



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet
Ministry of the Environment
Finland

Selvitys Vapaaehtoisein päästökompensatioihin liittyvät erityiskysymykset

Laininen Law Oy, Perspectives Climate Group GmbH, Gaia Consulting Oy ja CC Law – Climate Change Law Consulting / Sun Innovations Oy
Jenni Laininen, Hanna-Mari Ahonen, Anna Laine, Kati Kulovesi

Selvitys – Vapaaehtoisein päästökompensatioihin liittyvät erityiskysymykset

Päiväys 16.9.2022

Tekijät

Laininen, Jenni, Ahonen, Hanna-Mari, Laine, Anna, Kulovesi, Kati

Yhteisötekijät

Laininen Law Oy, Perspectives Climate Group GmbH, Gaia Consulting Oy, CC Law – Climate Change Law Consulting / Sun Innovations Oy

Sisällysluettelo

1	Johdanto.....	10
1.1	Selvityksen tausta ja tavoitteet.....	10
1.2	Vapaaehtoisen kompensaation minimikriteerit ja hyvitysstandardit	12
1.3	Vapaaehtoiseen kompensaatioon liittyvät väittämät.....	14
Osa 1 Kaksoislaskentaan liittyvät kysymykset.....		18
2	Kaksoislaskennan analyyttinen jäsentely	18
2.1	Kaksoislaskennan ja vapaaehtoisen päästökompensaation yhteys	18
2.2	Mitä kaksoislaskennalla tarkoitetaan?.....	20
2.3	Miksi kaksoislaskenta halutaan välttää?	20
2.4	Miten kaksoislaskenta voidaan välttää?	21
2.5	Yhteenveto	23
3	Suomen ilmastotavoitteet ja niiden seuranta.....	24
3.1	Pariisin sopimus	25
3.1.1	Kansallisesti määritellyt panokset eli NDC:t	25
3.1.2	NDC:n saavuttamisen seuranta ja raportointi.....	25
3.2	EU	31
3.2.1	Ilmastotavoitteet	31
3.2.2	Tavoitteiden saavuttamisen seuranta, raportointi ja tilinpito	33
3.3	Suomen ilmastolaki.....	39
3.3.1	Tavoitteet.....	39
3.3.2	Tavoitteiden toteutumisen seuranta, raportointi ja tilinpito.....	40
3.4	Yhteenveto	40
4	Kaksoislaskennan välttäminen vapaaehtoisen kompensaation yhteydessä	42
4.1	Miten vapaaehtoinen kompensaatio näkyy Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamista koskevassa päästölaskennassa	42
4.2	Kaksoislaskennan välttäminen vastaavilla mukautuksilla	47
4.2.1	Vastaavan mukautuksen vaikutukset Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiseen.....	48
4.2.2	Vastaavien mukautusten tekeminen EU-oikeuden näkökulmasta	49
4.2.3	Hillintätoimien lisäisyyteen liittyviä näkökohtia	50
4.2.4	Päästölaskentaan ja seurantaan, raportointiin ja verifiointiin (MRV) liittyviä näkökohtia	50

4.2.5	Vastaaviin mukautuksiin liittyvien riskien hallinta	51
4.2.6	Vastaavien mukautusten kansallisiin järjestelyihin liittyviä näkökohtia ...	52
4.3	Kaksoislaskennan välttäminen ilmastotekoväittämällä	53
4.3.1	Kansallisten tavoitteiden edistäminen vapaaehtoisella kompensatiolla	53
4.3.2	Päästölaskentaan ja seurantaan, raportointiin ja verifiointiin (MRV) liittyviä näkökohtia	54
4.3.3	Hillintätoimien lisäisyys	54
4.3.4	Ilmastotekoväittämiin liittyvien riskien hallinta	55
4.3.5	Kansallisia keinoja ilmastotekoväittämien edistämiseksi	55
4.4	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	56
Osa 2 Vapaaehtoisen informaatio-ohjauksen keinojen suhde vapaaehtoiseen päästökompensatioon soveltuvaan kansalliseen ja muuhun pakottavaan sääntelyyn58		
5	Päästökompensointitoiminnan erilaiset suhteet.....	58
5.1	Informaatio-ohjauksen tuottamista hyödyistä	61
5.1.1	Hyväntekeväisyystoiminnan informaatio-ohjaus.....	62
5.1.2	Muiden kuin kuluttaja–elinkeinonharjoittaja -suhteiden informaatio-ohjaus 63	
5.1.3	Kuluttaja–elinkeinonharjoittaja -suhteiden informaatio-ohjaus.....	63
5.2	Informaatio-ohjauksen tasoista	64
6	Kuluttajansuojalainsäädäntö ja vapaaehtoinen päästökompensointi	65
6.1	Kuluttajansuojalain soveltamisesta kompensointipalveluihin.....	65
6.2	Päästökompensointi ja markkinointia koskevat kuluttajansuojalain yleiset periaatteet	67
6.3	Ympäristöväittämät erityisenä osana tuotteesta annettavia tietoja	70
6.4	EU:n lainsäädäntöhanke kuluttajansuojasäännösten muuttamiseksi	79
6.5	Päästökompensointitoiminnan kansallinen valvonta	84
6.6	Vapaaehtoisen informaatio-ohjauksen sisällöstä	86
7	Suosituksukset informaatio-ohjeistukselle	87

TIIVISTELMÄ

Kasvihuonekaasupäästöjen vapaaehtoinen kompensatio on viime aikoina lisännyt suosiotaan Suomessa ja kansainvälisesti, ja kasvun arvioidaan vahvistuvan entisestään. Vapaaehtoisella päästökompensaatiolla on tarkoitus kumota yhtäällä aiheutuneiden kasvihuonekaasupäästöjen ilmastohaitta vastaavalla määrällä toisaalla toteutettuja päästövähennyksiä tai poistoja, jotta kyseisten päästöjen ja vapaaehtoisen päästökompensaation yhteisvaikutus globaaleihin nettopäästöihin olisi nolla. Tässä selvityksessä tarkastellaan vapaaehtoiisiin päästökompensaatioihin liittyviä erityiskysymyksiä, jotka liittyvät kahteen keskeiseen kokonaisuuteen:

- Kansallisten ilmastotavoitteiden ja vapaaehtoisen kompensatian väliseen kaksoislaskentaan (ns. kaksinkertainen hyväksiluku) liittyvät periaatteelliset, tekniset ja juridiset kysymykset
- Vapaaehtoisen informaatio-ohjauksen keinojen suhde vapaaehtoiseen kompensatioon soveltuvaan pakottavaan sääntelyyn.

Selvityksessä tuotetaan analyysi em. kokonaisuuksista pohjustamaan valtioneuvoston sisäistä keskustelua sekä vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa liittyen sääntelyn ja informaatio-ohjauksen keinojen edistämiseen. Selvitys on toteutettu ympäristöministeriön toimeksiannosta. Selvityksen toteuttamiseksi on tarkasteltu vapaaehtoista päästökompensointia koskevia keskeisiä oikeuslähteitä kansainvälisellä, EU:n sekä kansallisella tasolla. Tukevana aineistona on hyödynnetty valikoituja asiantuntijahaastatteluita.

Selvityksen osassa 1 todettiin, että kaksoislaskennan välttäminen on tärkeää vapaaehtoiseen kompensatioon liittyvien väittämien uskottavuuden varmistamiseksi. Periaatteessa kaksoislaskennan riski liittyy päästövähennyksiin tai poistumiin (ns. hillintätuloksiin), jotka ovat Suomen ilmastotavoitteiden piirissä ja näkyvät kansallisessa kasvihuonekaasuinventaariorissa. Käytännössä tämän arviointi ei kaikissa tapauksissa ole suoraviivaista.

Kaksoislaskenta voidaan välttää joko ilmastotekoväittämällä (kompensatian käyttäjän toimesta) tai vastaavilla mukautuksilla (isäntämaan toimesta). Ilmastotekoväittämään perustuva kompensatio nojautuu hillintätuloksiin, jotka lasketaan mukaan isäntämaan ilmastotavoitteeseen. Vastaava mukautus puolestaan tarkoittaa, ettei vapaaehtoiseen kompensatioon käytettävää hillintätulosta lasketa isäntämaan tavoitteeseen. Pariisin sopimuksen toimeenpanosäännöt sisältävät ohjeet vastaavien mukautusten tekemiseen ja niitä voidaan periaatteessa hyödyntää myös vapaaehtoiseen kompensatioon. Tämänhetkinen EU-lainsäädäntö ei kuitenkaan mahdollista vastaavia mukautuksia Suomelle tai muille EU:n jäsenmaille. EU-sääntelyn päivittämistä pohditaan parhaillaan. Haasteet EU-tasolla liittyvät ennen kaikkea siihen, että EU-mailla on yhteinen tavoite Pariisin sopimuksen alla, eikä sitä ole täysin jyvitetty yksittäisille jäsenmaille. EU-lainsäädännön lisäksi kaksoislaskennan välttäminen edellyttää kansallisten järjestelyjen kehittämistä. Selvityksessä painotetaan erityisesti hyvien kompensatiohankkeiden minimikriteerien täyttymisen varmistamista.

Selvityksen osassa 2 havaittiin, että vapaaehtoisen informaatio-ohjauksen tulisi keskittyä ohjeistamaan eri toimijoita kompensointiin liittyvissä laatuksiteereissa. Informaatio-

ohjaus tuottanee lisäarvoa erityisesti kuluttajamarkkinoinnin ohjauksessa ja valvonnassa. Lisäksi ohjausta voidaan hyödyntää muissa kuin kuluttajan ja elinkeinonharjoittajien välisissä kompensointipalvelujen hankinnoissa sekä hyväntekeväisyysjärjestöjen tuottamassa kompensoinnissa.

Selvityksessä suositellaan, että Suomi kehittää puitteet kotimaisiin hillintätuloksiin liittyville ilmastotekoväittämille. Näitä puitteita tulisi kehittää ajan mittaan ja pidemmällä aikavälillä yksiköiden luotettavuuden parantuessa, niihin voisi mahdollisesti lisätä prosessin vastaavien mukautusten tekemiseksi.

LYHENTEET

AAUs	Assigned Amount Units
ACCU	Australian Carbon Credit Unit
ADEME	Agence de la transition écologique
AEA	Annual Emission Allocation
BAU	Business-as-Usual
BECCS	Bio-Energy with Carbon Capture and Storage
BTR	Biennial Transparency Report
CCP	Core Carbon Principles
CDM	Clean Development Mechanism
CH ₄	Metaani
CO	Hiilimonoksidi
CO ₂	Carbon dioxide, hiilidioksidi
tCO ₂ e	Hiilidioksidiekvivalenttitonni
CORSIA	Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation
CRCM	Carbon Removal Certification Mechanism
DACCS	Direct Air Carbon Capture and Storage
ESR	Effort Sharing Regulation, taakanjakoasetus
ETA	Euroopan talousalue
ETS	Emission Trading System
EU	Euroopan unioni
EUA	EU Allowance, EU:n päästöoikeus
FMCP	Facilitative Multilateral Consultation Process
GS4GG	Gold Standard for Global Goals
HFC-yhdisteet	Fluorihilivedyt
ICAO	International Civil Aviation Organization

ICVCM	Integrity Council for Voluntary Carbon Markets
IETA	International Emissions Trading Association
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change, hallitustenvälinen ilmastomuutospaneeli
ITMO	Internationally Transferred Mitigation Outcome, hillintätoimien kansainvälisesti siirretty tulos
KAISU	keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma
KHK	Kasvihuonekaasu
KKV	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
LULUCF	Land Use, Land Use Change and Forestry
MAO	Markkinaoikeus
MISU	maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
MRV	Monitoring, reporting and verification, seuranta, raportointi ja todentaminen
NDC	Nationally Determined Contribution, kansallisesti määritelty panos
NECP	Integrated National Energy and Climate Plan, yhdenmety kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma
NF ₃	Typpitrifluoridi
NIR	National Inventory Report, kansallinen inventaarioraportti
NM VOC	Non-Methane Volatile Organic Compounds, haihtuvat orgaaniset yhdisteet
N ₂ O	Dityppioksidi
NO _x	Typen oksidit
PFC-yhdisteet	Perfluorihiihivedyt
SBTi	Science-Based Targets initiative
SF ₆	Rikkiheksafluoridi

SO ₂	Rikkidioksidi
SYKE	Suomen Ympäristökeskus
T-VER	Thailand Voluntary Emission Reduction Program
UCPD	Unfair Commercial Practices Directive (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY, annettu 11 päivänä toukokuuta 2005, sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta)
VCMi	Voluntary Carbon Market Integrity Initiative
VCS	Verified Carbon Standard
WCC	Woodland Carbon Code
WEF	World Economic Forum
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 JOHDANTO

1.1 Selvityksen tausta ja tavoitteet

Kasvihuonekaasupäästöjen vapaaehtoinen kompensatio on viime aikoina lisännyt suosiotaan Suomessa ja kansainvälisesti, ja kasvun arvioidaan vahvistuvan entisestään. Vapaaehtoista kompensatiota on tehty jo yli 20 vuoden ajan, mutta kiinnostus siihen on kasvanut jyrkästi vuonna 2015 hyväksytyyn Pariisin ilmastopöytäkirjan ja vuonna 2018 julkaistun hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 1,5 asteen raportin¹ myötä.

Vapaaehtoisella kompensatiolla on tarkoitus kumota yhtäällä aiheutuneiden kasvihuonekaasupäästöjen ilmastohaitta toteuttamalla vastaava määrä päästövähennyksiä tai poistumia toisaalla, jotta kyseisten päästöjen ja vapaaehtoisen kompensation yhteisvaikutus globaaleihin nettopäästöihin olisi nolla. Vapaaehtoisen kompensation motivaationa voi olla kollektiivisen ilmastovastuun kantaminen (osallistuminen kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamiseen) ja/tai tietyn kohteen päästöjen ilmastohaitan kumoaminen.

Pariisin sopimus sisältää pyrkimyksen rajata maapallon keskimääräisen lämpötilan nousu selvästi alle 2 asteeseen ja pyrkiä toimiin, jolla se saadaan rajattua 1,5 asteeseen. Sopimuksen tavoitteisiin kuuluu myös globaali hiilineutraalisuus vuoteen 2050 mennessä. Näiden saavuttamiseksi sopimus edellyttää osapuolina olevilta mailta kansallisia ilmastotavoitteita. Maiden nykyiset yhteenlasketut ilmastotavoitteet ja -toimet ovat kuitenkin riittämättömiä, ja Pariisin sopimuksen osapuolet hyväksyivät 2021 Glasgown ilmastokonferenssissa päätöksen, jonka mukaan päästöleikkauksia on kiihdytettävä kuluvaan vuosikymmeneen aikana 1,5 asteen tavoitteen saavuttamiseksi.

Ilmastomuutosta voidaan hillitä sekä vähentämällä kasvihuonekaasujen (khk) päästöjä että poistamalla hiilidioksidia ilmakehästä. Ilmastotieteen valossa molemmat keinot ovat tarpeen ilmaston lämpenemisen rajoittamiseksi 1,5 asteeseen. Yhden ekvivalenttisen hiilidioksiditonnin (tCO_{2e}) suuruisesta päästöjen vähennyksestä tai poistumien lisäyksestä käytetään tässä selvityksessä yhteisnimitystä hillintätulos (engl. mitigation outcome).

Ei-valtiollisten toimijoiden toteuttamalla päästövähennyksillä ja poistumilla on käytännössä ratkaiseva rooli sekä maiden kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamisessa että globaalin kunnianhimon nostamisessa 1,5 asteen tavoitteen edellyttämälle tasolle. Valtiohallinnon toiminnasta aiheutuu vain vähän päästöjä. Sen sijaan valtioiden roolina on varmistaa Pariisin sopimuksen velvoitteiden toteutuminen ja luoda tarkoituksenmukaiset oikeudelliset ja poliittiset puitteet kansallisille päästövähennyksille ja poistumille. Tämä voi sisältää myös vapaaehtoisten päästökompensaatioiden kannustamisen.

Useat ei-valtiolliset toimijat kuten yritykset, kunnat, yliopistot ja useat muut toimijat Suomessa ja ulkomailla ovat asettaneet omaehtoisia tavoitteita nettopäästöjensä

¹ <https://www.ipcc.ch/sr15/>.

vähentämiseksi ja monet pyrkivät asettamaan tavoitteet yhteensopivaksi 1,5 asteen tavoitteen mukaisen päästöpolun kanssa. Usein näiden tavoitteiden täyttämiseen on tarkoitus hyödyntää paitsi toimijan omia päästöleikkauksia myös vapaaehtoista päästökompensaatiota. Lisäksi vapaaehtoista kompensaatiota käytetään laajalti myös markkinointiväittämien – esimerkiksi hiilineutraaliusväittämien – tekemiseen. Vapaaehtoisella kompensaatiolla voi kantaa ilmastovastuuta ja osallistua ilmastotalkoisiin myös ilman, että se linkitetään ilmastotavoitteisiin tai markkinointiin.

Vapaaehtoisen kompensaation laadusta, käytöstä ja roolista käydään tällä hetkellä vilkasta keskustelua sekä Suomessa että maailmalla. Keskiössä ovat vapaaehtoisen kompensaation laadun varmistaminen sekä 1,5 asteen tavoitteen mukainen käyttö ja siihen liittyvät väittämät. Jotta vapaaehtoinen kompensaatio tuottaisi tavoitellut ilmastohyödyt, sen on täytettävä minimikriteerit (ks. jakso 1.2). Yksi minimikriteereistä on ns. kaksoislaskennan välttäminen (ks. jakso 2.2).

Hyvien käytäntöjen mukainen vapaaehtoinen kompensaatio täydentää – ei siis korvaa – toimijoiden omia, 1,5 asteen päästöpolun mukaisia päästövähennystoimia. Toimijat voivat vapaaehtoisen kompensaation avulla tukea ilmastonmuutoksen hillintää enemmän, aiemmin ja/tai nopeammin kuin mikä olisi niille kulloinkin mahdollista pelkästään omilla toimilla.

Tämän selvityksen päätavoitteena on tarkastella vapaaehtoiisiin päästökompensaatioihin liittyviä erityiskysymyksiä, jotka liittyvät kahteen keskeiseen kokonaisuuteen:

- Kansallisten ilmastotavoitteiden ja vapaaehtoisen kompensaation väliseen kaksoislaskentaan (ns. kaksinkertainen hyväksiluku) liittyvät periaatteelliset, tekniset ja juridiset kysymykset (osa 1)
- vapaaehtoisen informaatio-ohjauksen keinojen suhde vapaaehtoiseen kompensaatioon soveltuvaan pakottavaan sääntelyyn (esim. kuluttajansuojalainsäädäntö, jonka muutos liittyen hiili- ja ilmastoneutraaliusväittämiin on EU:ssa parhaillaan vireillä) (osa 2).

Selvityksen tavoitteena on tuottaa analyysi em. kokonaisuuksista pohjustamaan valtioneuvoston sisäistä keskustelua sekä vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa liittyen sääntelyn ja informaatio-ohjauksen keinojen edistämiseen.

Selvitys toteutettiin ympäristöministeriön toimeksiannosta. Työtä ohjasi laaja valtionhallinnon edustajista koostuva ohjausryhmä, jossa olivat mukana ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja valtioneuvoston kanslia. Selvityksen toteutti Laininen Law Oy yhteistyössä Gaia Consulting Oy:n, Perspectives Climate Group GmbH:n ja CC Law – Climate Change Law Consulting / Sun Innovations Oy:n kanssa.

Selvityksessä käytettiin menetelminä katsausta aihepiiriin soveltuviin keskeisiin oikeuslähteisiin kansainvälisellä, EU:n sekä kansallisella tasolla. Soveltuvan oikeuden analyysiä täydennettiin kirjallisuuskatsauksella. Selvityksen laatimisessa tukevana aineistona on hyödynnetty myös valikoituja asiantuntijahaastatteluita sekä toteuttajatiimin sisäisiä ajatusriihiä.

Selvitys on jatkoa ympäristöministeriön toimeksiannosta vuonna 2021 toteutetuille selvitykselle vapaaehtoisten päästökompensaatioiden sääntelystä sekä selvitykselle päästökompensaatioista ilmastonmuutoksen hillinnän keinona Suomessa nyt ja tulevaisuudessa.²

1.2 Vapaaehtoisen kompensaation minimikriteerit ja hyvitysstandardit

Vapaaehtoinen päästökompensaatio on nimensä mukaisesti vapaaehtoista, eikä sen puitteita ole kattavasti tai pakottavasti säännelty tai valvottu. Vapaaehtoiselle kompensaatiolle on määritelmänmukaista se, että kompensointia hankkivaan tahoon ei kohdistu pakottavaa velvoitetta toteuttaa kompensointia, eikä toisaalta myöskään erilaisia kompensointimekanismeja tai hiilensidonnain tai -vähentämisen keinoja tai laatuvaatimuksia ole pakottavasti säännelty. Erilaiset toimitusketjut ja kompensoinnin kaupallistamiseen pyrkivät mekanismit ovat kehittyneet markkinaehtoisesti, ja laukukriteerit hyvälle kompensoinnille nojaavat käytännössä vapaaehtoisiin standardeihin ja suosituksiin.

Vapaaehtoisen kompensaation minimikriteerit ovat kuitenkin vakiintuneet alan toimijoiden vapaaehtoisen kansainvälisen kehitystyön myötä. Ne on listattu mm. ympäristöministeriön tilaamassa selvityksessä³:

- **Lisäisyys**, eli hillintätulos ei toteutuisi ilman hillintätulosten myyntituloja
- **Vankka hyvityspetusura**, joka edustaa uskottavaa päästökenaariota ilman kompensointitoimintaa
- **Vankka laskentamenetelmä**, eli soveltuvien ja tunnustettujen laskentamenetelmien käyttäminen hillintätulosten laskentaan
- **Seuranta ja raportointi**, eli hillintätulosten seuranta tunnustettujen menetelmien mukaisesti ja tulosten läpinäkyvä raportointi
- **Riippumaton todentaminen**, eli hillintätuloksen toteutumisen todentaminen puolueettoman kolmannen osapuolen toimesta hillintätuloksen toteutumisen jälkeen
- **Pysyvyys**, eli hillintätuloksen vaikutuksen pysyvyyden varmistaminen ja mahdollisen pysyvyyseriskin hallinta
- **Hiilivuodon välttäminen**, eli ilmastohankkeen ei tulisi aiheuttaa päästöjen kasvua tai hiilinielun vähenemistä toiminnan rajojen ulkopuolella.
- **Kaksoislaskennan välttäminen**, eli samaa hillintätulosta ei tule sertifioida, myydä tai käyttää useampaan kertaan, eikä sitä tulisi hyväksilukea useampaan kuin yhteen tavoitteeseen

² Laine ym. 2021. Vapaaehtoisten päästökompensaatioiden sääntely. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:26; Niemistö ym. 2021. Päästökompensaatiot ilmastonmuutoksen hillinnän keinona Suomessa – nyt ja tulevaisuudessa. Selvitys vapaaehtoisen päästökompensaation käytön nykytilanteesta ja odotuksista eri toimijoiden ilmastonmuutoksen hillintätyössä. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:12.

³ Laine ym. 2021.

- **Do no significant harm – periaate**, eli ilmastohankkeen ei tulisi tuottaa merkittäviä negatiivisia ympäristö- tai sosiaalisia vaikutuksia.

Vapaaehtoisen kompensaation jatkuvana haasteena on alusta asti ollut vapaaehtoisten ilmastohankkeiden ja niiden tuottamien hillintätulosten laadun varmistaminen ja vertailukelpoisuus. Markkinoilla on sekä laadukkaita että laadultaan kyseenalaisia ja jopa haitallisia hankkeita ja hillintätuloksia.

Laadun varmistamiseksi on kehitetty lukuisia kansainvälisiä, kansallisia ja alueellisia hyvitysstandardeja (engl. carbon crediting programme). Niiden puitteissa arvioidaan minimikriteerien täyttymistä ja sertifioidaan ja lasketaan liikkeelle hyvitysyksiköitä (engl. carbon credits). Vapaaehtoiseen kompensaatioon eniten käytettyä hyvitysstandardia, Verified Carbon Standardia (VCS)⁴, hallinnoi Verra, joka on mm. kansainvälisen päästökauppajärjestön IETA:n ja maailman talousfoorumin WEF:in perustama voittoa tavoittelematon järjestö. Toinen keskeinen toimija on kansalaisjärjestöjen perustama Gold Standard, joka hallinnoi Gold Standard for Global Goals (GS4GG) -standardia⁵. Tietty hyvitysstandardien sertifioimat hyvitysyksiköt soveltuvat myös velvoitekäyttöön, esimerkiksi Kioton pöytäkirjan, EU:n ja Kalifornian päästökauppajärjestelmien, Kolumbian ja Etelä-Afrikan ilmastoverojärjestelmien sekä kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (International Civil Aviation Organization, ICAO) luoman kansainvälisen lentoliikenteen päästöhyvitysjärjestelmän (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, CORSIA) puitteissa. Vapaaehtoiseen kompensaatioon on käytetty myös velvoitekäyttöön soveltuvia yksiköitä, kuten Kioton pöytäkirjan puhtaan kehityksen mekanismin (Clean Development Mechanism, CDM) puitteissa liikkeelle laskettuja hyvitysyksiköitä sekä EU:n päästökauppajärjestelmän päästöoikeuksia (EU Allowance, EUA). Tulevaisuudessa vapaaehtoiseen kompensaatioon voi käyttää myös Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisia hyvitysyksiköitä.

Vuonna 2021 perustettu Integrity Council for Voluntary Carbon Markets (ICVCM) kehittää parhaillaan yhteisiä laatukriteerejä (Core Carbon Principles, CCPs) vapaaehtoisilla hiilimarkkinoilla kaupattaville hyvitysyksiköille sekä järjestelmää hyvitysstandardien ja hyvityshanketyyppien arvioimiseksi.⁶ Järjestelmän myötä kriteerien mukaiset hyvitysyksiköt voisivat saada CCP-laatuleiman. Alustava ehdotus julkaistiin heinäkuussa 2022 ja lopulliset säännöt julkaistaan vuoden 2022 lopussa. Sääntöjä kehitetään ajan mittaan kokemusten karttuessa.

Euroopan komissio puolestaan kehittää lähestymistapoja hiilidioksidin poistumien ja hiiliviljelyn (carbon farming) kannustamiseksi. Tähän liittyen komissio antoi joulukuussa 2021 tiedonannon kestävästä hiilenkierroista ja antaa lisäksi marraskuussa 2022 ehdotuksen EU:n laajuisesta sertifiointimekanismista hiilidioksidin poistumille (Carbon Removal Certification Mechanism, CRCM). Sertifikaattien mahdollisia käyttökohteita

⁴ <https://verra.org/project/vcs-program/>.

⁵ <https://www.goldstandard.org/>.

⁶ <https://icvcm.org/>.

saattavat olla vapaaehtoinen kompensatio, tukijärjestelmät ja (esimerkiksi EU:n päästökauppajärjestelmän) veloitteiden täyttäminen.

1.3 Vapaaehtoiseen kompensatioon liittyvät väittämät

Vapaaehtoisen kompensation käyttäjät tekevät yleensä kompensatioon perustuvia ilmastoväittämiä. Tyypilliset ilmastoväittämät voi jakaa kahteen ryhmään sen mukaan, väittääkö toimija tietyn kohteen (esim. oman toiminnan, tuotteen tai palvelun) päästöjen ilmastohaitan kumoutuneen vapaaehtoisen kompensation ansiosta (engl. offsetting claim) vai väittääkö se edistäneensä olemassa olevien kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamista (engl. contribution tai impact claim). Edelliseen viitataan tässä selvityksessä **kumoutumisväittämänä** ja jälkimmäiseen **ilmastotekoväittämänä**.

Hiilineutraalius on tyypillinen vapaaehtoiseen kompensatioon liittyvä kumoutumisväittäjä. IPCC määrittelee hiilineutraaliudeksi tilanteen, jossa globaalit *hiilidioksidipäästöt* ovat tasapainossa hiilidioksidin poistumien kanssa. Tilanteesta, jossa *kasvihuonekaasujen* päästöt ja poistot ovat tasapainossa, käytetään usein nimitystä ilmastoneutraali. Tasapainosta käytetään myös nimitystä nettonolla. Vaikka IPCC määritteleekin hiili- ja ilmastoneutraaliuden eri käsitteiksi, niitä käytetään nykyisin yleensä – myös tässä selvityksessä – synonyymeinä.

Toisin kuin globaalilla tasolla, yksittäisen toimijan tai kohteen tasolla hiilineutraalius ei tyypillisesti edellytä päästöjen ja poistumien tasapainotilaa vaan viittaa tilanteeseen, jossa toimija on ostanut ja mitätöinyt (vähintään) kohteen hiilijalanjälkeä vastaavan määrän hyvitysyksiköitä kumotakseen hiilijalanjäljen aiheuttaman ilmastohaitan. Kansainvälisen Science-Based Targets initiative (SBTi) -aloitteen nettonollastandardin⁷ myötä nettonollaväittäjä on yritystasolla eriytyvässä hiilineutraaliusväittämässä.

Vapaaehtoisen kompensation ostaja voi ympäristöllisestä näkökulmasta uskottavasti väittää kohteen päästöjen ilmastohaitan kumoutuneen vapaaehtoisella kompensatiolla jos – ja vain jos – vapaaehtoinen kompensatio perustuu hillintätuloksiin, joita ei ole laskettu muihin tavoitteisiin ja jotka täyttävät muutkin vapaaehtoisen kompensation minimikriteerit. Sitovien kansallisten tavoitteiden voidaan olettaa täyttyvän tavalla tai toisella myös ilman vapaaehtoista kompensatiota, joten niiden saavuttamiseen lasketut hillintätulokset eivät edusta sellaista ilmastohyötyä, joka aidosti kumoaisi jäljellä olevien päästöjen ilmastovaikutuksen.

Ennen Pariisin sopimuksen toimeenpanoa vapaaehtoisen kompensation perusteella tehtiin pääasiassa kumoutumisväittämiä. Ns. kaksinkertainen hyväksiluku (ks. 2.2) vapaaehtoisen kumoutumisväittämän ja isäntämaan ilmastotavoitteen välillä vältettiin keskittymällä lähes yksinomaan hankkeisiin kehittyvissä maissa ja Yhdysvalloissa, joilla ei ollut kansallisia ilmastotavoitteita. Vapaaehtoinen kompensatio edusti siis pääasiassa kansalliset ilmastotavoitteet ylittäviä hillintätuloksia ja nosti globaalin kunnianhimon tasoa verrattuna kansallisiin tavoitteisiin.

⁷ <https://sciencebasedtargets.org/net-zero>.

Pariisin sopimuksen myötä ilmastonmuutoksen torjumiselle asetettiin globaalit, kansainväliseen sopimukseen sisältyvät tavoitteet. Erona teollisuusmaihin keskittyvään Kioton pöytäkirjaan, Pariisin sopimuksen myötä kansalliset ilmastotavoitteet laajenevat kaikkiin Pariisin sopimuksen osapuoleksi liittyneihin maihin ja vapaaehtoisen kompensaation hyödyntäminen myös kansallisten ilmastotavoitteiden täyttämässä on alkanut kiinnostaa valtioita yhä enemmän. Toisaalta kaksinkertainen hyväksiluvun riski laajenee järjestelmässä, jossa valtaosalla maista on kansalliset ilmastotavoitteet.

Joissain maissa, esimerkiksi Australiassa, Iso-Britanniassa, Ranskassa, Perussa ja Thaimaassa, on jo otettu käyttöön kansalliset vapaaehtoisen kompensaation järjestelmät, joiden puitteissa ei-valtiolliset toimijat voivat vapaaehtoisesti tukea kansallisia hillintätuloksia, jotka auttavat kansallisen ilmastotavoitteen saavuttamisessa. Eri maiden käytäntöjä esitellään alla olevassa taulukossa (ks. Taulukko 1).

Vapaaehtoiseen kompensaatioon liittyville väittämille ei ole yleisesti hyväksyttyjä yhteisiä kansainvälisiä tai kansallisia sääntöjä eikä yhtä yleisesti tunnustettua sääntelijää tai valvojaa. Kuluttajamarkkinoinnin yhteydessä tehtyjä väittämiä koskee yleinen kuluttajansuojasääntely, jota valvotaan kansallisella tasolla. EU-tasolla kehitetään parhaillaan kuluttajansuojaa koskevaa sääntelyä, joka kattaa myös ilmastoväittämät. Kansainvälisellä tasolla Voluntary Carbon Market Integrity Initiative (VCMI) -aloite⁸ kehittää suosituksia yritysten vapaaehtoiseen hyvitysyksiköiden käyttöön liittyviin väittämiin. Sen alustavat suositukset olivat sidosryhmien kommentoitavana heinäkuuhun 2022 asti ja lopulliset suositukset julkaistaneen vuoden 2022 lopussa. Suosituksia päivitetään ajan mittaan kokemusten karttuessa.

Taulukko 1. Esimerkkejä kansallisista vapaaehtoisista kompensaatiojärjestelmistä

Maailmalla on useita esimerkkejä kansallisista vapaaehtoisista kompensaatiojärjestelmistä, joiden hillintätulokset lasketaan isäntämaan tavoitteen täyttymiseen. Suurin osa niistä keskittyy sertifioimaan kotimaisia hillintätuloksia ja vain osa ottaa kantaa hillintätulosten käyttöön ja niihin liittyviin väittämiin. Monet järjestelmät ovat julkisten tahojen hallinnoimia, mutta osa hyödyntää yritysten tai järjestöjen hallinnoimia standardeja tai muita palveluja. Kansallisia järjestelmiä on esitelty laajemmin esimerkiksi SYKE:n laatimassa selvityksessä⁹.

Australian kansallinen Climate Active -ohjelma¹⁰ sertifioi organisaatioita, tuotteita, palveluja, rakennuksia ja tapahtumia, jotka ovat laskeneet hiilijalanjälkensä, pienentäneet sitä ja mitätöineet hiilijalanjälkeään vastaavan määrän kotimaisia tai kansainvälisiä hyvitysyksiköitä Climate Active Carbon Neutral -standardin mukaisesti. Sertifiointi oikeuttaa tekemään hiilineutraaliväittämän. Kotimaiset yksiköt (Australian Carbon Credit Unit, ACCU) lasketaan Australian kansallisen ilmastotavoitteen saavuttamiseen. Elokuussa 2022 Australian ilmastonmuutosta koskeva

⁸ <https://vcmintegrity.org/>.

⁹ Niemistö ym. 2021.

¹⁰ <https://www.climateactive.org.au/>.

asiantuntijaneuvosto julkaisi riippumattoman arvion kansainvälisistä hyvitysyksiköistä.¹¹ Australian ilmasto- ja energiaministeriö on tilannut riippumattoman arvioinnin ACCU:ista, jonka on tarkoitus valmistua vuoden 2023 loppuun mennessä.

Uudessa Seelannissa oli vuoden 2021 loppuun asti järjestelmä kaksoislaskennan estämiseksi kotimaisen vapaaehtoisen kompensaaation ja Kioton pöytäkirjan alaisen kansallisen tavoitteen välillä.¹² Kotimaisten metsityshankkeiden pysyville poistumille myönnettiin päästöoikeuksia kansallisen päästökauppajärjestelmän puitteissa. Näitä päästöoikeuksia voitiin mitätöidä vapaaehtoiseen kompensatiokäyttöön, ja valtio sitoutui mitätöimään vastaavan määrän Kioton pöytäkirjan alaisia sallittuja päästömääräyksiköitä (Assigned Amount Units, AAUs). Näin ostaja sai yksinoikeuden hillintätuloksen käyttöön, eikä Uusi Seelanti laskenut sitä Kioto-tavoitteensa täyttämiseen. Tämä mahdollisti hillintätuloksen käytön päästöjen nettovaikutuksen uskottavaan kumoamiseen (engl. offsetting). Koska prosessi perustui Kioto-yksiköiden mitätöintiin, se päättyi Kioton pöytäkirjan velvoitekausien päättymisen myötä.

Vuonna 2022 Uudessa Seelannissa julkaistiin väliaikaiset ohjeet vapaaehtoisille kotimaisille ilmastohankkeille.¹³ Niiden mukaan vapaaehtoisten kompensaaation käytön yhteydessä tulisi ilmoittaa, lasketaanko kompensaaatio kansalliseen tavoitteeseen vai ylittääkö se kansallisen tavoitetaso. Ohjeet on tarkoitus päivittää kansainvälisten parhaiden käytäntöjen ja Pariisin sopimuksen hiilimarkkinasääntöjen kehittyessä.

Uuden Seelannin ympäristöministeriön tilaama selvitys ehdottaa vapaaehtoisille ilmastotoimille kaksiraiteista järjestelmää, jonka yksi raide olisi kansallisen tavoitteen tukeminen ja toinen raide olisi kansallisen tavoitteen ylittävät hillintätulokset. Kummallekin raiteelle olisi oma erillinen hiilineutraaliusväittämänsä, josta kävisi ilmi, lasketaanko hillintätulos kansalliseen tavoitteeseen vai sen ylittämiseen. Uuden Seelannin ympäristöministeriön tilaamassa selvityksessä on ehdotettu hiilineutraaliusväittämille kahden raiteen mallia: kotimainen hiilineutraaliusväittämä, joka lasketaan kansallisen NDC:n ja hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen (ja edustaa tämän raportin tarkoittamaa ilmastotekoväittämää), ja kansainvälinen hiilineutraaliusväittämä, joka perustuu kansallisten tavoitteet ylittäviin hillintätuloksiin (ja edustaa tämän raportin tarkoittamaa päästöjen ilmastohaitan kumoamista ja hiilineutraaliusväittämää).¹⁴

Perussa on kansallinen hiilijalanjälkimerkki (Huella de Carbono Perú), jonka Perun ympäristöministeriö myöntää toimijoille, jotka ovat laskeneet oman hiilijalanjälkensä (yksi tähti), todentaneet sen (kaksi tähteä), vähentäneet hiilijalanjälkeään (kolme

¹¹ <https://www.climatechangeauthority.gov.au/publications/2022-review-international-offsets>.

¹² Ministry of the Environment, 2020. Guidance for voluntary carbon offsetting – updated and extended until 31 December 2021.

¹³ Ministry of the Environment, 2022. Interim guidance for voluntary climate change mitigation.

¹⁴ Leining & White, 2021. Boosting voluntary climate action in Aotearoa New Zealand.

tähteä) ja kompensoineet hiilijalanjälkensä sertifioituilla hillintätuloksilla (neljä tähteä), jotka lasketaan Perun kansalliseen tavoitteeseen.¹⁵ Kansallinen julkinen rekisteri listaa toimijoiden päästö- ja kompensatitiedot.

Thaimaassa on kansallinen vapaaehtoinen kompensatiojärjestelmä (Thailand Voluntary Emission Reduction Program, T-VER).¹⁶ Järjestelmään kuuluu sekä tuottajille suunnattu kansallisten hankkeiden standardi, jonka puitteissa sertifioidaan hillintätuloksia, että ostajille suunnattu ympäristömerkki hiilijalanjäljen vaikutuksen kumoamisesta osittain (carbon offset) tai täysimääräisesti (carbon neutral) sertifioituilla hillintätuloksilla. Hillintätulokset lasketaan lähtökohtaisesti kansalliseen tavoitteeseen, joten järjestelmän hiilineutraaliusmerkki edustaa nimestään huolimatta tämän raportin tarkoittamaa ilmastotekoväittämää.

Ranskassa ympäristöministeriön hallinnoima Label Bas Carbone sertifioi hillintätuloksia vapaaehtoisista kotimaisista hankkeista.¹⁷ Hillintätulokset lasketaan Ranskan tavoitteisiin. Järjestelmän puitteissa myönnetään ympäristömerkki kriteerit täyttävälle kansallisille hankkeille, mutta niiden vapaaehtoiseen tukemiseen liittyviin väittämiin ei oteta kantaa. Ranskan valtiollinen ympäristövirasto ADEME julkaisi kuitenkin heinäkuussa 2022 kansallisen ohjeistuksen hyvistä ja huonoista hiilineutraalisuus- ja ilmastoväittämistä. Ohjeistuksen mukaan hyviä hiilineutraalisuusväittämiä ovat mm. ”kollektiivinen hiilineutraalisuusväittäminen”, joka on verrannollinen tässä raportissa ehdotettuun ”Hiilineutraali Suomi”-ilmastotekoväittämään (ks. 4.3.5). Huonoja väittämiä taas ohjeistuksen mukaan ovat mm. ”hiilineutraali yritys/tuote” tai ”100 % kompensoitu”.¹⁸

Iso-Britannian hallituksen valvoma Woodland Carbon Code¹⁹ sertifioi vapaaehtoisten kotimaisten metsähankkeiden hillintätuloksia. Kansallisissa yritysten ympäristöraportointiohjeissa todetaan, että WCC:n tuottamat hillintätulokset lasketaan Iso-Britannian tavoitteisiin, joten ne eivät ole vertailukelpoisia kansainvälisten hyvitysyksiköiden kanssa.²⁰ Ohjeet eivät kuitenkaan yksiselitteisesti ota kantaa siihen, mitä väittämiä yritykset voivat tehdä WCC-yksiköiden käytön perusteella. Vuoden 2022 aikana ilmastonmuutoskomitea, joka neuvoo Iso-Britannian hallitusta

¹⁵ <https://huellacarbonoperu.minam.gob.pe/huellaperu/#/inicio>.

¹⁶ <https://ghgreduction.tgo.or.th/en/what-is-t-ver/what-is-t-ver.html>.

¹⁷ <https://www.ecologie.gouv.fr/label-bas-carbone>.

¹⁸ ADEME (2022). Utilisation de l'argument de « neutralité carbone » dans les communications. <https://bibliothèque.ademe.fr/developpement-durable/5335-utilisation-de-l-argument-de-neutralite-carbone-dans-les-communications.html>.

¹⁹ <https://woodlandcarboncode.org.uk/>.

²⁰ HM Government, 2019. Environmental Reporting Guidelines: Including streamlined energy and carbon reporting guidance.

ilmastotoimissa, tarkastelee vapaaehtoista kompensatiota ja julkaisee raportin aiheesta.²¹

OSA 1 KAKSOISLASKENTAAN LIITTYVÄT KYSYMYKSET

2 KAKSOISLASKENNAN ANALYYTTINEN JÄSENTELY

Kaksoislaskennalla tarkoitetaan saman hillintätuloksen laskemista useampaan kertaan, kaksinkertaisen liikkeellelaskun, käytön ja/tai hyväksiluvun kautta. Tässä selvityksessä kaksoislaskennalla tarkoitetaan kaksinkertaista hyväksilukua vapaaehtoisen kompensaaation ja isäntämaan tavoitteiden välillä. Kaksoislaskennan riski on olemassa siltä osin kuin hillintätulos näkyy kansallisessa kasvihuonekaasuinventaariossa ja sisältyy kansallisten ilmastotavoitteiden piiriin. Kaksoislaskenta tapahtuu, jos sama hillintätulos lasketaan sekä kansallisen ilmastotavoitteen saavuttamiseen että tietyn kohteen päästöjen ilmastohaitan kumoamiseen vapaaehtoisella kompensatiolla. Kaksoislaskennan välttäminen edellyttää joko, että valtio erottaa vapaaehtoisen kumoutumisväittämään käytetyt hillintätulokset kansalliseen tavoitteeseen laskettavista hillintätuloksista tai, jos hillintätulokset lasketaan kansalliseen tavoitteeseen, että vapaaehtoisen kompensaaation ostaja tekee ilmastotekoväittämän. Esimerkiksi Suomessa useat eri toimijat ovat peräänkuuluttaneet puitteiden luomista kaksoislaskennan estämiseksi liittyen kotimaisiin ilmastohankkeisiin. Selvityksen tässä osassa keskitytään tarkastelemaan tilanteita, joihin liittyy kaksoislaskentaa ja kartoittamaan mahdollisia keinoja estää kaksoislaskenta.

2.1 Kaksoislaskennan ja vapaaehtoisen päästökompensaaation yhteys

Sekä useimmat valtiot että lukuisat ei-valtiolliset toimijat ovat asettaneet tavoitteita ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Lähtökohtana valtioiden ilmastotavoitteiden toteuttamisessa on, että valtio ottaa käyttöön erilaisia sitovia tai vapaaehtoisia politiikkatoimia ja ohjauskeinoja päästöjen vähentämiseksi ja poistumien lisäämiseksi. Näillä ohjataan tai velvoitetaan ei-valtiollisia toimijoita vähentämään päästöjään. Osa päästövähennyksistä ja poistumista toteutuu markkinaehtoisestikin ilman nimenomaisia politiikkatoimia esimerkiksi puhtaan teknologian noustessa kilpailukykyiseksi vaihtoehdoksi. Lisäksi ei-valtiolliset toimijat voivat halutessaan edistää vapaaehtoisia ilmastotoimia omin toimin ja/tai vapaaehtoisella kompensatiolla.

Lähtökohtaisesti valtioiden on raportoitava alueellisen toimivaltansa piiriin kuuluvat kasvihuonekaasupäästöt ja niiden poistumat kattavasti YK:n ilmastopoliittisen järjestelmän puitteissa. Perusajatuksena on, että suvereeni valtio vastaa alueellaan tapahtuvista kasvihuonekaasupäästöistä. Sillä on myös suvereeni oikeus päättää päästöjen vähentymiseen liittyvistä kansallisista toimista sekä siitä, miten ne jakautuvat eri toimijoille ja sektoreille. Euroopan unioniin kuuluvien maiden osalta tätä päätösvaltaa on kuitenkin merkittävältä osin siirretty EU-tasolle. Vallitsevan ajattelun

²¹ <https://www.theccc.org.uk/carbon-offsets-call-for-evidence/>.

mukaan valtio voi päättää paitsi siitä, miten ja keiden toimesta sen alueelta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä on vähennettävä, myös siitä, kenen hyväksi hillintätoimet voidaan laskea ja lasketaanko ne osaksi valtion omia tavoitteita. Jälkimmäinen koskee täysimääräisesti myös EU-jäsenmaita.

Kansallisten toimijoiden, kuten kuntien, yritysten, järjestöjen ja yksityishenkilöiden, aikaansaamat ilmastomuutoksen hillintätulokset maan rajojen sisällä lasketaan lähtökohtaisesti mukaan kansallisiin päästövähennyksiin ja ne auttavat valtiota saavuttamaan ilmastotavoitteensa.

Ilmastotietoisuuden kasvaessa ja erityisesti IPCC:n 1,5 asteen lämpenemistä koskevan raportin jälkeen useat ei-valtiolliset toimijat ovat ryhtyneet asettamaan itselleen vapaaehtoisia ilmastotavoitteita – esimerkiksi hiilineutraalisuus- ja nettonollatavoitteita. Tähän liittyen myös päästökompensaation ja kompensatiorahankkeiden suosio on kasvamassa. Kehityksen myötä pintaan on noussut kysymys kaksoislaskennasta ja siitä, millä ehdoin vapaaehtoista kompensatiota voi pitää laadukkaana ja siihen liittyviä väittämiä uskottavina, ottaen huomioon, lasketaanko hillintätulokset osaksi valtioiden kansallisia tavoitteita vai ei.

Siltä osin, kun vapaaehtoiseen kompensatioon käytetyt hillintätulokset näkyvät kyseisen maan kasvihuonekaasupäästöjä ja kansallisten tavoitteiden saavuttamista koskevassa päästölaskennassa ja raportoinnissa, niihin liittyy kaksoislaskennan riski siinä mielessä, että saman hillintätuloksen laskee hyväkseen sekä valtio että vapaaehtoisen kompensatiorahankkeiden käyttäjä. Kaksoislaskenta on Pariisin sopimuksen myötä noussut varsin yleiseksi ja laajaksi haasteeksi ja käytännöt sen välttämiseksi maan sisällä tapahtuvien hillintätoimien osalta ovat vasta muodostumassa.

Ei-valtiollisen toimijan omien päästöjen vähentäminen tulee erottaa vapaaehtoiseen kompensatioon perustuvista hillintätuloksista. Ei-valtiolliset toimijoiden omat päästövähennykset Suomen rajojen sisällä vähentävät Suomen kansallisia päästöjä siltä osin kuin ne näkyvät Suomen khk-inventaariossa, ja lasketaan Suomen ilmastotavoitteisiin siltä osin kuin ne kuuluvat tavoitteiden piiriin. Sen sijaan jäljelle jäävien päästöjen ilmastovaikutuksen aito kumoaminen vapaaehtoisella kompensatiolla edellyttää kansalliset ilmastotavoitteet ylittävien hillintätulosten käyttämistä. Päästötön toimija ei aiheuta Suomelle kansallisiakaan päästöjä, kun taas päästöjä aiheuttava mutta päästönsä kompensoinut toimija aiheuttaa kansallisia päästöjä kompensatiosta huolimatta. Kompensatioon liittyvä kumoutumisväittäjä ei tarkoita päästöttömyyttä vaan kohteen päästöjen ja kompensatioon käytettyjen hillintätulosten yhteisvaikutusta globaaleihin nettopäästöihin. Vaikka kohteen päästöt ja kompensatioon käytetyt hillintätulokset toteutuisivat samassa maassa, aito kumoutumisvaikutus edellyttää, ettei samoja hillintätuloksia käytetä sekä kumoutumisväittämään että kansalliseen ilmastotavoitteeseen.

2.2 Mitä kaksoislaskennalla tarkoitetaan?

Kaksoislaskennalla tarkoitetaan saman hillintätuloksen laskemista useampaan kertaan. Kaksoislaskennan muotoja ovat²²:

- **Kaksinkertainen liikkeellelasku** (engl. double issuance): samalle hillintätulokselle myönnetään useampi kuin yksi yksikkö (esimerkiksi useamman eri hyvitysstandardin puitteissa)
- **Kaksinkertainen käyttö** (engl. double use): sama yksikkö käytetään useampaan kertaan (esimerkiksi useampaan eri tavoitteeseen)
- **Kaksinkertainen hyväksiluku** (engl. double claiming): sama hillintätulos lasketaan sekä isäntämaan tavoitteen täyttämiseen alhaisempien kansallisten päästöjen kautta että vapaaehtoisen kompensaation ostajalle tiettyjen päästöjen ilmastohaitan kumoamiseen (engl. offsetting).

Tässä selvityksessä kaksoislaskennalla tarkoitetaan nimenomaan kaksinkertaista hyväksilukua.

2.3 Miksi kaksoislaskenta halutaan välttää?

Kaksoislaskennan välttäminen on yllä kuvatulla tavalla yksi vapaaehtoisen kompensaation minimikriteereistä²³.

Pariisin sopimuksen 6 artiklan toimeenpanosäännöt edellyttävät kaksoislaskennan välttämisen valtioiden välillä siirrettyjen hillintätulosten osalta. Sen sijaan ei-valtiollisten toimijoiden vapaaehtoisen kompensaation osalta säännöt mahdollistavat mutta eivät edellytä kaksoislaskennan välttämistä. Glasgow'ssa 2021 järjestetyn YK:n ilmastokokouksen yhteydessä Suomi sitoutui San Jose Principles -ryhmän julistukseen, jossa mm. edellytetään kaksoislaskennan välttämistä myös vapaaehtoisen kompensaation yhteydessä.²⁴

Kaksoislaskennan välttäminen vapaaehtoisen kompensaation yhteydessä ei siis perustu oikeudelliseen veloitteeseen, vaan pyrkimykseen varmistaa vapaaehtoiseen kompensaatioon perustuvien kumoutumisväittämien uskottavuus ja aito ilmastohyöty

²² EDF, WWF & Oeko Institute (2020). What makes a high-quality carbon credit? Schneider, L., Kollmuss, A., Lazarus, M. (2014). Addressing the risk of double counting emission reductions under the UNFCCC.

²³ Vapaaehtoisen kompensaation minimikriteereitä ovat mm. lisäisyys, vankka perusura ja laskentamenetelmät, pysyvyys, riippumaton todentaminen sekä hiilivuodon ja kaksoislaskennan välttäminen. Laine ym. (2021) sisältää kattavan kuvauksen vapaaehtoisen kompensaation minimikriteereistä.

²⁴ "Applying corresponding adjustments to support voluntary corporate climate commitments in mitigation outcomes used by corporate actors for voluntary climate goals through international voluntary carbon markets, as also requested by participants in the voluntary market." <https://cambioclimatico.go.cr/following-cop26-climate-talks-the-san-jose-principles-coalition-recommits-to-principles-for-high-integrity-carbon-markets-pledges-to-act-on-them-together/>.

sekä estää viherpesu. Viherpesu tarkoittaa harhaanjohtavaa markkinointia, joka luo kuluttajalle virheellisen kuvan toimijan tai tuotteen ympäristövaikutuksesta.

Kaksoislaskennan välttäminen auttaa myös ymmärtämään vapaaehtoisen kompensaation globaalia ilmastovaikutusta. Vapaaehtoisen kompensaation tuottaman hillintätuloksen laskeminen vain joko maiden ilmastotavoitteiden täyttämiseen tai niiden ylittämiseen auttaa hahmottamaan, miltä osin vapaaehtoinen kompensaatio toteuttaa nykyisiä tavoitteita ja miltä osin se lisää globaalia kunnianhimoa olemassa oleviin tavoitteisiin verrattuna.

Monet toimijat ovat ottaneet kantaa kaksoislaskennan välttämisen tarpeeseen vapaaehtoisen kompensaation osalta. Esimerkiksi Gold Standard edellyttää kaksoislaskennan välttämistä myös vapaaehtoisen kompensaation osalta.²⁵ Verra puolestaan ei tätä edellytä, mutta aikoo mahdollistaa sen erittelemällä hyvitysyksiköt, joilla on isäntämaan ns. ITMO-valtuutus (Internationally Transferred Mitigation Outcome, ITMO) (ks. 3.1.2.4).²⁶ Kansainvälisen VCMI-aloitteen alustavat, vapaaehtoisen kompensaation väittämiä koskevat ohjeet²⁷ eivät yksiselitteisesti edellytä kaksoislaskennan välttämistä. Kysymyksen tarkastelu jatkuu vuoden 2022 ajan. Alustavat ohjeet edellyttävät kuitenkin selkeää raportointia siitä, lasketaanko vapaaehtoiseen kompensaatioon liittyvät hillintätulokset isäntämaiden tavoitteiden saavuttamiseen. Useissa maissa kuluttajaviranomaiset ovat tarkastelleet hiilineutraaliusväittämiä, mutta eivät ole toistaiseksi ottaneet kantaa kaksoislaskentanäkökohtiin.

Vapaaehtoiisiin kompensaatioihin kytkeytyvät myös EU:ssa käynnissä olevat lainsäädäntöhankkeet, jotka liittyvät kuluttajansuojaan (ks. jaksot 1.3 ja 6.4) sekä poistumien sertifiointiin ja muihin kannustimiin (ks. 1.2). On myös mahdollista, että kaksoislaskentaan liittyvät näkökohdat nousevat esille sekä kuluttajansuojaan että hiilensidontaan liittyvissä EU-tason aloitteissa ja että jatkossa annetaan myös siihen liittyvää EU-tason ohjeistusta ja/tai sääntelyä.

2.4 Miten kaksoislaskenta voidaan välttää?

Kaksoislaskenta voidaan välttää varmistamalla, että ainoastaan yksi taho lukee vapaaehtoisen kompensaation tuottaman hillintätuloksen hyväkseen – joko kompensaatiohankkeen isäntämaa oman ilmastotavoitteensa täyttämiseen tai vapaaehtoisen kompensaation ostaja päästöjänsä ilmastohaitan kumoamiseen.

²⁵ Gold Standard (2021). Treatment of double counting and corresponding adjustments in voluntary carbon markets.

²⁶ Verra (2021). Moving Forward Together: Verra's Reflections on the COP26 Outcome in Glasgow. <https://verra.org/moving-forward-together-verras-reflections-on-the-cop26-outcome-in-glasgow/>.

²⁷ <https://vcminegrity.org/wp-content/uploads/2022/06/VCMI-Provisional-Claims-Code-of-Practice.pdf>.

Vapaaehtoisen kompensaaation ostajat voivat pyrkiä varmistamaan omien toimien aidon ilmastohyödyn käyttämällä päästöjen ilmastohaitan kumoamiseen vain sellaisia hillintätuloksia, joita ei lasketa isäntämaan tavoitteen saavuttamiseen. Muussa tapauksessa – eli käyttäessään hillintätuloksia, jotka lasketaan isäntämaan tavoitteen saavuttamiseen – ne voivat välttää kaksoislaskennan tekemällä ilmastotekoväittämän.

Seuraavissa tapauksissa kaksoislaskennan riskiä ei ole:

Tapaus A: Isäntämaalla ei ole ilmastotavoitetta hillintätuloksen toteutumisajankohtana. Pariisin sopimuksen puitteissa kaikilla sopimukseen liittyneillä mailla tulee olla kansalliset ilmastotavoitteet vuodesta 2021 lähtien. Vuoteen 2020 asti, Kioton pöytäkirjan puitteissa kehittyvillä mailla ei ollut sitovia ilmastotavoitteita, joten näissä maissa vuoden 2020 loppuun mennessä toteutuneisiin hillintätuloksiin ei liity kaksoislaskennan riskiä.

Tapaus B: Isäntämaalla on ilmastotavoite, mutta se ei kata hillintätulosta. Maiden tavoitteet eivät välttämättä tällä hetkellä kata kaikkia kasvihuonekaasuja, sektoreita tai toimia. Esimerkiksi biohiilen käyttö maanparannusaineena ja suoraan ilmasta poistetun hiilidioksidin varastointi (Direct Air Carbon Capture and Storage, DACCS) eivät kuulu EU:n tämänhetkisten ilmastotavoitteiden piiriin. Tällaisten hillintätulosten osalta ei pääsääntöisesti tällä hetkellä ole kaksoislaskentariskiä. Tavoitteiden kattavuus voi kuitenkin laajentua, joten nyt tavoitteiden ulkopuolelle jäävät hillintätulokset saattavat tulevaisuudessa kuulua tavoitteiden piiriin.

Tapaus C: Isäntämaalla on ilmastotavoite, joka kattaa hillintätuloksen, mutta hillintätulosta ei lasketa isäntämaan tavoitteen saavuttamiseen. Kaikkia vapaaehtoisen kompensatiokäyttöön tuotetuista hillintätuloksista ei välttämättä lasketa tavoitteiden saavuttamiseen, esimerkiksi siksi, etteivät ne näy kansallisessa khk-inventaariossa. Tämä voi johtua siitä, että khk-inventaario perustuu laskentamenetelmiin, jotka eivät kata yksittäisten hankkeiden hillintätuloksia. Syynä voi olla myös se, ettei kaikille hillintätoimille ja -tuloksille ole vielä sovittu kansainvälisiä laskentamenetelmiä tai -sääntöjä. Tällaisten hillintätulosten osalta ei tällä hetkellä ole kaksoislaskentariskiä maiden tavoitteiden kanssa. Päästölaskentamenetelmät ja -säännöt kuitenkin kehittyvät, ja nyt khk-inventaarioiden ja tilinpidon ulkopuolelle jäävät hillintätulokset saattavat tulevaisuudessa kuulua khk-inventaarioiden ja tilinpidon piiriin.

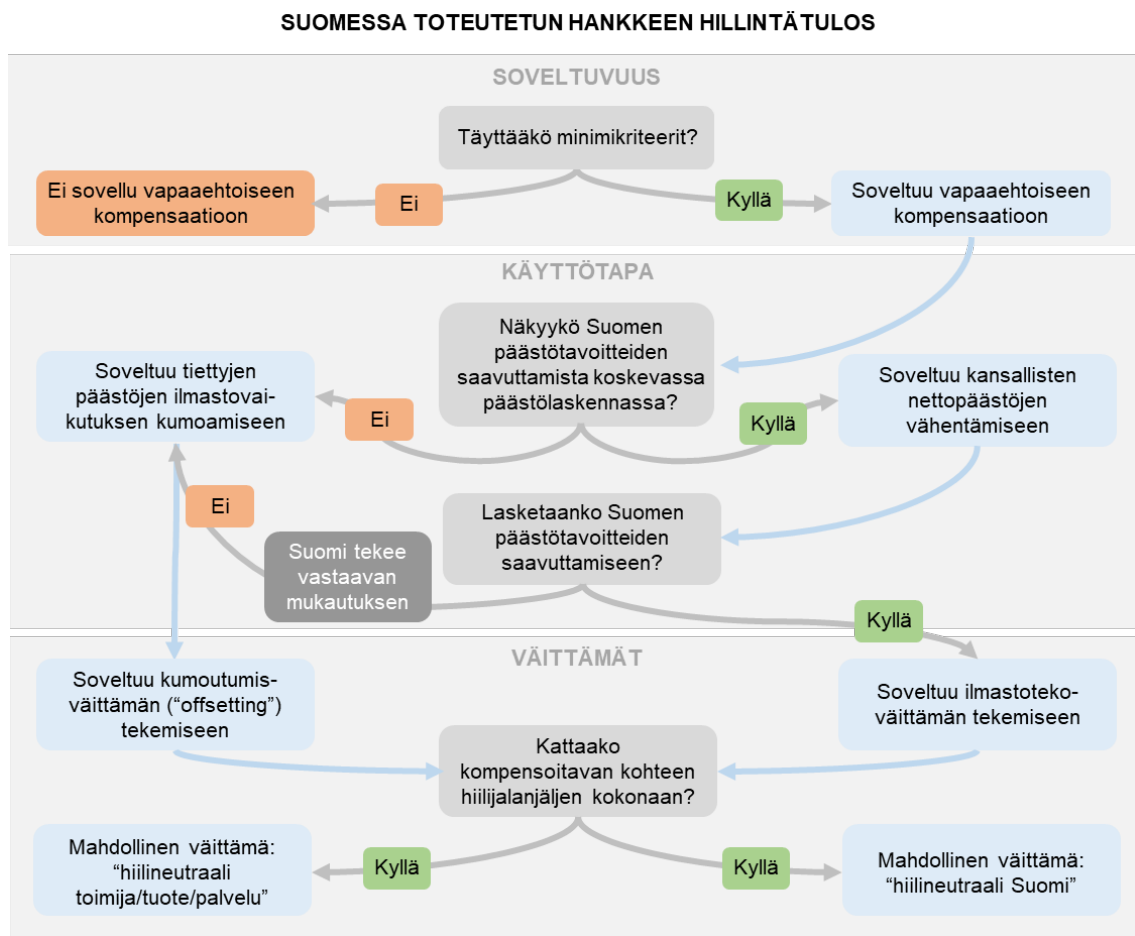
Mikäli hillintätulos sisältyy isäntämaan tavoitteeseen ja lasketaan isäntämaan tavoitteen saavuttamiseen, kaksoislaskennan riski on olemassa, ja sen voi välttää seuraavasti:

1. Isäntämaa voi jättää hillintätuloksen laskematta kansallisen tavoitteen saavuttamiseen, esimerkiksi tekemällä ns. vastaavan mukautuksen päästötaseeseen (ks. 4.2) tai sitoutumalla ylittämään kansallisen tavoitteensa hillintätulosta vastaavalla määrällä.
2. Vapaaehtoisen kompensaaation ostaja voi jättää hillintätuloksen laskematta itselleen tekemällä ilmastotekoväittämän, joka tarkoittaa, että hillintätulos lasketaan isäntämaan tavoitteeseen eikä ostajan määrittelemien päästöjen ilmastohaitan kumoutumiseen.

2.5 Yhteenveto

Kuva 1 havainnollistaa Suomessa toteutetun hankkeen hillintätuloksen soveltuvuutta vapaaehtoiseen kompensatioon sekä mahdollisia käyttötapoja ja väittämiä.

Kuva 1. Suomessa toteutetun hankkeen hillintätulos ja siihen liittyvät mahdolliset käyttötavat ja väittämät



Soveltuakseen vapaaehtoiseen kompensatioon hankkeen hillintätulosten on täytettävä minimikriteerit. Jos kompensatiohankkeille asetettavat minimikriteerit eivät täyty, mutta kyseisellä hillintätoimella voidaan auttaa Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamista, kannattaisi valtion tukea näitä toimia muilla tavoin kuin vastaavien mukautusten tekemisen avulla. Esimerkkinä tällaisesta hillintätoimesta on soiden ennallistaminen, jonka lyhyen aikavälin hillintätulokset saattavat olla jopa negatiivisia (eli toimi voi aiheuttaa alussa päästöjä), mutta pidemmällä aikavälillä ilmastonmuutoksen hillinnän vaikutukset voivat olla merkittävät.

Kaksoislaskennan riski koskee hillintätuloksia, jotka näkyvät Suomen päästötavoitteiden saavuttamista koskevassa päästölaskennassa.²⁸ Jos ne lasketaan Suomen päästötavoitteiden saavuttamiseen, ne soveltuvat vapaaehtoiisiin ilmastotekoväittämiin ja mahdollisiin ”kansallisiin” hiilineutraaliusväittämiin. Jos Suomi päättää jättää tällaisia hillintätuloksia laskematta kansallisiin päästötavoitteisiinsa eli sitoutuu tekemään vastaavan mukautuksen, ne soveltuvat vapaaehtoiisiin kumoutumisväittämiin ja ”perinteisiin” hiilineutraaliusväittämiin. Sellaiset hillintätulokset, jotka eivät näy Suomen päästötavoitteiden saavuttamista koskevassa päästölaskennassa, eivät edellytä vastaavaa mukautusta soveltuakseen vapaaehtoiisiin kumoutumis- ja hiilineutraaliusväittämiin.

Seuraavissa luvuissa tarkastellaan lähemmin Suomessa toteutettavien vapaaehtoisten kompensatiohankkeiden tunnustamiseen ja hillintätulosten vapaaehtoiseen kompensatiokäyttöön liittyviä periaatteellisia, teknisiä ja juridisia näkökohtia, jotka on otettava huomioon arvioitaessa Suomessa toteutetun, vapaaehtoisen kompensatian minimikriteerit täyttävän hankkeen hillintätulosten mahdollisia käyttötapoja ja niihin liittyviä väittämiä, erityisesti Suomen kansallisten tavoitteiden täyttymisen ja kaksoislaskennan välttämisen näkökulmasta.

3 SUOMEN ILMASTOTAVOITTEET JA NIIDEN SEURANTA

Kaksoislaskenta kytkeytyy läheisesti ilmastotavoitteisiin. Tässä selvityksessä kaksoislaskentaa tarkastellaan kontekstissa, joka liittyy toisaalta Suomea sitovien ilmastotavoitteiden toteuttamiseen ja toisaalta ei-valtiollisten toimijoiden vapaaehtoisten ilmastotavoitteiden toteuttamiseen hyödyntäen osin vapaaehtoista kompensatiota.

Tässä luvussa käydään läpi Suomen ilmastotavoitteet ja niihin liittyvät raportointi- ja tilinpitovelvoitteet, joiden perusteella voidaan hahmottaa, millaisia hillintätoimia Suomi raportoi ja lukee hyväkseen ja millaisiin tilanteisiin liittyy siten kaksoislaskennan riski. Lisäksi luvussa tarkastellaan sitä, määrin kansainvälinen ja EU-tason sääntelykehikko toisaalta edellyttää kaksoislaskentaa puuttumista ja toisaalta mahdollistaa sen.

Suomen ilmastomuutoksen torjuntaan liittyvät päästövähennystavoitteet perustuvat kolmeen eri oikeuslähteeseen: Pariisin ilmastosopimukseen (76/2016), EU:n ilmastolainsäädäntöön sekä Suomen kesällä 2022 hyväksytyyn uuteen ilmastolakiin. Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisen liittyvät keskeisesti sekä kasvihuonekaasupäästöjen seuranta, raportointi ja todentaminen (monitoring, reporting and verification, MRV) että päästötavoitteiden saavuttamisen seuranta ja siihen liittyvä tilinpito (accounting). Kumpaankin teemaan liittyvää sääntelyä löytyy erityisesti YK:n ilmastosopimusjärjestelmästä ja EU-oikeudesta, mutta rajallisessa määrin myös

²⁸ Tässä selvityksessä kansallisella päästölaskennalla tarkoitetaan kansallisten päästöjen ja kansallisten päästötavoitteiden täyttymisen seuranta ja arviointia. Päästölaskenta kattaa mm. khk-inventaarion ja kansallisten päästötavoitteiden täyttymisen seuranta ja arviointia varten laadittavat päästötaseet, jotka koostuvat inventaariotietoihin perustuvasta päästökehityksestä mukautettuna mahdollisilla joustoilla, esimerkiksi hillintätulosten siirroilla.

Suomen kansallisesta ilmastolaista. Alla tätä kokonaisuutta tarkastellaan keskittyen erityisesti kaksoislaskennan näkökulmasta keskeisiin elementteihin.

3.1 Pariisin sopimus

3.1.1 Kansallisesti määritellyt panokset eli NDC:t

Pariisin sopimuksen keskeisenä tavoitteena on rajoittaa maapallon keskimääräinen lämpötilan nousu selvästi alle kahteen Celsius-asteeseen esiteolliseen aikaan verrattuna ja pyrkiä toimiin, joilla se saadaan rajoitettua 1,5 asteeseen.²⁹ Ilmastopolitiikassa on Pariisin sopimuksen solmimisen jälkeen alettu painottaa 1,5 asteen tavoitetta,³⁰ johtuen pääosin hallitustenvälisen ilmastomuutospaneeli IPCC:n lokakuussa 2018 julkaisemasta 1,5 asteen lämpenemistä koskevasta erityisraportista. Lisäksi Pariisin sopimuksen päämääriin kuuluu globaali hiilineutraalius eli tasapainon saavuttaminen ihmisen toiminnasta aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen sekä niiden joko luonnollisten tai teknologisten nielujen kautta tapahtuvien poistumien välillä vuoteen 2050 mennessä.³¹

Yksittäisen valtion kontribuutio Pariisin sopimuksen kollektiivisten tavoitteiden toteuttamiseen perustuu kansallisesti määriteltyihin panoksiin (Nationally Determined Contributions, NDCs). Suomen ja EU:n näkökulmasta Pariisin sopimus on muiden kansainvälisten ympäristösopimusten tapaan ns. jaetun toimivallan sopimus, joka osapuolia ovat sekä kaikki yksittäiset jäsenmaat että EU ja jonka toimeenpano edellyttää näiden yhteistyötä. Pariisin sopimuksen 4.16 artikla puolestaan mahdollistaa, että EU:lla ja sen jäsenmailla on Pariisin sopimuksen alla yhteinen NDC. Näin ollen Suomen NDC on yhteinen koko EU:n kanssa ja edellyttää vähintään 55 prosentin päästövähennystä vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä.³² Lisäksi EU:n kollektiivisena tavoitteena on olla ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä eli saavuttaa tasapaino kaikkien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien välillä. Kaksoislaskennan ja tämän selvityksen näkökulmasta on keskeistä, ettei EU:n NDC:tä ole alla kuvattavalla tavalla tarkasti jyvitetty eri jäsenmaiden kesken, eikä EU lainsäädäntö nykymuodossaan mahdollista ns. vastaavien mukautusten tekemistä.

3.1.2 NDC:n saavuttamisen seuranta ja raportointi

3.1.2.1 Läpinäkyvyyskehikko ja kaksivuotisraportti

Sekä päästöraportointiin että päästötavoitteiden saavuttamiseen liittyvä läpinäkyvyys näytteli tärkeää roolia Pariisin sopimukseen johtaneissa neuvotteluissa. Olennaisena

²⁹ Pariisin sopimuksen artikla 2.1(a).

³⁰ Decision 1/CP.26

³¹ Pariisin sopimuksen artikla 4.1.

³² Ks. Euroopan unionin neuvoston päätelmät 14222/1/20 REV 1, kohta 27.

osana Pariisin sopimuksen ns. kunnianhimomekanismia sopimuksen 13 artiklalla luotiin uusi kansainvälinen läpinäkyvyyskehikko (Enhanced Transparency Framework).³³

Keskeinen instrumentti Pariisin sopimuksen mukaisessa raportoinnissa on kaksivuotisraportti (Biennial Transparency Report, BTR). Se käsittää mm. sekä kansallisen khk-inventaarion että NDC:n toimeenpanoa ja saavuttamista koskevat seurantatiedot ja kirjanpidon. Kaksivuotisraportti on siis keskeinen väline, jonka puitteissa maat raportoivat YK:lle kansallisesti määritellyn panoksen saavuttamisesta, ml. alla käsiteltävän jäsenllyyn tiivistelmän (structured summary) muodossa. Ensimmäinen kaksivuotisraportti tulee toimittaa YK:lle 31 joulukuuta 2024 mennessä. Kaksivuotisraportin lisäksi Suomen ja muiden kehittyneiden maiden tulee jatkaa vuosittaisen khk-inventaarin toimittamista YK:lle.³⁴

3.1.2.2 Kasvihuonekaasuinventario

Khk-inventaarion keskeinen funktio on tuottaa kattavaa ja luotettavaa tietoa Pariisin sopimuksen osapuolten kasvihuonekaasupäästöjen ja poistumien kehityksestä. Se sisältää sekä kansallisen inventaarioraportin (National Inventory Report, NIR) että numeeriset päästötiedot sisältävät taulukkopohjat (Common Reporting Format tables). Khk-inventaarien laskentaperiaatteet ovat kuvattu IPCC:n ns. hyvän käytännön ohjeissa.

Khk-inventaarissa raportoidaan seitsemän kasvihuonekaasun vuotiset päästöt seuraavilta sektoreilta: energia, teollisuusprosessit ja tuotteiden käyttö, maatalous, maankäyttö, maankäytön muutokset ja metsätalous sekä jäte. Lisäksi raportoidaan teollisuusprosesseissa ja energiasektoreilla syntyvät epäsuorat hiilidioksidipäästöt. Kansainvälisen lento- ja meriliikenteen päästöt raportoidaan erikseen, eikä niitä lasketa osaksi kansallisten päästöjen kokonaisuutta.

Kasvihuonekaasupäästöjen osalta raportointi käsittää hiilidioksidin (CO₂), metaanin (CH₄), dityppioksidin (N₂O) ja F-kaasujen (HFC-yhdisteet, PFC-yhdisteet ja rikkiheksafluoridi SF₆) sekä typpitrifluoridi (NF₃) päästöt. Näiden seitsemän kasvihuonekaasun lisäksi taulukoidaan hiilimonoksidin (CO), typen oksidien (NO_x), rikkidioksidin (SO₂) ja haihtuvien orgaanisten yhdisteiden (NMVOC) päästöt.

Khk-inventaarion kaksi keskeisintä tulosta ovat päästötaso ja päästötason muutos. Päästötasolla tarkoitetaan kalenterivuoden yhteenlaskettujen kasvihuonekaasupäästöjen kokonaismäärää. Muutos taas määritellään

³³ Ks. yleisesti Harro van Asselt and Kati Kulovesi, "Commentary on Article 13: Enhanced Transparency Framework under the Paris Agreement," in: Leonie Reins and Gert van Caster (eds.) Commentary on the Paris Agreement (Edward Elgar, 2021). Ladattavissa: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3595987.

³⁴ UNFCCC, Decisions 3/CP.5, para. 2, and 1/CP.24, para. 42.

prosentuaalisena muutoksena vuoden 1990 ja viimeisimmän inventaariovuoden päästötasojen välillä.

Tilastokeskus toimii Suomessa khk-inventaarion kansallisena vastuuyksikkönä, joka ohjaa inventaariotyötä, kokoaa ja lähettää vuosittaiset raportoinnit.

3.1.2.3 NDC:n saavuttamisen seuranta ja tilinpito

Siinä missä khk-inventaarioraporttien tavoitteena on antaa kattava kokonaiskuva kasvihuonekaasupäästöjen ja poistumien kehityksestä, NDC:n toteuttamisen ja saavuttamisen seuranta, raportointi ja siihen liittyvä tilinpito (engl. NDC accounting) pyrkii tuottamaan tietoa maiden edistyksistä kohti niiden NDC:issa asetettujen päästötavoitteiden toteutumista.³⁵ Käsillä olevan selvityksen näkökulmasta kysymys on olennainen – NDC-raportointi liittyy läheisesti kysymykseen siitä, mitkä hillintätulokset valtio lukee hyväkseen osana päästötavoitteensa saavuttamista koskevaa raportointia.

Toisin kuin Kioton pöytäkirja, Pariisin sopimus ei sisällä kaikille maille yhtenäisiä, yksityiskohtaisia vaatimuksia liittyen NDC:n saavuttamisen seurantaan. Tämä johtuu eroista Pariisin sopimuksen ja Kioton pöytäkirjan oikeudellisissa rakenteissa. Keskeisten maiden mukaan saamiseksi Pariisin sopimuksessa otettiin lähtökohdaksi päästötavoitteiden kansallinen määrittely ja joustavuus. Tätä taustaa vasten kansallisesti määritellyt panokset muodostavat varsin kirjavan kokonaisuuden ja erityisesti kehittyvien maiden NDC:t saattavat poiketa toisistaan merkittävästikin. Eroja saattaa olla esimerkiksi siinä, mitkä kasvihuonekaasut ja sektorit sisältyvät eri maiden panoksiin, miltä osin niiden päästötavoitteet on ilmaistu, tai voidaan ilmaista, hiilidioksidiekvivalenttitonneina ja onko tavoite asetettu yksittäiselle vai useammalle vuodelle. Tästä johtuen myöskään NDC:iden toteutumisen seurannalle ei ole mahdollista luoda yhtenäistä mittaria eikä yhteismitallisia (hiilidioksidiekvivalenttitonneina ilmaistuja) NDC-yksiköitä.

NDC:n toimeenpanon ja saavuttamisen seurantaan ja raportointiin liittyviä määräyksiä löytyy Pariisin sopimuksen 4 ja 13 artikloista sekä niihin liittyvistä sopimuksen osapuolikokouksen päätöksillä hyväksytyistä yksityiskohtaisista

³⁵ NDC voi sisältää myös esimerkiksi sopeutumiseen liittyviä tavoitteita, mutta raportointimääräykset keskittyvät erityisesti 4 artiklan mukaisten päästötavoitteiden saavuttamiseen.

toimeenpanosäännöistä.³⁶ Lisäksi kaksoislaskentaan liittyviä määräyksiä löytyy sekä Pariisin sopimuksen 6.2 artiklasta että 6 artiklaa koskevista toimeenpanosäännöistä³⁷.

Taulukko 2. Pariisin sopimuksen päästötavoitteiden toteutumiseen ja tilinpitoon liittyvät keskeiset määräykset

- Kaksivuotisraportissa toimitetaan YK:n ilmastosihteeristölle tiedot, jotka tarvitaan seurattaessa, miten osapuoli on edistynyt 4 artiklan mukaisen kansallisesti määritellyn panoksensa toteuttamisessa ja saavuttamisessa (artikla 13.7).
- Tässä yhteydessä "osapuolet edistävät ympäristötavoitteiden loukkaamattomuutta, avoimuutta, tarkkuutta, täydellisyyttä, vertailtavuutta ja johdonmukaisuutta sekä varmistavat kaksinkertaisen laskennan välttämisen." (artikla 4.13)
- Raportointia seuraa ulkopuolisten asiantuntijoiden toimesta tapahtuva tekninen tarkastelu kattaen mm. kaksivuotisraportin tiedot liittyen kansallisesti määritellyn panoksen toteuttamiseen ja saavuttamiseen (artikla 13.11)
- Tämän jälkeen kaksivuotisraporttia käsitellään prosessissa, joka tunnetaan nimellä tukea tarjoava monenvälinen tarkastelu (Facilitative Multilateral Consultation Process, FMCP) liittyen mm. siihen, miten osapuoli on edistynyt Pariisin sopimuksen ja kansallisesti määritellyn panoksensa toteuttamisessa ja saavuttamisessa. (artikla 13.11)

Siinä missä khk-inventaarin tulee kattaa mahdollisimman kattavasti kaikki ihmisen toimintaan aiheuttamat päästöt ja poistumat, NDC:n toteutumiseen ja tilinpitoon liittyvä raportointi keskittyy NDC:n kannalta olennaisiin tietoihin.³⁸ Jos esimerkiksi kehittyvän maan NDC kattaa vain energiasektorin päästöt, sen toteutumisen seurantaan liittyvä raportointi keskittyy näihin päästöihin.³⁹ Sen sijaan kaikki kasvihuonekaasut ja sektorit kattavan NDC:n osalta edellytetään kaikki kasvihuonekaasut ja sektorit kattavaa

³⁶ UNFCCC, Decision 20/CMA.1 Further guidance on the mitigation section, Annex II, Accounting for Parties' nationally determined contributions referred to in decision 1/CP.21, paragraph 31; Decision 5/CMA.3, Guidance for operationalizing the modalities, procedures and guidelines for the enhanced transparency framework referred to in Article 13 of the Paris Agreement, Annex II, Common tabular formats for the electronic reporting of the information necessary to track progress made in implementing and achieving nationally determined contributions under Article 4 of the Paris Agreement: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA2021_L10a2E.pdf.

³⁷ UNFCCC, Decision 2/CMA.3 (Art. 6.2), Decision 3/CMA.3 (Art. 6.4) https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf.

³⁸ UNFCCC 2021, p. 19. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/ETFReferenceManual.pdf>.

³⁹ Ibid.

toteutumisen seuranta.⁴⁰ Tämä vaatimus soveltuu esimerkiksi EU:n kollektiiviseen NDC:hen.

NDC:n saavuttamiseen ja tilinpitoon liittyvät tiedot raportoidaan osana kaksivuotisraporttia. Raportointi keskittyy periaatteessa vertaamaan osapuolen kasvihuonekaasupäästöjä NDC:ssä asetettuihin päästötavoitteisiin. Se kattaa sekä tekstiosan että taulukkorungon (common tabular format). NDC-tilinpitoa varten hyväksyttiin Glasgow'n osapuolikokouksessa Katowicen sääntökirjaa⁴¹ täydentävät taulukkopohjat ja sisällysluettelorungot.⁴²

NDC-tilinpidon osalta eräs raportoinnin keskeinen elementti on jäsennelly tiivistelmä (structured summary), jonka rakenne kattaa seuraavat osa-alueet: 1) NDC:n toteutumisen ja saavuttamisen seuraamiseksi valittujen indikaattoreiden kuvaus; 2) NDC:n ymmärtämiseksi tarpeelliset määritelmät; 3) metodologiat ja tilinpitomenetelmät; ja 4) edistyminen NDC:n toteutumisen ja saavuttamisen suhteen.

3.1.2.4 Pariisin sopimuksen 6 artikla ja siihen liittyvä tilinpito

NDC:n saavuttamisen seuranta kytkeytyy myös Pariisin sopimuksen vapaaehtoista kansainvälistä yhteistyötä koskevaan 6 artiklaan, jonka puitteissa sopimuksen osapuolet voivat tehdä yhteistyötä lisätäkseen ilmastotoimien kunnianhimoa. Artiklan päämotiivina oli useiden maiden pyrkimys tuoda hiilimarkkinamekanismit osaksi Pariisin sopimuksen järjestelmää. Eräät maat kuitenkin systemaattisesti vastustavat markkinamekanismeja, mistä syystä 6 artikla kattaa myös muita, ei-markkinapohjaisia kansainvälisen yhteistyön muotoja.

Selvityksen kannalta keskeisiä 6 artiklan alaisia yhteistyön muotoja on kaksi: hillintätoimien kansainvälisesti siirrettyjen tulosten (engl. internationally transferred mitigation outcome, ITMO) käyttö NDC:n täyttämiseen tai muihin tarkoituksiin (6.2 artikla) ja päästövähennysten hyvitysmekanismi (6.4 artikla).

Osallistuvien osapuolten tulee varmistaa ympäristötavoitteiden loukkaamattomuus (engl. environmental integrity), edistää kestäväää kehitystä ja soveltaa vankkaa tilinpitoa, mukaan lukien kaksoislaskennan välttäminen.

6.2 artiklan puitteissa osapuolet valtuuttavat ITMO:ja kansallisten kriteerien ja prosessien mukaisesti, ja 6.4 artiklan hyvitysmekanismi sertifioi hillintätuloksia kansainvälisten kriteerien ja prosessien mukaisesti. Osapuolet voivat valtuuttaa näitä sertifioituja hyvityksiköitä ITMO:iksi 6.2 artiklan mukaisesti.

Nimestään huolimatta ITMO ei edellytä kansainvälistä siirtoa, vaan ITMO:ksi määritellään aito, todennettu ja lisäinen, vuonna 2021 tai sen jälkeen toteutunut

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Decision 18/ CMA.1, annex, paras. 59–103; Decision 20/CMA.1 Further guidance on the mitigation section, Annex II, Accounting for Parties' nationally determined contributions referred to in decision 1/CP.21, paragraph 3.

⁴² Decision 5/CMA.3, Annex II.

hillintätulos, jonka isäntämaa on valtuuttanut NDC-käyttöön tai muihin tarkoituksiin (esim. CORSIA, vapaaehtoinen kompensatio). Valtuutus velvoittaa osapuolen tekemään vastaavan mukautuksen (engl. corresponding adjustment), joka tarkoittaa, ettei valtuutuksen antanut osapuoli laske valtuuttamiaan hillintätuloksia oman NDC:n saavuttamiseen. ITMO edustaa siis hillintätulosta, jonka voi käyttää muuhun tarkoitukseen ilman kaksoislaskennan riskiä.

6 artiklaan liittyvät toimeenpanosäännöt saatiin pitkien ja hankalien neuvottelujen jälkeen sovittua Glasgow'n osapuolikokouksessa vuoden 2021 lopussa. Säännöillä pyritään mm. estämään kaksoislaskenta maiden NDC:iden ja/tai muiden kansainvälisten tavoitteiden (esim. CORSIA) välillä, varmistamaan ympäristötavoitteiden loukkaamattomuus (mm. hillintätulosten lisäisyys, vankka perusura, pysyvyys) ja välttämään negatiiviset sosiaaliset ja ympäristövaikutukset.

6.2 artiklan toimeenpanosäännöt sisältävät mm. ohjeet kaksoislaskennan välttämiseksi: ITMO:t edellyttävät isäntämaan valtuutuksen (engl. authorisation), jolla maa sitoutuu tekemään vastaavan mukautuksen kansalliseen päästötaseeseensa (engl. emissions balance) ja jättämään siltä osin hillintätulokset laskematta NDC:nsä saavuttamiseen. Säännöt sisältävät myös osallistumisehtoja: Pariisin sopimuksen osapuoli saa tehdä ITMO-valtuutuksia, jos se on toimittanut NDC:n ja viimeisimmän khk-inventaarion ja jolla on kansallinen prosessi ITMO:jen valtuuttamiseksi ja seuraamiseksi. Osapuolen tulee varmistaa, että ITMO-yhteistyö edistää NDC:n ja pitkän aikavälin vähähiilistrategian toimeenpanoa sekä Pariisin sopimuksen pitkän aikavälin tavoitteita. EU-jäsenmaiden näkökulmasta tilanne on kuitenkin monimutkaisempi johtuen siitä, ettei niiden yhteistä NDC:tä ole jyvitetty yksittäisille jäsenmaille, eikä niiden raportointia sääntelevä EU-lainsäädäntö toistaiseksi tunnista mahdollisuutta ITMO-valtuutuksen tekemiseen. Eli vaikka esimerkiksi Suomi voisi Pariisin sopimuksen alaisten sääntöjen näkökulmasta tehdä ITMO-valtuutuksia, tilanteeseen soveltuu myös EU-lainsäädäntö, jonka puitteissa tämä ei vielä ole mahdollista.

Viimeistään ensimmäisen valtuutuksen yhteydessä osapuolen tulee toimittaa ilmastopimuksen sihteeristölle alkuraportti (eng. initial report), joka sisältää tietoa esimerkiksi osallistumisehtojen täyttymisestä sekä siitä, miten osapuoli ITMO-yhteistyön osalta varmistaa ympäristötavoitteiden loukkaamattomuuden ja avoimuuden, soveltaa vankkaa tilinpitoa varmistaakseen muun muassa kaksinkertaisen laskennan välttämisen, ja edistää kestävästä kehitystä. Osapuoli voi periaatteessa asettaa kansallisia kriteerejä koskien esimerkiksi hanketyyppejä, perusuralaskelmia ja kestävästä kehityksen tavoitteita laadun varmistamiseksi ja NDC:n saavuttamisen turvaamiseksi. EU-jäsenmaiden osalta on varmistettava kansallisten toimien yhteensopivuus EU-lainsäädännön kanssa. Alkuraportissa osapuolen on myös laskettava NDC:n toimeenpanolle monivuotinen päästöpolku tai -budjetti, jota vasten vastaavat mukautukset tehdään. Osapuolten tulee myös raportoida vuosittain, 15. huhtikuuta mennessä, ITMO:jen valtuutukset, luovutukset, siirrot, hankinnat, mitätöinnit ja NDC-käyttö, sekä tietoja mm. valtuutetuista tahoista, hillintätulosten toteutusvuodesta, sektorista, hanketyypistä ja sarjanumerosta. Tekninen asiantuntijaryhmä (engl. Article 6 Technical Expert Review Team) arvioi raportit.

Osapuolten on myös perustettava, tai muutoin järjestettävä pääsy rekisteriin, johon kirjataan tiedot ITMO:jen valtuutuksista, siirroista ja käytöstä.

Vastaava mukautus tehdään luovutettujen (engl. first-transferred) ITMO:jen osalta Pariisin sopimuksen osana kaksivuotisraportointia. NDC-käytön osalta luovutukseksi määritellään ensimmäinen kansainvälinen siirto. Muun käytön osalta osapuoli voi määritellä luovutukseksi valtuutuksen, yksiköiden liikkeellelaskun, käytön tai mitätöinnin. Vastaavat mukautukset raportoidaan osana Pariisin sopimuksen raportoinnin jäsennellyä tiivistelmää, jonka perusteella arvioidaan NDC:n saavuttamisen seuranta ja toteutumista. Osapuoli raportoi päästötaseen, joka heijastaa NDC:n piirissä olevien päästöjen ja poistumien tasoa, vastaavasti mukautettuna ITMO:jen osalta (luovutetut/siirretyt ITMO:t kasvattavat päästötasetta ja käytetyt/vastaanotetut ITMO:t pienentävät päästötasetta).

3.2 EU

3.2.1 Ilmastotavoitteet

EU:n NDC on jäsenmaiden yhteinen ja edellyttää vähintään 55 prosentin päästövähennystä vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä.⁴³ Lisäksi EU:n kollektiivisena tavoitteena on olla ilmastoneutraali vuoteen 2050 mennessä eli saavuttaa tasapaino kaikkien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien välillä. EU:n on tarkoitus saavuttaa NDC:nsä sisäisin toimin käyttämättä kansainvälisiä markkinamekanismeja. Pariisin sopimuksen Artikla 6 ja sen alaiset ITMO-valtuutukset ovat kuitenkin relevantteja siitä näkökulmasta, voivatko yksittäiset EU:n jäsenmaat myöntää ITMO-valtuutuksia kannustaakseen vapaaehtoista kompensatiota erottamalla tällaisten hankkeiden tuottamat päästövähennykset pakollisten tavoitteiden saavuttamiseksi hyödynnetyistä päästövähennyksistä eli kaksoislaskennan estämiseksi.

EU:n tämänhetkiset ilmastotavoitteet on kirjattu kesällä 2021 voimaantulleeseen EU:n ilmastolakiin (EU) 2021/1119. EU:n komissio julkaisi heinäkuussa 2021 Fit for 55-paketin,⁴⁴ joka sisältää 12 lakialoitetta ja ehdotukset konkreettisista politiikkatoimista EU:n kiristetyyn 2030 tavoitteen saavuttamiseksi. Käsiteltävinä olevat lainsäädäntöuudistukset kattavat kaikki EU:n ilmasto-oikeuden keskeiset osa-alueet: päästökauppasektorin, taakanjakosektorin ja maankäyttösektorin.⁴⁵

Päästökauppasektoria sääntelee päästökauppadirektiivi (2003/87/EY) ja sen päästövähennyksiä ohjaa EU:n laajuinen päästökatto, joka kiristyy vuosittain direktiiviin kirjatun vähennysprosentin mukaan. Nykyiset kirjaukset vähentäisivät päästökauppasektorin päästöjä 43 % vuoteen 2030 mennessä verrattuna vuoteen

⁴³ Ks. Euroopan unionin neuvoston päätelmät 14222/1/20 REV 1, kohta 27.

⁴⁴ Ks. KOM(2021) 550 lopullinen.

⁴⁵ Ks. EU:n ilmasto- ja energian keskeisistä osa-alueista kattavasti Kati Kulovesi & Sebastian Oberthür, Incremental Change towards Radical Transformation: Assessing the EU's 2030 Climate and Energy Framework, 29(2) Review of European, Comparative and International Environmental Law (2020). Ladattavissa: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/reel.12358>.

2005.⁴⁶ Päästökaupan osalta on ehdotettu järjestelmän vahvistamista ja laajentamista meriliikenteeseen sekä kokonaan uuden päästökauppajärjestelmän perustamisesta tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen päästöille. Laajentuneen päästökauppajärjestelmän tulisi vähentää päästöjä 61 % (nykyinen tavoite 43 %), ja uuden päästökauppajärjestelmän 43 %, vuoteen 2030 mennessä vuoteen 2005 verrattuna⁴⁷.

Taakanjakoasetuksessa (EU) 2018/842 on puolestaan määritelty päästökauppajärjestelmän ja maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsitystä (engl. Land Use, Land Use Change and Forestry, LULUCF) koskevan asetuksen (ks. alla) ulkopuolisille sektoreille kaudelle 2021–2030 jäsenmaakohtaiset vuotuiset päästötasot, jotka on ilmaistu prosentteina vuoden 2005 päästötasosta lineaarisen kehityspolun pohjalta. Suomen tämänhetkinen 2030 päästövähennystavoite taakanjakosektorilla on 39 prosenttia⁴⁸ ja ehdotettu kiristetty tavoite on 50 prosenttia.⁴⁹

EU:n ilmasto-oikeuden kolmannen pilarin muodostaa **maankäyttöä, maankäytön muutosta ja metsätaloutta** koskeva nk. LULUCF-asetus (EU) 2018/841, jonka tämänhetkisenä tavoitteena kaudelle 2021–2030 on, ettei maankäyttösektori saa olla EU:ssa päästölähde (nk. no debit rule).⁵⁰ Osana Fit for 55-pakettia on ehdotettu uutta EU-tason nettopoistumatavoitetta (-310 Mt CO₂e), joka jaettaisiin jäsenvaltioiden kesken vuodesta 2026 alkaen.

Suomen näkökulmasta keskeinen osa nykyistä LULUCF-asetusta on jäsenmaakohtainen metsänielun vertailutaso, jonka taustalla oleva idea on Kioton pöytäkirjan peruja, mutta EU-kontekstiin muokattuna.⁵¹ Vertailutaso on laskelma metsänielun keskimääräisestä koosta 2000–2009, johon nielun kehitystä verrataan ja jonka perusteella nielun mahdollinen kasvu tai pienentyminen ja siten EU:n nielutavoitteen saavuttaminen lasketaan. Komission muutosehdotuksessa vertailutasot korvattaisiin vuodesta 2026 lähtien uusilla laskentasäännöillä, jotka edistävät yhdenmukaisuutta YK:n ilmastopöytäkirjan nieluraportoinnin kanssa.⁵² Uusien laskentasääntöjen mukaan päästöt ja poistumat laskettaisiin jäsenmaiden raportoimien

⁴⁶ https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/revision-phase-4-2021-2030_en.

⁴⁷ <https://www.consilium.europa.eu/fi/meetings/env/2022/06/28/>.

⁴⁸ Ks. taakanjakoasetuksen artikla 4(1) ja liite I.

⁴⁹ Ks. KOM(2021) 555 lopullinen, liite.

⁵⁰ Ks. tarkemmin Kulovesi – Oberthür, Incremental Change towards Radical Transformation: Assessing the EU's 2030 Climate and Energy Framework, 29(2) Review of European, Comparative and International Environmental Law (2020). s. 158–160.

⁵¹ Romppanen, S. 2021. Mennäänkö metsään? Metsillä on haastava rooli EU:n ja Suomen ilmastotaistelussa. <https://2035legitimacy.fi/mennaanko-metsaan-metsilla-on-haastava-rooli-eu-ja-suomen-ilmastotaistelussa/>.

⁵² Ibid.

todennettujen päästöjen ja poistumien perusteella. Suomen osalta metsänielun vertailutaso vuosille 2021–2025 on -23,5 Mt CO₂-ekv vuodessa (ilman puutuotteita).⁵³ Komission LULUCF-asetuksen uudistusta koskevan ehdotuksen mukainen nettonielutavoite olisi pienempi, -17,8 Mt CO₂e.⁵⁴

3.2.2 Tavoitteiden saavuttamisen seuranta, raportointi ja tilinpito

3.2.2.1 Pariisin sopimuksen alaiseen raportointiin liittyvä EU-sääntely

EU on ottanut keskeiset kansainväliset raportointivelvoitteet osaksi omaa lainsäädäntöään. Niitä koskee vuodesta 2021 alkaen asetus (2018/1999) energiaunionin ja ilmastotoimien hallinnosta (hallintoasetus), jonka tavoitteena oli paitsi päivittää EU-lainsäädäntö vastaamaan Pariisin sopimuksen vaatimuksia myös suoraviivaista ja koota yhteen EU:n sisäisiä raportointivelvoitteita.⁵⁵ Raportointia koskevia säännöksiä on lisäksi tarkennettu komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2020/1208.⁵⁶ Komission asiantuntijoiden mukaan nykyinen raportointikehikko ei vielä kaikilta osin vastaa Pariisin sopimuksen vaatimuksia eikä EU:n NDC:n ja sisäisten tavoitteiden suhdetta ole vielä yksiselitteisesti määritelty, joten sääntelyä kehitetään edelleen.⁵⁷

EU lainsäädännön puitteissa seurataan EU:n kollektiivisen NDC:n toteutumista perustuen komission jäsenmailta keräämiin tietoihin. Jäsenmaat toimittavat YK:n ilmastojärjestelmän edellyttämien tietojen lisäksi komissiolle myös tiedot, joilla seurataan EU:n sisäisten ilmasto- ja energiatavoitteiden toteutumista esimerkiksi taakanjakosektorilla ja nieluasetuksen alla. Lisäksi raportoidaan tietoja liittyen kansallisten uusiutuvan energian ja energiatehokkuustavoitteiden toteutumiseen.

Hallintoasetus sisältää YK:n ilmastosopimusjärjestelmän raportointisäännöt. Se edellyttää,⁵⁸ että jäsenmaat toimittavat komissiolle joka vuosi 31 heinäkuuta 2021 alkaen

⁵³ Ks. Komission delegoitu asetus (EU) 2021/268, liite. Ks. lisää vertailutasosta MMM: Metsien hiilinielut (<https://mmm.fi/metsat/metsatalous/metsat-ja-ilmastonmuutos/metsien-hiilinielut>) ja Ilmastopaneelin Luonnonvarakeskukselta tilaama selvitys, jonka mukaan metsien vertailutaso on projektiio siitä, kuinka suureksi metsien keskimääräinen vuotuinen hiilinielu (tai päästölähde) muodostuisi velvoitekausilla olettaen, että jäsenvaltiossa noudatettaisiin kestävän metsänhoidon käytäntöjä. Metsistä saatava laskennallinen hyöty (nielu) tai rasite (päästö) saadaan vertaamalla velvoitekausien todellisia hiilinieluarvoja vertailutasoon (Ilmastopaneeli 2019 a), s. 3).

⁵⁴ Ks. KOM(2021) 554 lopullinen liitteineen ja U 49/2021 vp. EU:n yhteinen tavoite esitettäisiin kaudelle 2026–2030, jonka myötä luovuttaisiin mainitun no-debit säännön käytöstä, ja maankäyttösektorille asetettaisiin myös nielutavoite. Vuodesta 2031 eteenpäin LULUCF-asetuksen soveltamisala laajenisi lisäksi taakanjakosektorin maatalouden ei-hiilidioksidipäästöihin. Sen myötä kaikki maankäyttösektorin kasvihuonekaasut olisivat saman laskenta- ja tilinpitojärjestelmän (AFOLU) piirissä (ks. U 49/2021 vp, s. 3–4).

⁵⁵ Ks. yleisesti Kulo-vesi & Oberthür 2020.

⁵⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R1208&from=EN>.

⁵⁷ Haastattelu Euroopan komissio, 9.8.2022.

⁵⁸ Hallintoasetus, artikla 26.2

khk-inventaarioiden ennakkotiedot. Lopulliset tiedot toimitetaan joka vuosi maaliskuun 15 päivänä sisältäen myös täydellisen ja ajantasaisen kansallinen inventaarioraportin.⁵⁹ Khk-inventaarioihin sisällytettävät tiedot on listattu hallintoasetuksen V-liitteessä.

Hallintoasetus sisältää myös jäsenmaille veloitteen toimittaa YK:n ilmastosihteeristölle joka vuoden huhtikuun 15 päivään mennessä kansalliset inventaariot.⁶⁰ Komissio kokoaa lisäksi jäsenmaiden toimittamien tietojen perusteella EU:n yhteisen khk-inventaarion ja toimittaa sen ilmastosihteeristölle.

Jäsenmaiden on lisäksi annettava joka toinen vuosi maaliskuusta 2021 alkaen raportti koskien kasvihuonekaasupolitiikkoja ja -toimenpiteitä sekä ennusteita.⁶¹ Raportin sisältövaatimukset on kuvattu hallintoasetuksen liitteessä VI, otsikolla 'tiedot politiikoista ja toimenpiteistä kasvihuonekaasupäästöjen alalla'. Lisäksi on toimitettava asetuksen liitteessä VII kuvatut tiedot ennusteista kasvihuonekaasupäästöjen alalla. Jatkossa tämän raportin on tarkoitus kattaa Pariisin sopimuksen edellyttämät, NDC:n toteutumisen seuranta ja saavuttamista koskevat tiedot.

3.2.2.2 EU:n sisäisiin tavoitteisiin liittyvä raportointi

Hallintoasetus sisältää paitsi kansainvälisiin sääntöihin perustuvat raportointiveloitteet YK:lle, myös runsaasti sisäistä, EU:n ilmasto- ja energiavoitteisiin liittyvää suunnittelua ja raportointia.

Tärkein väline EU:n ilmasto- ja energiavoitteiden toteuttamisessa jäsenmaatasolla on yhdennetty kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma (Integrated National Energy and Climate Plan, NECP) joka laaditaan kerran kymmenessä vuodessa ja päivitetään viiden vuoden välein. Laatimisprosessi on iteratiivinen: jäsenmaa toimittaa komissiolle ensin suunnitelman luonnoksen, jota päivitetään komission kommenttien perusteella. Lisäksi hallintoasetus edellyttää pitkän aikavälin ilmastosuunnitelman laatimista.

NECP on sisällöltään laaja, kattaa paitsi Pariisin sopimuksen toimeenpanoon ja kasvihuonekaasupäästövähennyksiin liittyvän suunnittelun myös EU:n energiaunionin tavoitteiden toteutumiseen tähtäävät suunnitelmat. Jälkimmäisiä ovat uusiutuvan energian ja energiatehokkuustavoitteiden lisäksi energiaturvallisuus, energian sisämarkkinat ja tutkimus, innovointi ja kilpailukyky.

NECP:n täytäntöönpanosta raportoidaan joka toinen vuosi maaliskuusta 2023 alkaen toimittamalla komissiolle koskeva edistymisraportti. Vuosien 2027 ja 2032 maaliskuussa jäsenvaltioiden tulee lisäksi raportoida LULUCF-asetuksen mukaiseen tilinpitoon liittyvä vaatimustenmukaisuuskertomus, joka sisältää tiedot sektorin päästöistä ja poistumista

⁵⁹ Hallintoasetus, artikla 26.3.

⁶⁰ Hallintoasetus, artikla 26.4.

⁶¹ Hallintoasetus, artikla 18.

maakäyttösektorin eri tilinpitoluokilla.⁶² Tällöin tarkastetaan myös jäsenmaiden päästökehityksen vaatimustenmukaisuus taakanjakoasetuksen alla.

3.2.2.3 Unionin rekisteri

Keskeinen lisä EU-oikeudessa liittyen yllä kuvattuihin YK:n ilmastosopimusjärjestelmän raportointi- ja kirjanpitosääntöihin liittyy rekistereihin. Toisin kuin Kioton pöytäkirja, Pariisin sopimus ei sisällä YK:n ylläpitämää kansainvälistä rekisteriä päästötavoitteiden toteutumista ja päästöyksiköihin liittyvää kirjanpitoa varten. Sen sijaan EU:ssa hallintomalliasetuksen 40.1 artiklan mukaan:

Unioni ja jäsenvaltiot perustavat ja ylläpitävät rekistereitä, joilla pidetään täsmällisesti kirjaa Pariisin sopimuksen 4 artiklan 13 kohdan mukaisesti kansallisesti määritellyistä panoksista ja kyseisen sopimuksen 6 artiklan mukaisesti hillintätoimien kansainvälisesti siirretyistä tuloksista.

Rekisterit voivat asetuksen mukaan olla myös yhteisiä.

EU:n nykyinen rekisterijärjestelmä ("unionin rekisteri") sisältää EU:n päästökauppajärjestelmän ja taakanjaon rekisteritoiminnot ja sillä pidetään kirjaa päästökaupan ja taakanjaon päästöyksiköistä. Rekisteri toimii myös Kioton pöytäkirjan mukaisista päästöyksiköistä kirjaa pitävänä kansallisena rekisterinä.⁶³ Energiavirasto toimii Suomen kansallisena valvojana eli Euroopan unionin rekisterin kansallisista toiminnoista vastaavana rekisterinpitäjänä sen varmistamiseksi, että päästöyksiköiden vuosittaisesta kirjaamisesta, hallussapidosta, siirtämisestä ja mitätöinnistä pidetään tarkkaa tilinpitoa.⁶⁴

Kioton pöytäkirjaan liittyvät toiminnot lakkaavat, kun Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden (2013–2020) tavoitteiden seuranta on saatu päätökseen vuoden 2023 aikana. Taakanjakoa koskevat toiminnot ulottuvat nykyisellään vuoteen 2020 asti.

Unionin rekisteriä kehitetään vuosina 2022–23 vastaamaan EU:n 2030 tavoitteiden ja NDC:n tarpeisiin. Komissio on antanut delegoidun asetuksen (EU) 2109/1122, jolla on tarkoitus mukauttaa unionin rekisteriä neljättä (2021–2030) päästökauppakautta varten, sekä delegoidun asetuksen (EU) 2019/1122 taakanjakoasetuksen kaudelle 2021–2030 edellyttämien muutosten osalta. Lisäksi rekisteriin lisätään LULUCF-asetuksen mukaisten päästöjen ja poistumien määrän kirjaamisen ja joustomahdollisuuksien käytön tilinpidon edellyttämät toiminnot.

Unionin rekisteriin lisätään myös EU:n NDC:n toteutumisen seurannan edellyttämät toiminnot. Pariisin sopimuksen edellyttämien toimintojen kehitystyö alkanee vuonna 2022 ja ne saataneen toimeenpantua vuonna 2023 tai 2024.

⁶² Hallintoasetus, artikla 26.5 ja LULUCF-asetus, artikla 14.

⁶³ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/YmVL_3+2019.aspx.

⁶⁴ <https://energiavirasto.fi/paastokaupparekisteri>.

Nykymuodossaan unionin rekisteri ei siis vielä mahdollista Pariisin sopimuksen mukaisia kaksoislaskennan välttämistä koskevia toimintoja. Rekisteriuudistusten myötä nämä toiminnot kuitenkin lisätään unionin rekisteriin, ja ne palvelevat komission asiantuntijoiden mukaan⁶⁵ myös vapaaehtoisen kompensatiomarkkinan lisäksi myös CORSIA-markkinoita.

3.2.2.4 Taakanjakosektorin päästövähennystavoitteen toteutumisen seuraaminen

Taakanjakoasetus edellyttää, että jäsenmaat vähentävät päästökaupan ulkopuolisia päästöjään lineaarisesti, eivätkä lähtökohtaisesti saa ylittää maan vuosittaista päästökiintiötä. Taakanjakoasetuksen I-liite asettaa jäsenmaille vuotuiset päästötasot. Komissio vahvistaa jäsenmaiden vuotuiset päästökiintiöt (Annual Emission Allocation, AEA).

Taakanjakoasetukseen liittyy useita mahdollisia joustoja, joiden perusteella jäsenmaa voi muun muassa:

- lainata rajoitetun (5–10 %) määrän seuraavan vuoden päästökiintiöstä. Yli jääneen vuotuisen päästökiintiön voi puolestaan tallettaa tuleville vuosille (enintään 30 % vuosina 2022–2029).
- siirtää toiselle jäsenmaalle rajoitetun määrän (5–10 %) vuotuisesta päästökiintiöstään, jonka vastaanottava jäsenmaa voi käyttää. Nämä päästökiintiöt voivat olla seurausta hankkeesta tai ohjelmasta, joka toteutetaan myyvässä jäsenmaassa vastaanottavan maan rahoituksella, edellyttäen, että vältetään kaksinkertainen laskenta ja varmistetaan jäljitettävyyttä.
- mitätöidä rajallisen määrän EU:n päästökauppajärjestelmän päästöoikeuksia.
- LULUCF-sektorilta peräisin olevien kokonaisnettopoistumien ja kokonaisnettopäästöjen summaa vastaava määrä voidaan ottaa huomioon rajoitetusti (liite III).

Vuosina 2027 ja 2032 tarkastetaan jäsenmaiden päästökaupan vaatimustenmukaisuus eli se, etteivät jäsenmaiden vuotuiset päästöt ylitä minään vuonna vuotuista päästökiintiötä, ottaen huomioon käytetyt joustomahdollisuudet. Jos jäsenmaan päästöt ylittävät joko kaudella 2021–2025 tai 2026–2030 sen poistumat, jäsenmaan vuotuista päästökiintiötä vähennetään vastaavalla määrällä kyseisten vuosien osalta.

- 10 artikla koskee mukautuksia liittyen esim. EU: päästökauppajärjestelmän soveltamisalan muutoksiin tai päästökauppadirektiivin 24a artiklan mukaisiin hyvityksiin⁶⁶.

⁶⁵ Haastattelu Euroopan komissio, 9.8.2022.

⁶⁶ Päästökauppadirektiivin artikla 24a (Päästöjä vähentäviä hankkeita koskevat yhdenmukaistetut säännöt) on potentiaalinen nykylainsäädännön mahdollistama EU:n sisäinen hyvitysmekanismi, jota ei ole vielä otettu käyttöön. Kyseinen hyvitysmekanismi kohdistuu päästökauppasektorin ulkopuolisiin hankkeisiin.

- Tietyt ehdot täyttävät jäsenmaat voivat saada vuotuisen päästökiintiönsä ylittyessä rajoitetusti turvavarannosta vajettaan vastaavan määrän käytettäväksi veloitteensa täyttämiseksi.
- Rekisteriin kirjataan tarkan tilinpidon varmistamiseksi mm. vuotuiset päästökiintiöt ja joustojen käytöt.

Jäsenmaa voi halutessaan myös mitätöidä ylijääneitä AEA:ita. Esimerkiksi Ruotsi mitätöi AEA:ita kaudella 2013–2020 toteuttaakseen EU-tavoitteita kunnianhimoisemman kansallisen tavoitteen taakanjakosektorilla⁶⁷. AEA:iden mitätöinti vastaisi vaikutukseltaan Pariisin sopimuksen mukaista vastaavaa mukautusta.

Taakanjakoasetuksen uudistusta koskevat neuvottelut ovat vielä kesken. Jäsenmaiden AEA:ita vuodelle 2021 ja sen jälkeisille vuosille ei ole vielä vahvistettu eivätkä jäsenmaat siten voi vielä raportoida monivuotisia päästöpolkuja, joita vastaan vastaavat mukautukset tulisi Pariisin sopimuksen raportointisääntöjen mukaan tehdä, eivätkä mitätöidä AEA:ita kaksoislaskennan välttämiseksi EU-tasolla.

3.2.2.5 Nieluasetuksen mukaiset ilmastotavoitteet ja niiden toteutumisen seuraaminen

Merkittävä viimeaikainen uudistus EU:n ilmasto- ja energiaoikeudessa on ollut maankäyttösektorin sisällyttäminen EU:n 2030 ilmastotavoitteeseen ja siihen liittyvän kolmannen pilarin luominen EU:n ilmasto-oikeuteen LULUCF-asetuksen (EU) 2018/841 kautta. Asetus määrittelee laskenta- ja tilinpitosäännöt (accounting rules) sille, miten maankäytön, maankäytön muutoksen ja metsänhoidon nielut ja päästöt otetaan huomioon EU:n ilmastotavoitteissa kaudella 2021–2030 ja sen perusteella arvioidaan, noudattavatko jäsenmaat niille asetettuja veloituksia. LULUCF-asetuksen muuttamisesta neuvotellaan parhaillaan komission ehdotuksen COM(2021) 554 final pohjalta.

LULUCF-asetukseen ja muutosehdotukseen sisältyvillä laskentasäännöillä korvataan aiemmin Kioton pöytäkirjaan perustuneet laskentasäännöt, huomioiden myös sen, ettei Pariisin sopimus sisällä vastaavia sääntöjä LULUCF-sektorille. Lisäksi asetuksella perustetaan EU-tason hallintoprosessi, joka puitteissa seurataan, miten jäsenmaat laskevat metsäsektorin päästöjä ja poistumia.

Kuten yllä todettiin, LULUCF-asetuksen tavoitteena tällä hetkellä on varmistaa, ettei maankäyttö-sektorista aiheudu laskennallisia päästöjä kaudella 2021–2025 sekä 2026–2030 (no-debit rule). Laskenta tehdään valtioiden tasolla eikä se koske yksittäisiä toimijoita. Asetuksen mukaan kunkin jäsenvaltion on laadittava ja ylläpidettävä tilit, joista ”ilmenevät tarkoin päästöt ja poistumat, jotka aiheutuvat... maankäyttöön liittyvistä tilinpitoluokista.”⁶⁸

⁶⁷ Sweden’s Fourth Biennial Report under the UNFCCC. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Fourth%20Biennial%20report_%20Sweden.pdf.

⁶⁸ LULUCF-asetus, 5.1 artikla.

LULUCF-asetuksen mukaiseen laskentaan sisältyvät tilinpitoluokkina metsistä, viljelysmaasta, ruohikkoalueista sekä metsityksestä ja metsien siirtymisestä muuhun maankäyttöön (metsäkato) aiheutuvat päästöt ja nielut. Kosteikkojen päästöt ja nielut raportoidaan kaudella 2021–2025 sekä sisällytetään LULUCF-sektorin laskentaan kaudella 2026–2030. Eri maankäyttömuodoille käytetään erilaisia laskentasääntöjä.

Hoidetun metsämaan osalta jäsenmaiden on tullut laatia metsätalouden tilinpitosuunnitelma ja metsien vertailutaso kausille 2021–2025 käyttäen LULUCF-asetuksessa määriteltyjä kriteerejä. Vertailutaso on laskennallinen taso, jota vastaan arvioidaan nielujen todellista kehitystä. Vertailutaso lasketaan perustuen 2000–2009 toteutuneisiin lukuihin ja oletukseen, että kestävä metsänhoidon käytännöt jatkuvat samanlaisina. Lisäksi huomioidaan dynaamisten ikään liittyvien metsien ominaisuuksien tulevat vaikutukset, tavoitteena ettei metsänhoidon intensiteettiä tarpeettomasti rajoiteta sekä pyritään ylläpitämään tai vahvistamaan pitkän aikavälin hiilinieluja. Suomen metsien vertailutaso on tällä hetkellä -23 Mt CO₂e ja komission LULUCF-asetuksen uudistamista koskevan ehdotuksen mukaan -17,8 Mt CO₂e.

Jäsenvaltioiden on toimitettava **vaatimustenmukaisuuskertomus**, komissiolle 15 päivään maaliskuuta 2027 mennessä kaudelle 2021–2025 ja 15 päivään maaliskuuta 2032 mennessä kaudelle 2026–2030. Vaatimuksenmukaisuuskertomus sisältää kaikki kokonaispäästöt ja -poistumat asiaankuuluvalla kaudella jokaisen maankäyttöön liittyvän tilinpitoluokan osalta.⁶⁹ Kertomuksen on sisällettävä myös tarvittaessa tiedot aikomuksesta käyttää LULUCF-asetuksen sisältämiä joustomahdollisuuksia ja niihin liittyviä määriä tai tällaisten joustomahdollisuuksien ja niihin liittyvien määrien käytöstä.

Jos LULUCF-sektori on laskentasääntöjen noudattamisen jälkeen laskennallinen päästö, jäsenvaltion tulee korvata aiheutuva päästö joko taakanjakosektorin lisätoimilla tai hankkimalla LULUCF-yksiköitä toiselta jäsenvaltiolta. Jos LULUCF-sektori on laskentasääntöjen soveltamisen jälkeen nielu, voidaan tietyistä metsityksestä, viljelysmaasta ja ruohikkoalueista peräisin olevan nieluyksiköitä hyödyntää taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän jouston määrää on rajattu, ja Suomen osalta taakanjakosektorin tavoitteiden saavuttamiseksi voidaan käyttää nieluyksiköitä enintään 4,5 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia 2021–2030 välisenä aikana. Suomi sai lisäksi neuvotteluissa hyvin metsäisenä maana 10 miljoonan hiilidioksiditonnin erityisjouston kaudelle 2021–2030.

Kaksoislaskennan osalta LULUCF-asetus ei nyky muodossaan sisällä määräyksiä liittyen esimerkiksi yksityisen sektorin kompensatiorankkeisiin. Tätä taustaa vasten Suomen on raportoitava kaikista maankäyttöön liittyvistä tilinpitoluokista EU-sääntöjen mukaisesti ja erottelematta niistä LULUCF-sektorilla mahdollisesti tapahtuvia kompensatiorankkeita.

Euroopan parlamentin kanta LULUCF-asetuksen uudistamista koskevan lainsäädäntöprosessin seuraavassa vaiheessa käytäviä komission, parlamentin ja neuvoston välisiä nk. trilogi-neuvotteluja varten on kuitenkin, että LULUCF-asetukseen tulee lisätä säännökset, joiden mukaan poistumia, jotka jäsenmaa on valtuuttanut

⁶⁹ LULUCF-asetus, art. 14.1.

päästöjen ilmastohaitan kumoamiseen (offsetting) yksityisten tai julkisten tahojen toimesta (esimerkiksi 6.2 tai 6.4 artiklan puitteissa), ei lasketa osaksi kansallista tavoitetta.⁷⁰ Motiivina ehdotukselle on nimenomaan välttää kaksoislaskenta ja lisätä LULUCF-sektorin toimien ilmastouskottavuutta.⁷¹

LULUCF-asetuksen muutosehdotus sisältää myös solidaarisuuselementtejä, jotka mahdollistaisivat LULUCF-tavoitteensa ylittävien jäsenmaiden ylijäämän hyödyntämisen tavoitteensa alittavien jäsenmaiden vajeen ”kompensointiin” EU:n kollektiivisen LULUCF-tavoitteen täyttämiseksi.⁷²

3.3 Suomen ilmastolaki

3.3.1 Tavoitteet

Suomen kansallisista ilmastotavoitteista säädetään heinäkuussa 2022 voimaantulleessa uudessa ilmastolaissa. Sen keskeinen elementti on vaatimus saavuttaa hiilineutraalisuus vuoteen 2035 mennessä (2.1§). Hiilineutraaliudeksi määritellään tilanne, jossa ihmisen toiminnasta aiheutuvat kasvihuonekaasujen päästöt vähentyvät ja nielujen aikaansaamat poistumat kasvavat siten, että kasvihuonekaasujen päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin poistumat. Tämä vastaa EU:n ilmastoneutraaliustavoitteen määritelmää. Poistumien tulee kasvaa ja päästöjen vähetä edelleen myös vuoden 2035 jälkeen. Tavoite perustuu Suomen ilmastopaneelin arvioon Suomen globaalisti oikeudenmukaisesta panoksesta Pariisin sopimuksessa mainitun 1,5 asteen tavoitteen toteuttamiseen.⁷³ Ilmastolakiin kirjattu hiilineutraalisuustavoite perustuu käytännössä oletukseen, että maankäyttösektorilla ja sen hiilinielulla on merkittävä rooli tavoitteen saavuttamisessa.

Lakiuudistuksen yhteydessä Suomen pitkän aikavälin päästövähennystavoitetta vuodelle 2050 kiristettiin vähintään 80 prosentista vähintään 90 prosenttiin, ”mutta pyrkien 95 prosenttiin vuoden 1990 tasosta.” Lakiin otettiin lisäksi välitavoitteet eli vähintään 60 prosentin päästövähennys vuoteen 2030 mennessä ja vähintään 80 prosentin päästövähennys vuoteen 2040 mennessä (2.1§). Vertailukohtana päästövähennyksille toimii vakiintuneen kansainvälisen käytännön mukaisesti vuosi 1990.

⁷⁰ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0233_EN.html.

⁷¹ Ville Niinistö, Twitter, 8.6.2022, <https://twitter.com/VilleNiinisto/status/1534589536352837632>.

⁷² Haastattelu, Euroopan komissio, 9.8.2022

⁷³ Ollikainen, M. – Weaver, S. – Seppälä, J.: An approach to nationally determined contributions consistent with the Paris Climate Agreement and climate science: Application to Finland and the EU, The Finnish Climate Change Panel Report 7/2019.

Ilmastolaki on yleistä kansainvälistä käytäntöä noudatellen luonteeltaan nk. puitelaki ja velvoittaa vain viranomaisia. Konkreettisista toimista päästöjen vähentämiseksi ja ilmastomuutoksen torjumiseksi säädetään muussa lainsäädännössä.

3.3.2 Tavoitteiden toteutumisen seuranta, raportointi ja tilinpito

Ilmastolain mukaisten tavoitteiden toimeenpanossa ja toteutumisen seurannassa keskeistä roolia näyttelee lakiin sisältyvä suunnittelu- ja seurantajärjestelmä. Uusi ilmastolaki velvoittaa valtionhallinnon laatimaan yhteensä neljä ilmastosuunnitelmaa. Nämä ovat

- pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma,
- keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma (KAISU),
- kansallinen ilmastomuutoksen sopeutumissuunnitelma, ja
- maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (MISU).

Lain mukaan valtioneuvoston tulee seurata laissa määriteltyjen suunnitelmien toteutumista sen toteamiseksi, saavutetaanko suunnitelmissa asetetut tavoitteet sekä ilmastolain yleiset tavoitteet (16.1§). Valtioneuvoston tulee vuosittain antaa eduskunnalle selontekona ilmastovuosikertomus. Ilmastovuosikertomuksessa tulee arvioida käytössä olevien ilmastotoimien riittävyttä seuraavalle 15 vuodelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi sekä lisätoimien tarvetta (18.1§). Ilmastolain tavoitteiden toteutumista seurataan khk-inventaarin tietojen perusteella (16.3§). Ilmastosuunnitelmien ja ilmastolain tavoitteiden toteutumisen seurannassa siten huomioidaan kaikki inventaariin sisältyvät päästöt ja poistumat.

3.4 Yhteenveto

Mahdollista kaksoislaskentaa sisältävien tilanteiden hahmottamiseksi tässä luvussa käytiin läpi Suomen valtiota sitovat ilmastotavoitteet kansainvälisen oikeuden, EU-oikeuden sekä Suomen kansallisen oikeuden näkökulmasta sekä näiden tavoitteiden saavuttamiseen liittyvät laskenta- ja tilinpitosääntöjä tarkoituksena selvittää, mitkä päästöt ja poistumat Suomen valtio tällä hetkellä lukee hyväkseen täyttäessään ilmastovelvoitteitaan. Tämä tarkastelu luo pohjan, jonka perusteella voidaan alla analysoida konkreettisia vaihtoehtoja kaksoislaskennan välttämiseksi.

Yhteenvetona voidaan todeta, että Pariisin sopimuksen alaiset NDC:n toimeenpanoon ja toteutumiseen seurantaan soveltuvat raportointi- ja tilinpitosäännöt keskittyvät kunkin osapuolen NDC:n kannalta olennaisiin sektoreihin ja kasvihuonekaasuihin. EU:n kansallisesti määritelty panos kattaa kaikki sektorit ja kasvihuonekaasupäästöt, joten sen seuranta ja siihen liittyvä raportointi ja tilinpito on kokonaisvaltaista. Pariisin sopimuksen 6.2 artikla sisältää nimenomaisen vaatimuksen kaksoislaskennan välttämiseksi ITMO:jen käyttöön liittyvässä yhteistyössä. Tarkemmat ohjeet sisältyvät 6 artiklan toimeenpanosääntöihin, jotka edellyttävät ITMO:jen käyttöä NDC:iden täyttämiseen ja muihin kansainvälisiin hillintätarkoituksiin, ja mahdollistavat – mutta eivät edellytä – ITMO:jen käyttöä muihin tarkoituksiin, esimerkiksi vapaaehtoiseen kompensatioon. Kansainvälinen sääntelykehikko jättää siten tilaa erilaisille kansallisille ratkaisuille kaksoislaskennan estämiseksi vapaaehtoisten (kansallisten tai kansainvälisten)

kompensaatiohankkeiden osalta. Tällaisia onkin alla kuvatulla tavalla joissain maissa jo suunniteltu tai otettu käytäntöön.

Suomen näkökulmasta Pariisin sopimusta tärkeämpiä ovat EU-tason raportointi- ja tilinpito säännökset. Tämä johtuu toisaalta siitä, että EU on siirtänyt YK:n ilmastopoliittisen järjestelmän alaisen raportointiin liittyvät määräykset osaksi pakottavaa sisäistä lainsäädäntöään ja Suomen raportointi myös YK:lle tapahtuu EU-lainsäädännön raameissa. Suomen raportointiin soveltuu siten ensisijaisesti EU:n hallintomalliasetus, joka on oikeudelliselta statukseltaan Suomessa suoraan soveltuva oikeutta. Lisäksi myös EU:n ilmasto- ja energiatavoitteiden saavuttamiseen voi liittyä kaksoislaskentakysymyksiä, jos esimerkiksi kotimaiseen kompensaatiohankkeeseen liittyvät päästövähennykset tai poistumat lasketaan osaksi taakanjakosektorin päästövähennystavoitetta tai jos ne kuuluvat LULUCF-asetuksen alaan. Myös esimerkiksi uusiutuvan energian hankkeet lasketaan osaksi Suomen uusiutuvan energian tavoitetta EU:n uusiutuvan energian direktiivin puitteissa.

EU-oikeus ei tällä hetkellä sisällä sellaisia kaksoislaskentaan liittyviä määräyksiä, jotka esimerkiksi velvoittaisivat välttämään kaksoislaskennan yksityisen sektorin kompensaatiohankkeisiin liittyen. Ajatus tällaisten sääntöjen lisäämisestä on kuitenkin nostettu esille parhaillaan käynnissä olevan LULUCF-asetuksen uudistusprosessin yhteydessä. Lisäksi kysymys liittyy myös EU:ssa käynnissä olevaan kuluttajansuojalainsäädännön uudistusprosessiin, jonka yhteydessä määritellään millaisin edellytyksin yritys voi tehdä kuluttajalle suunnattuja väittämiä ilmastotekoihin liittyen (osa 2). Toinen tämän selvityksen näkökulmasta olennainen kysymys on se, rajoittaako EU-lainsäädäntö ja missä määrin keinovalikoimaa kansallisten kompensaatiohankkeiden kaksoislaskennan estämiseksi. Tätä käsitellään tarkemmin alla konkreettisten vaihtoehtojen yhteydessä. Lyhyenä yhteenvetona yllä olevasta oikeudellisesta analyysistä voidaan kuitenkin tässä yhteydessä todeta, ettei EU-lainsäädäntö tällä hetkellä mahdollista Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisten vastaavien mukautusten tekemistä EU-tasolla kaksoislaskennan välttämiseksi.

Taulukko 3. Suomen ilmastotavoitteet ja niihin liittyvä raportointi ja tilinpito

	Pariisin sopimus	EU	Kansallinen
Suomen ilmastotavoitteet	Vähintään 55 % päästövähennys v. 1990 tasosta 2030 mennessä (EU:n yhteinen NDC)	EU-tason ilmastoneutraalisuus 2050 & vähintään -55 % 2030, jonka toteuttamiseksi Suomessa: taakanjakosektori - 39 % (-50 %) LULUCF no debit v. 2030 mennessä (+17 754) uusiutuva energia +50 % energiatehokkuus 25 Mtoe energian loppukulutuksesta	60 % v. 2030 mennessä 2035 hiilineutraali 80 % v. 2040 mennessä 90–95 % v. 2050 mennessä
Raportointi ja tilinpito	Khk-inventaari Kaksivuotisraportti, sis. NDC:n toimeenpano ja	Khk-inventaari Joka toinen vuosi raportti koskien	Ilmastovuosikertomus

	Pariisin sopimus	EU	Kansallinen
	toteutumisen seuranta (art. 4.13 & 13.7), ml. jäsenneily tiivistelmä	kasvihuonekaasupolitiikkoja ja -toimenpiteitä sekä ennusteita NECP:in edistymisraportti joka toinen vuosi LULUCF-tilinpitoon liittyvä vaatimustenmukaisuuskertomus 2027 ja 2031 Taakanjakosektorin raportointi 2027 ja 2031	Laaditaan khk-inventaarin tietojen perusteella

4 KAKSOISLASKENNAN VÄLTÄMINEN VAPAAEHTOISEN KOMPENSAATION YHTEYDESSÄ

Suomessa on kasvavaa kiinnostusta kotimaisiin vapaaehtoisen kompensaaion hankkeisiin, erityisesti maankäyttösektorilla, ja viimeisen viiden vuoden aikana on tullut markkinoille useita uusia suomalaisia kompensaaionpalveluita tuottavia toimijoita. Toistaiseksi harva suomalainen kompensaaionpalveluiden tarjoaja täyttää kaikki minimikriteerit. Vuonna 2020 kriteerien täyttämistä tarkasteltiin maa- ja metsätalousministeriön (MMM) rahoittamassa esiselvityksessä, ja kävi ilmi, että kaikissa tuolloin tarkastelluissa hankkeissa oli haasteita vähintään yhden kriteerin täyttämässä, ja eniten haasteita oli todentamiskriteerin täyttymisessä⁷⁴. Monella toimijalla on kuitenkin edellytykset minimikriteerien täyttämiseen, kun selkeät ohjeistukset asetetaan siihen, miten kriteerit täytetään. Yksi keskeinen haaste kotimaisen vapaaehtoisen kompensaaion minimikriteerien täyttymisessä on ollut se, että suurin osa Suomessa tuotetuista vapaaehtoisen kompensaaion hillintätuloksista lasketaan sekä valtion ilmastotavoitteiden täyttämiseen että kompensaaion ostajan tavoitteisiin. Tässä luvussa pyritään ratkaisemaan tämä kaksoislaskentahaaste kahdella eri tavalla; joko vastaavien mukautusten tekemisellä tai ilmastotekoväittämillä.

4.1 Miten vapaaehtoinen kompensaaio näkyy Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamista koskevassa päästölaskennassa

Kaksoislaskentaa arvioitaessa on keskeistä, näkyykö kotimaisen vapaaehtoisen kompensaaionhankkeen hillintätulos Suomen päästötavoitteiden saavuttamista koskevassa raportoinnissa eli laskeeko valtio tämän hillintätuloksen omien ilmastotavoitteidensa toteutumiseen.

Hillintätulokset lasketaan nykyjärjestelmässä Suomen tavoitteisiin siltä osin, kun ne näkyvät kansallisessa khk-inventaariossa. Hanketasolla hillintätulokset arvioidaan puolestaan suhteessa perusuraan eli hypoteettiseen päästöskenaarioon ilman hanketta. Jos hanketason ja kansallisen inventaarion päästölaskennat eroavat esimerkiksi

⁷⁴ Laine, A., Auer, J., Halonen, M., Horne, P. et al (2021) Esiselvitys maankäyttösektorin hiilikompensaaionhankkeista. Maa- ja metsätalousministeriö.

tarkkuustasoltaan, hankkeen hillintätulokset saattavat näkyä inventaariossa vain osittain tai ei lainkaan.

Vapaaehtoisten kompensatiorahankkeiden suhdetta kansalliseen päästölaskentaan voi olla haastava arvioida. Vapaaehtoisten hankkeiden hillintätulokset voivat esimerkiksi näkyä Suomen raportoinnissa osittain, ja osuus voi muuttua ajan myötä esimerkiksi inventaariomenetelmien ja muiden raportointikäytäntöjen tarkentuessa.

Haasteena on, ettei kompensatioiden tuottajilla ja ostajilla välttämättä ole tietoa tai osaamista sen arvioimiseksi, miltä osin kompensatiorahankkeen hillintätulokset lasketaan Suomen valtion tavoitteisiin, eikä aina ylipäätään tietoa kaksoislaskennasta. Suomi voi edistää laadukasta vapaaehtoista kompensatiota tuottamalla tietoa siitä, mitkä hankkeet ja hillintätulokset ovat sen ilmastotavoitteiden piirissä ja mitkä niiden ulkopuolella.

Jotta kompensatiorahankkeiden tuottamat hillintätulokset vastaisivat mahdollisimman hyvin khk-inventaarion tuloksia, tulisi laskentamenetelmien näiden välillä olla mahdollisimman yhteneväiset, eli hillintätulosten tulisi olla samalla tarkkuudella laskettu kuin inventaariossa. Usein on kuitenkin niin, että yksittäisten kompensatiorahankkeiden tuottamien hillintätulosten laskenta toteutetaan tarkemmalla tasolla kuin inventaarion laskenta, jota tehdään koko valtion tasolla. Tätä haastetta voi lähteä ratkomaan kahdesta eri suunnasta; joko inventaarion laskentaa voidaan tarvittaessa tarkentaa kompensatiorahankkeiden tuottamien hillintätulosten osalta (eli nämä voivat tuottaa tarkempaa tietoa inventaarion pohjaksi) tai kompensatiorahankkeiden hillintätulosten laskentaan voidaan mahdollisuuksien mukaan käyttää samoja menetelmiä kuin inventaariolaskentaan. Hillintätulosten laskentaa vastaavia mukautuksia varten tulisi siis koordinoita tarkemmin kasvihuonekaasuinventaarion laskijoiden kanssa kunkin relevantin hillintätulosten tuottamisalanyksen osalta (esim. Luonnonvarakeskus LULUCF-sektorin osalta, Tilastokeskus energiasektorin ja teollisuusprosessien osalta, Suomen ympäristökeskus jätesektorin ja F-kaasujen osalta ja VTT liikenteen ja työkaluiden osalta⁷⁵).

Inventaarion laskentasäännöt myös kehittyvät vuosien myötä ja suurempi osa hillintätuloksista alkaa ajan mittaan näkyä inventaariossa. Esimerkiksi LULUCF-asetuksen komission muutosehdotuksessa on maininta siitä, että nykyinen puutuotteiden (harvested wood products, HWP) kategoria inventaariossa muutettaisiin laajemmin hiiltä sitoviksi tuotteiksi (carbon storage products), mutta tämä vaatii ensin EU:n hiilen poiston sertifiointin menetelmän julkaisua (odotettu 12/2022), IPCC:n sääntöjen muutosta ja komission selvitysraporttia aiheesta⁷⁶. Kuitenkin, mikäli tämä laajennus inventaariosääntöihin tulevaisuudessa tehdään, myös esimerkiksi CO2-

⁷⁵ https://www.ymparisto.fi/fi-ilmasto_ja_ilma/Kasvihuonekaasupaastojen_raportointi_ja_seuranta/Kasvihuonekaasupaastojen_seuranta_Suomessa.

⁷⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698843/EPRS_BRI\(2021\)698843_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698843/EPRS_BRI(2021)698843_EN.pdf).

injektoidut betonielementit ja muut hiiltä sitovat tuotteet voisivat tulla lähivuosina mahdollisesti mukaan tähän kategoriaan ja sitä kautta osaksi inventaariota ja ilmastotavoitteiden toteuttamista. Kompensaatiohankkeiden hillintätuloksia ei kuitenkaan eroteltaisi itse inventaariossa, vaan NDC:n toteutumisen seurantaraportissa Pariisin sopimukselle ja vastaavissa EU-raportoinneissa (sektorista riippuen LULUCF, ESR, ETS).

Keskeisiä kysymyksiä ovat:

- Onko hanke ja hillintätulos Suomen tavoitteiden piirissä nyt ja/tai tulevaisuudessa? Jos on, minkä osatavoitteen piirissä se on tai tulee olemaan (kansallinen tavoite, EU:n LULUCF-tavoite, ESR-tavoite, ETS)?
- Näkyykö hankkeen aikaansaama hillintätulos kansallisessa khk-inventaariossa? Jos näkyy, niin näkyykö se inventaariossa samalla tarkkuudella kuin hanketason päästölaskennassa? Jos ei, olisiko mahdollista ja/tai suositeltavaa soveltaa inventaario- ja hanketasolla samaa laskentatapaa?
- Ovatko hankkeen aikaansaamat hillintätulokset lisäisiä, ottaen huomioon markkinoiden ja ohjauskeinojen nykytila ja kehitysnäkymät? Jos ovat, milloin lisäisyys olisi syytä arvioida uudestaan? Mikä on hankkeen perusura, eli vertailutaso ilman hanketta? Milloin ja miten sitä tulisi päivittää?

Taulukossa 4 havainnollistetaan erityyppisten vapaaehtoisten kompensatiohankkeiden suhdetta Suomen tavoitteiden saavuttamista koskevaan päästölaskentaan esimerkkitoimien avulla. Esimerkkitoimet on valittu eri sektoreilta, ja esimerkeissä on myös nostettu esiin toimia, jotka eivät nykytilanteessa näy khk-inventaariossa – niiden osalta kaksoislaskennan riskiä ei tällä hetkellä ole.

Taulukko 4. Keskeisten kysymysten havainnollistaminen esimerkkitoimien kautta

Hillintätuloksen tuottamistoimi	Sektori	Näkykö hillintätulos khk-inventaariossa (tavoitteiden täyttämiseen)?	MRV-näkökohtia	Kaksoislaskennan riski ja siihen liittyviä näkökohtia
Metsän hiilinielun kasvattaminen: Suomessa tapahtuva metsitys tai metsän lannoitus	LULUCF	Kyllä. EU:n LULUCF-asetus määrittää UNFCCC-inventaariosääntöjä tarkemmat nielujen laskentasäännöt. EU-säännöt ovat kuitenkin linjassa YK:n raportointisääntöjen kanssa.	Hillintätuloksen laskennan tarkkuustaso voi olla erilainen hanke- ja inventaariotasolla. Inventaariotasolla ei jokaisen suomalaisen metsän nielun kehittymistä lasketa yhtä tarkasti kuin hanketasolla.	Kyllä. Laskennan tarkkuustason erilaisuus hanke- ja inventaariotasolla saattaa aiheuttaa haasteita. Toisaalta inventaarion tarkkuus voi kasvaa tulevaisuudessa niiltä osin, kun se ei vielä vastaa hanketason laskennan tarkkuutta.
Maatalouden pitkäaikaisen hiilivaraston kasvattaminen: Biohiilen käyttö maanparannusaineena	LULUCF	Ei Biohiilen maaperään lisäämisen tuottama pitkäaikainen hiilivarasto ei toistaiseksi näy khk-inventaariossa.	Biohiilen hiilivaraston laskennassa tulee ottaa huomioon myös sen tuottamisesta tulevat päästöt, ja vähentää ne varaston määrästä. Biohiili tulee tuottaa kestävästä lähteistä (esim. sivuvirrat).	Ei. Tulevaisuudessa tilanne saattaa muuttua EU:n tulevan hiiliviljelyä ja/tai hiilipoistumien sertifiointimekanismin kautta koskevan sääntelyn myötä.
Kosteikkojen hiilinielun/-varaston kasvattaminen: Ojitetun suon ennallistaminen	Kosteikot raportoidaan erikseen 2021–2025. Sisällytetään LULUCF-sektorin laskentaan 2026. ⁷⁷	Ei vielä. Kosteikot ovat tulossa LULUCF-sektorin laskentaan ja khk-inventaarion	Soiden ennallistaminen lisää metaanipäästöjä, jonka seurauksena kasvihuonekaasupäästöt voivat kasvaa seuraavan 10–20 vuoden aikana. ⁷⁸ Ennallistaminen tuottaa	Ei ennen vuotta 2026.

⁷⁷ <https://mmm.fi/lulucf>.

⁷⁸ <https://luontopaneeli.fi/ajankohtaista/luontopaneelin-raportti-soiden-ennallistaminen-on-tarkeayokalu-luontohaittojen-korjaamisessa-ja-monimuotoisuuden-turvaamisessa/>.

Hillintätuloksen tuottamistoimi	Sektori	Näkykö hillintätulos khk-inventaariossa (tavoitteiden täyttämiseen)?	MRV-näkökohtia	Kaksoislaskennan riski ja siihen liittyviä näkökohtia
		piiriin vuonna 2026.	ilmastohyötyjä vasta melko pitkällä aikavälillä, n. 20 vuoden jälkeen hankkeen aloittamisesta. Tarkan nieluhyödyn ennustaminen on haastavaa, eikä hankkeen ensimmäisinä vuosina voida myydä vielä jo toteutuneita (todellisia) hillintätuloksia.	
BECCS (Bio-Energy with Carbon Capture and Storage) eli biomassan poltosta aiheutuvan hiilidioksidin talteenotto ja varastointi	Energiasektori Tuottaja mahdollisesti päästökauppa-sektorilla tai taakanjakosektorilla.	Ei. Bioenergia näkyy ainakin toistaiseksi inventaariossa nollapäästöisenä, mutta hiilidioksidin talteenoton negatiiviset päästöt eivät vielä näy inventaariossa. Mahdollisuus kuitenkin on sisällyttää nämä inventaarioon tulevaisuudessa. ⁷⁹	BECCS-konsepti on nuori, eikä sille vielä ole hyväksytyjä MRV-menetelmiä. Ensimmäiset laskentamenetelmät ovat kehitteillä VCS-standardin alla.	Ei. Tulevaisuudessa BECCS:n negatiiviset päästöt (poistumat) saatetaan mahdollisesti sisällyttää päästökauppa-sektorin tavoitteiden täyttämiseen mutta ei ennen vuotta 2030.
Tuulivoiman rakentaminen Suomessa (ei soveltu kompensointiin)	Energiasektori Linkki EU:n päästökauppa-sektoriin Linkki EU:n uusiutuvan	Kyllä. Näkyvä sekä khk-inventaariossa että ETS-sektorin päästöissä sekä	Tuulivoiman lisärakentaminen vähentää energiantuotannon päästöjä ja vaikuttaa epäsuorasti myös	Kyllä. Uusiutuvan energian tuotanto edistää suoraan EU:n uusiutuvan energian tavoitteiden täyttämistä ja alentaa

⁷⁹ COP26-kokouksessa Glasgowssa on lisätty inventaario-ohjeistukseen alaviite, joka mahdollistaa negatiivisten päästöjen vähentämisen inventaariossa.

Hillintätuloksen tuottamistoimi	Sektori	Näkykö hillintätulos khk-inventaariossa (tavoitteiden täyttämiseen)?	MRV-näkökohtia	Kaksoislaskennan riski ja siihen liittyviä näkökohtia
	energian tavoitteeseen	EU:n uusiutuvan energian tavoitteen toteutumista koskevassa raportoinnissa.	päästökauppasektorin päästöihin. Uusiutuvan energian tuotanto ei yleisesti ottaen ole enää lisäästä muissa kuin vähiten kehittyneissä maissa, kustannusten rajun laskun myötä. ⁸⁰	lisäksi epäsuorasti päästökauppajärjestelmän piirissä olevia päästöjä. Siksi sitä ei suositella vapaaehtoiseen kompensatioon.

4.2 Kaksoislaskennan välttäminen vastaavilla mukautuksilla

Siltä osin, kun vapaaehtoisen kompensatiohankkeen hillintätulokset näkyvät Suomen tavoitteiden täyttymistä seuraavassa päästölaskennassa, kaksoislaskennan riski on olemassa. Tässä osiossa käsitellään kaksoislaskennan välttämistä luomalla kansallinen järjestelmä, jonka puitteissa vapaaehtoiisiin kumoutumisväittämiin käytetyt hillintätulokset eroteltaisiin vastaavalla mukautuksella tai muulla raportointiin liittyvällä tilinpitotoimella siten, ettei niitä laskettaisi mukaan Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Kaksoislaskennan estämisessä tulisi ihannetapauksessa huomioida kaikki Suomea sitovat ilmastotavoitteet – Pariisin sopimuksen mukainen EU:n NDC, Suomen osuus EU:n ilmastotavoitteista sekä uuteen kansalliseen ilmastolakiin kirjatut tavoitteet.

Kaksoislaskenta voitaisiin teoriassa estää Pariisin sopimuksen 6 artiklaan ja vastaaviin mukautuksiin liittyvää järjestelmää siten, että vapaaehtoiisiin kumoutumisväittämiin käytetyillä hillintätuloksilla olisi Suomen myöntämä ITMO-valtuutus vuodesta 2021 lähtien toteutettujen hillintätulosten osalta. Tämä tarkoittaisi, että Suomi sitoutuisi tekemään **vastaavan mukautuksen** Pariisin sopimuksen raportoinnin yhteydessä eli poistamaan vapaaehtoiseen kompensatioon liittyvän hillintätuloksen maan NDC:n toteutumiseen laskettavista hillintätoimista. Tämä mahdollisuus on kuitenkin toistaiseksi vain teoreettinen – EU-lainsäädäntö ei tällä hetkellä mahdollista jäsenmaille vastaavien mukautusten tekemistä Pariisin sopimuksen alaisen raportoinnin yhteydessä.

⁸⁰ Esim. Energy Monitor (2021): Do renewables need carbon markets? <https://www.energymonitor.ai/policy/carbon-markets/do-renewables-need-carbon-markets>.

4.2.1 Vastaavan mukautuksen vaikutukset Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiseen

Kansallisen prosessin kehittäminen vastaavien mukautusten tekemiseksi olisi Suomelle vapaaehtoista ja harkinnanvaraista. Sen tärkeimpiä perusteita ovat lisäisen päästövähennys- ja poistumapotentiaalin tunnistaminen, innovatiivisten vapaaehtoisten ilmastotoimien kannustaminen ja päästölaskennan kehittäminen sekä kompensatiorahankkeiden sosiaaliset, taloudelliset ja/tai ympäristöhyödyt. Vapaaehtoinen kompensatio voi tasoittaa tietä kansallisille politiikkatoimille (esim. uusille tukiaisille). Suomi voisi myös päättää tehdä vastaavia mukautuksia vain osalle kompensatiorahankkeiden tuottamista lisäisistä hillintätuloksista ja laskea loput kansalliseen ilmastotavoitteeseensa, mikä voisi auttaa sitä saavuttamaan kansalliset tavoitteensa.

Ilmastopolitiikan kokonaisuuden kannalta olennaista on varmistaa, ettei Suomea sitovien kansainvälisten, eurooppalaisten ja kansallisten ilmastotavoitteiden kustannustehokas täyttäminen vaarannu ja että järjestelmä on sopusoinnussa kansallisten ilmastotavoitteiden ja esimerkiksi ilmastolain mukaisten ilmastosuunnitelmien kanssa. Suomella on tiukkoja ilmastotavoitteita sekä kotimaisen että nykyisen ja valmisteilla olevan EU-lainsäädännön puitteista, joten leijonanosaa kotimaisesta hillintäpotentiaalista tarvitaan kansallisen tavoitteen täyttämiseen. Suomen ilmastopaneelin asiantuntemuksesta voi olla hyötyä vapaaehtoisen kompensatiorahankkeiden kotimaisen hillintäpotentiaalin arvioimisessa ja kansallisen järjestelmän luomisessa. Lisäksi järjestelmää kehittäessä on tärkeää huomioida perustuslain ja hyvän hallinnon vaatimukset.

Vastaavien mukautusten tekeminen on määritelmällisesti yksiselitteinen tapa estää kaksoislaskenta. Suomen kannattaisi kuitenkin myöntää ITMO-valtuutuksia ja sitoutua tekemään vastaavia mukautuksia vain siltä osin, kun hillintätulokset täyttäisivät minimikriteerit (mm. ovat aidosti lisäisiä kansallisiin ja EU-politiikkatoimiin nähden) eikä niitä tarvittaisi Suomen sitovien päästötavoitteiden täyttämiseen. Vastaavien mukautusten tekeminen ei-lisäiselle hankkeelle (eli hankkeelle, joka olisi toteutunut ilman vapaaehtoista kompensatiorahankkeita) vaikeuttaisi Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamista ja vähentäisi sen kustannustehokkuutta.

Suomen kansallisen hiilineutraalisuustavoitteen täyttämisen osalta vastaavien mukautusten tarve ei ole yhtä yksiselitteinen kuin NDC- ja EU-tavoitteen osalta. Suomi voi kuitenkin välttää kaksoislaskennan kansallisen tavoitteen kanssa ylittämällä kansallisen tavoitteensa vapaaehtoisen kompensatiorahankkeiden hillintätulosta vastaavalla määrällä ja raportoimalla tämän ylityksen Pariisin sopimuksen raportoinnissaan sekä mahdollisesti myös ilmastovuosikertomuksessa. Jotta tämä vastaisi globaalin päästövaikutuksen näkökulmasta vastaavaa mukautusta, kaksoislaskenta tulisi välttää myös EU-tasolla.

Vastaaviin mukautuksiin liittyvä päätöksenteko edellyttää asiantuntemusta ja luotettavaa tietoa mm. vapaaehtoisen kompensatiorahankkeiden lisäisyydestä ja hillintäpotentiaalista. Sekä minimikriteerien että Suomen ilmastotavoitteiden täyttymisen ja sen edellyttämien toimien arviointiin liittyy parhaimmillaankin monia epävarmuustekijöitä. Hankkeiden lisäisyys ja pysyvyys ovat aina lähtökohtaisesti epävarmoja käsitteitä, joiden

todentamisessa täytyy arvioida todennäköisyyksiä. Sen vuoksi vastaavien mukautusten tekemiseen sisältyy aina riski siitä, että vastaavia mukautuksia tehdään ei-lisäisille tai ei-pysyville hillintätuloksille. Suomen ei kannata myöntää ITMO-valtuutuksia, ellei se ei pysty riittävällä tasolla varmistumaan siitä, että hillintätulos täyttää minimikriteerit ja näkyy kansallisessa päästölaskennassa.

Arviointia vaikeuttaa tällä hetkellä lisäksi EU-sääntelyn keskeneräisyys. Siihen liittyvät epävarmuudet kuitenkin vähenevät EU-kehikon uudistusprosessin etenemisen myötä.

4.2.2 Vastaavien mukautusten tekeminen EU-oikeuden näkökulmasta

Suomen ja muiden EU:n jäsenmaiden näkökulmasta tilanne on vastaavien mukautusten osalta monisyyempi kuin useimpien muiden Pariisin osapuolten: Suomen NDC on yhteinen muiden EU:n jäsenmaiden kanssa ja Suomen raportointiin sekä EU:lle että YK:lle soveltuu jaksossa 3 kuvatulla tavalla **ensisijaisesti** EU-lainsäädäntö. Selvitykseen sisältyvän lainsäädäntökatsauksen (ks. jakso 3) ja raporttia varten haastateltujen komission asiantuntijoiden mukaan⁸¹ tämänhetkinen EU-lainsäädäntö ei mahdollista vastaavien mukautusten tai niitä vastaavien tilinpidollisten toimien tekemistä. Näin ollen tämä keino ei ainakaan toistaiseksi ole Suomen käytettävissä.

Kaksoislaskennan välttäminen edellyttäisi EU-jäsenmaan näkökulmasta, että jäsenmaiden YK:lle tapahtuvaa raportointia koskevaa EU-lainsäädäntöä (hallintomalliasetus ja sen toimeenpanoa koskevat instrumentit) muokattaisiin siten, että se mahdollistaisi vastaavat mukautukset. Tämä puolestaan edellyttänee, että EU:n NDC jyvitetään nykyistä tarkemmin yksittäisille jäsenmaille, missä suhteessa erityisen haasteen muodostaa EU-laajuisen päästökaton puitteissa toimiva päästökauppajärjestelmä. Tällä hetkellä on lisäksi epäselvää, miltä osin ja missä vaiheessa tavoitteensa ylittävän jäsenmaan ylijäämä on jäsenmaan käytössä – esimerkiksi vapaasti mitätöitävissä – ja siirretäänkö osa ylijäämästä esimerkiksi turvavarantoon muiden jäsenmaiden mahdollisten alijäämien kompensoimista varten.

Lisäksi EU-lainsäädännön uudistamisen yhteydessä olisi syytä pohtia, sitä, miten kaksoislaskenta huomioitaisiin EU:n sisäisiin ilmastotavoitteisiin liittyvässä raportoinnissa ja tulisiko vastaavat tilinpidolliset toimet toteuttaa myös EU-tason päästölaskennassa ja tilinpidossa, esimerkiksi mitätöimällä AEA:ita tai muulla tavoin ylittämällä EU-tavoitetaso.

Vastaavat mukautukset eivät myöskään vielä ole mahdollisia kansallisissa EU-rekistereissä ainakaan ennen vuotta 2023/2024, koska kansalliset päästötiedot tuodaan rekisteriin noin kolmen vuoden viiveellä. Unionin rekisterissä ei vielä ole vuoden 2021 tai 2022 AEA:ita eikä sen toimintoja ole vielä päivitetty Pariisin sopimuksen tarpeisiin.

EU-lainsäädäntöä kuitenkin kehitetään parhaillaan ja tämän kehitystyön yhteydessä myös EU:n NDC ja sen toimeenpanon säännöt tarkentunevat, unionin rekisteriä päivitetään ja vastaavien mukautusten tekeminen mahdollistettaneen lähivuosina.

⁸¹ Haastattelu Euroopan komissio, 9.8.2022.

Vastaavia mukautuksia ei ole tarkoitus tehdä kuin aikaisintaan 2024 ensimmäisen kaksivuotisraportin yhteydessä. Unionin rekisterissä saattaisi olla mahdollista tehdä vastaavia mukautuksia vuonna 2021 toteutuneille hillintätuloksille aikaisintaan vuonna 2024.⁸² Valtuutuksia vastaavan mukautuksen tekemiseen sen sijaan voi tehdä heti kun siihen liittyvät osallistumisehdot, mm. kansallisten järjestelyjen toimeenpano, täyttyvät (ks. 3.1.2.4).⁸³ Alla olevat suositukset on kirjoitettu olettaen, että EU-lainsäädäntö tulevaisuudessa mahdollistaa vastaavien mukautusten tekemisen.

4.2.3 Hillintätoimien lisäisyyteen liittyviä näkökohtia

Kompensaatiohankkeiden tuottamien hillintätulosten lisäisyyden arvioinnissa on tärkeää selvittää valtion antama mahdollinen tuki hankkeiden toteuttamiseen, ja toteutuisiko hanke ilman hillintätulosten myynnistä saatavaa tukea. Esimerkiksi joutoalueiden metsittämiseen on saatavilla määräaikaista valtion tukea vuoden 2023 loppuun saakka (Laki metsityksen määräaikaisesta tukemisesta 1114/2020), jossa tuen saajan tulee olla yksityinen maanomistaja.⁸⁴ Mikäli metsityshanke saa tätä tukea, ei se olisi politiikkatoimiin nähden lisäinen, eikä sen tuottamia hillintätuloksille kannattaisi tehdä vastaavia mukautuksia, vaan hyödyntää ne valtion tavoitteiden täyttämiseen. Ei kuitenkaan ole poissuljettua, että kompensaatiohanke voisi saada jonkin tyyppistä tukea valtiolta, mutta olisi silti lisäinen. Lisäisyyden kannalta on keskeistä, ettei hankkeiden varsinaista toteutusta tueta (ainakaan täysimääräisesti), vaan tuki kohdistuisi esimerkiksi niiden tuottamien päästövähennysten tai hiilinielujen laskentamenetelmien kehittämiseen tai päästövähennysten/hiilinielujen todentamiseen⁸⁵.

4.2.4 Päästölaskentaan ja seurantaan, raportointiin ja verifiointiin (MRV) liittyviä näkökohtia

Jotta vastaavat mukautukset heijastavat aitoja hillintätuloksia, tulee hillintätulosten laskentaan käyttää soveltuvia ja tunnustettuja laskentamenetelmiä, esimerkiksi kansainvälisten tai kansallisten hyvitysstandardien puitteissa kehitettyjä menetelmiä. Hillintätulos lasketaan ja sen lisäisyys määritellään suhteessa hyvityspetusuraan, jonka tulee edustaa uskottavaa päästöskenaariota ilman hyvitystoimintaa (ns. Business-as-Usual eli BAU-skenaario), joka sisältää nykyiset ja suunnitteilla olevat politiikkatoimet. Niinpä vain hillintätulokset, jotka edustavat isäntämaan lupaukset ylittäviä päästövähennyksiä tai poistoja, voidaan hyvittää hyvityspetusuraa vastaan. Hillintätuloksen laskennassa on tärkeää myös vähentää tuloksesta hillintätuloksen tuottamisen aiheuttamat päästöt. Hillintätulosten määrän kehittymistä tulee myös

⁸² Haastattelut Energiavirasto ja Euroopan komissio, 9.8.2022.

⁸³ Haastattelu Euroopan komissio, 9.8.2022.

⁸⁴ <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20201114>.

⁸⁵ Laine – Halonen – Horn 2021.

seurata valitun menetelmän mukaisesti ja raportoida läpinäkyvästi ja todennettavasti. Lisäksi riippumattoman osapuolen tulisi todentaa hillintätulosten toteutuminen.⁸⁶

4.2.5 Vastaaviin mukautuksiin liittyvien riskien hallinta

Pariisin sopimus ei edellytä vastaavien mukautusten tekemistä vapaaehtoisen kompensaaation osalta. Suomi on kuitenkin mukana yhteensä 32 maan koalitiossa, jonka tavoitteena on varmistaa kansainvälisten hiilimarkkinoiden laatu ja integriteetti ns. San Josén periaatteiden avulla. Kyseessä on oikeudellisesti sitomaton ja vapaaehtoinen julistus, joka ei sinänsä velvoita siihen liittyneitä maita ja jonka painoarvo on lähinnä poliittinen. San Josén periaatteisiin sisältyy mm. suositus tehdä vastaavia mukautuksia myös vapaaehtoiseen kompensaaatioon liittyen. Tätä taustaa vasten vastaavien mukautusten tekemättä jättäminen voisi aiheuttaa Suomelle maineriskin. Tämänhetkinen EU-sääntely ei ota kantaa vastaaviin mukautuksiin, mutta mikäli esimerkiksi kesäkuussa 2022 hyväksytty Euroopan parlamentin ehdotus⁸⁷ LULUCF-sektorin hillintätulosten kaksoislaskennan välttämiseksi saattaa tulevaisuudessa tarkentuessaan velvoittaa jäsenmaita tekemään vastaavat mukautukset myös vapaaehtoisin kumoutumisväittämiin valtuuttamilleen hillintätuloksille.

Suomen tavoitteiden saavuttamisen vaarantumisen riskiä voidaan vähentää esimerkiksi liittämällä ITMO-valtuutukseen⁸⁸ ja vastaavien mukautusten tekemiseen määrällisiä tai ajallisia ehtoja ja rajoituksia. Alla on listattu esimerkkejä tavoista toteuttaa osittaiset vastaavat mukautukset tietyn hankkeen kohdalla:

- Esimerkki 1: Vastaavat mukautukset tehdään vain tietyille vuosille, esimerkiksi 2024–2029, ja muiden vuosien hillintätulosten tuotanto käytetään valtion tavoitteiden saavuttamiseen;
- Esimerkki 2: Aikaiset hillintätoimet, joihin on suunniteltu kohdistuvan politiikkatoimia tulevaisuudessa, voisivat saada hillintätuloksilleen vastaavat mukautukset siihen vuoteen saakka, jolloin sitä koskevat politiikkatoimet (esimerkiksi tuki, muu ohjauskeino tai lain vaatimus) tulevat käyttöön. Esimerkkejä aikaisista hillintätoimista voisivat olla mm. DACCS, BECCS ja soiden ennallistaminen. Tämä esimerkki liittyy esimerkkiin 1, eli on tilanne, jossa vastaavat mukautukset tehdään vain tietyille vuosille.
- Esimerkki 3: Tietynä vuonna hankkeessa tuotetuista hillintätuloksista osa, esimerkiksi 50 % tai 25 %, käytetään Suomen tavoitteiden täyttämiseen ja lopuille tehdään vastaava mukautus. Perusteena osittaiselle mukautukselle voisi olla esimerkiksi hankkeen saama valtion tuki, jonka lisäksi hanke tarvitsee vapaaehtoisen kompensaaation tarjoamaa lisätukea toteutuakseen, tai epävarmuuksien hallinta Suomen tavoitteiden täyttymisen näkökulmasta.

⁸⁶ Laine ym. 2021

⁸⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0233_EN.html.

⁸⁸ eli sitoumukseen vastaavien mukautusten tekemiseen tulevaisuudessa.

Suomen kannattaa myös harkita, minkä tyyppisiä ei-valtiollisten toimijoiden tuottamia vapaaehtoisia hillintätoimia valtio haluaisi kannustaa tekemällä vastaavia mukautuksia. Perusteluina voisivat olla muun muassa uusien innovaatioiden ja teknologisten poistumien edistäminen, politiikan katvealueiden tunnistaminen ja tuleville politiikkatoimille tien tasoittaminen.

4.2.6 Vastaavien mukautusten kansallisiin järjestelyihin liittyviä näkökohtia

Kuten yllä todettiin, EU-lainsäädäntö eikä markkinan luotettavuuden taso tällä hetkellä mahdollista vastaavia mukautuksia eikä esimerkiksi Pariisiin sopimuksen 6(a)-artiklan toimeenpanoon liittyvää lainsäädäntöä ole hyväksytty. Vastaavat mukautukset eivät myöskään vielä ole edes teoriassa mahdollisia kansallisissa EU-rekistereissä ainakaan ennen vuotta 2023/2024, koska kansalliset päästötiedot tuodaan rekisteriin noin kolmen vuoden viiveellä. Esimerkiksi EU:n taakanjakosektorin rekisterissä (jossa Suomella on oma kansallinen ESR-rekisterinsä) käsitellään vielä Kioto-kauden päästöjä, eikä AEA:ita Pariisiin sopimuksen kaudelle (2021-) ole vielä edes luotu, joten niiden mitätöinti ei ole vielä mahdollista. Esimerkiksi vuotta 2021 koskevat vastaavat mukautukset voitaisiin tehdä rekisterissä mitätöinteinä vasta aikaisintaan noin vuonna 2024.⁸⁹

ITMO-valtuutuksen myöntäminen ja vastaavien mukautusten tekeminen kompensatiorahankkeelle olisi (oikeudellisesti) järjestettävissä Suomessa tulevaisuudessa, jos ja kun seuraavat edellytykset täyttyvät:

- Suomella on kansallinen järjestelmä ja kansallinen vastuuviranomainen ITMO-valtuutusten myöntämiseksi ja vastaavien mukautuksen tekemiseksi ja Suomi täyttää muutkin Pariisiin sopimuksen 6 artiklan osallistumisehdot.
- Suomen viranomaisilla on tarvittavat tiedot, taidot, mandaatti ja resurssit varmistua siitä, että hankkeen tuottamat hillintätulokset täyttävät minimikriteerit ja näkyvät hillintätuloksen tuottamisvuonna Suomen khk-inventaariorissa ja sitä kautta Suomen päästöraportoinnissa EU:lle ja Pariisiin sopimukselle.
- Suomen viranomaisilla on tarvittavat tiedot, taidot, mandaatti ja resurssit varmistua siitä, että hankkeen tuottamat hillintätulokset ovat Suomen käytettävissä ja mitätöitävissä ilman, että EU:n ilmastotavoitteiden saavuttaminen vaarantuu.
- EU:n sääntelykehikko ja unionin rekisteri on päivitetty Pariisiin sopimuksen tarpeisiin, mahdollistaen myös 6 artiklan mukaiset valtuutukset ja vastaavat mukautukset. Tämä on odotettavissa noin vuosina 2023–2024.

Jotta kansallinen järjestelmä kaksoislaskennan estämisestä ja vastaavien mukautusten tekemisestä voidaan luoda, saatetaan sen pohjalle tarvita lainsäädäntöä, sillä järjestelmään liittyy julkisen vallan käyttöä ja yksityisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavaa päätöksentekoa.

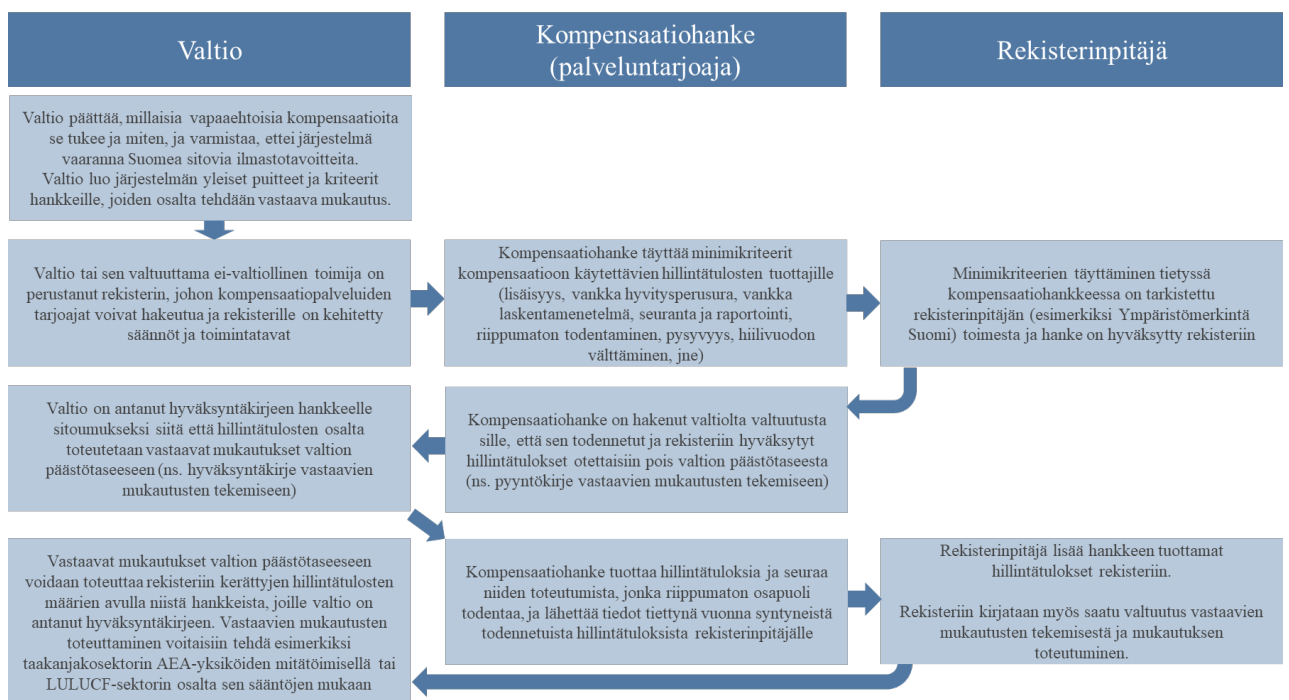
ITMO-valtuutusten ja vastaavien mukautusten kansallisen järjestelyn pitäisi sisältää ainakin seuraavat elementit ollakseen perusteltu:

⁸⁹ Haastattelut Energiavirasto ja Euroopan komissio, 9.8.2022.

- Kansalliset minimikriteerit vapaaehtoisille kompensatiorankkeille ja prosessi minimikriteerien täyttymisen toteamiseksi sekä mahdollinen lista hanketyypeistä, joita Suomi haluaisi edistää vapaaehtoisella kompensatiolla
- Kansalliset kriteerit, viranomaiset ja prosessi ITMO-valtuutuksille ja vastaaville mukautuksille
- Kotimaisten vapaaehtoisten kompensatiorankkeiden rekisteri, jossa rekisterinpitäjä pitää kirjaa minimikriteerit täyttävistä kompensatiorankkeista ja niiden tuottamista hillintätuloksista sekä muista tiedoista, joiden perusteella valtio myöntää ITMO-valtuutuksia ja tekee vastaavia mukautuksia;

Kuva 2 havainnollistaa mahdollisia elementtejä kansalliseksi prosessiksi vapaaehtoisten kompensatiorankkeiden ITMO-valtuutuksille ja vastaaville mukautuksille.

Kuva 2. Prosessi vapaaehtoisten kompensatiorankkeiden ITMO-valtuutuksille ja vastaaville mukautuksille



4.3 Kaksoislaskennan välttäminen ilmastotekoväittämällä

4.3.1 Kansallisten tavoitteiden edistäminen vapaaehtoisella kompensatiolla

Vapaaehtoinen kompensatio on myös mahdollista valjastaa kansallisten ilmastotavoitteiden täyttämiseen. Siltä osin, kun vapaaehtoisten kompensatiorankkeiden hillintätulokset lasketaan Suomen tavoitteiden täyttämiseen, kompensation ostaja voi välttää kaksoislaskennan tekemällä ilmastotekoväittämän (engl. *contribution claim* tai *impact claim*). Ilmastotekoväittäjä tarkoittaa, että hillintätuloksen ostaja tukee kansallisen tavoitteen täyttymistä ja päästöjen ilmastovaikutuksen kumoutumista kollektiivisella tasolla. Oman ilmastovaikutuksensa pienentämisen sijaan kompensation ostaja on siis osallistunut kollektiivisen ilmastovaikutuksen pienentämiseen, ja oman hiilineutraaliuden saavuttamisen sijaan ostaja on edistänyt Suomen hiilineutraaliuspyrkimyksiä kansallisella tasolla. Ostaja ei

tässä tapauksessa väitä pienentäneensä oman hiilijalanjälkensä nettovaikutusta tai saavuttaneensa hiilineutraaliutta, mutta voi sen sijaan väittää kantaneensa ilmastovastuuta osallistumalla vapaaehtoisesti kansallisiin ilmastotalkoisiin esimerkiksi oman hiilijalanjälkensä verran.

Ilmastotekoväittämän motivaationa on ilmastovastuun kantaminen ja kansallisiin ilmastotalkoisiin osallistuminen. Se voi olla joillekin ostajille yhtä tärkeä tai jopa tärkeämpi motivaatio kuin oman hiilijalanjäljen nettovaikutuksen pienentäminen ja hiilineutraaliuden saavuttaminen. Motivaatioon vaikuttavat väittämän ymmärrettävyys, uskottavuus ja arvostus.

4.3.2 Päästölaskentaan ja seurantaan, raportointiin ja verifiointiin (MRV) liittyviä näkökohtia

Hillintätulokset soveltuvat ilmastotekoväittämiin siltä osin, kun ne näkyvät kansallisessa päästöinventaariossa ja lasketaan Suomen tavoitteiden saavuttamiseen.

Uskottava ilmastotekoväittäjä edellyttää, että hillintätulokset näkyvät kansallisessa päästöinventaariossa ja auttavat Suomea kansallisen tavoitteen täyttämässä. Hillintätulokset, joita ei lasketa kansallisen tavoitteen täyttämiseen, eivät suoraan vaikeutta kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamista, mutta ne ohjaavat resursseja pois inventaariossa näkyviltä hillintätuloksilta. Toisaalta niihin ei liity kaksoislaskennan riskiä, ja ne lisäävät globaalia kunnianhimon tasoa, joten ne soveltuvat vapaaehtoisen ostajan määrittelemien päästöjen ilmastohaitan kumoamiseen ja uskottaviin hiilineutraaliusväittämiin.

Päästöinventaarion tarkkuustaso voi lisääntyä ajan mittaan, jolloin isompi osa vapaaehtoisten kompensatiohankkeiden hillintätuloksista näkyisi inventaariossa ja soveltuisi ilmastotekoväittäjiksi.

Ilmastotekoväittämiin liittyvän vapaaehtoisen kompensaaion edistämisen vaikutus päästöraportointiin olisi vähäinen: vapaaehtoisten kompensaaion edistämistoimet ja niiden arvioidut ilmastovaikutukset tulisi kuvata politiikkatoimia koskevassa raportoinnissa.

4.3.3 Hillintätoimien lisäisyys

Lisäisyys on tärkeä kriteeri myös ilmastotekoväittämien tapauksessa. Vapaaehtoisen kompensaaion ostaja olettaa pääsääntöisesti tukevansa aitoja ilmastohyötyjä. Vakiintuneen käsityksen mukaan nämä liittyvät lisäksiin hankkeisiin, jotka eivät toteutuisi ilman kompensaaiota saatavaa taloudellista tukea. Lisäisyyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon erityisesti ohjauskeinojen ja markkinoiden nykytila ja kehitysnäkymät. Hankkeet, jotka saivat valtion tukea, mutta tarvitsisivat toteutuakseen lisätuloja esimerkiksi vapaaehtoisesta kompensaaiota, voitaisiin laskea osittain vapaaehtoiseksi kompensaaioiksi. Ei-lisäisten hankkeiden – sellaisten, jotka toteutuisivat ilmankin kompensaaiota esimerkiksi markkinaehtoisesti tai valtion tuella – tukeminen vapaaehtoisella kompensaaioilla olisi tehotonta eikä tuottaisi ilmastohyötyjä. Niinpä se ei myöskään edistäisi kansallisten tavoitteiden saavuttamista, joten niihin liittyvät ilmastotekoväittämät eivät olisi uskottavia. Vaikka ei-lisäisiin hankkeisiin perustuvat

ilmastotekoväittämät eivät suoraan vaikeuttaisikaan kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamista, ne ohjaisivat resursseja pois lisäisiltä hankkeilta ja siten heikentäisivät ilmastotavoitteiden saavuttamisen kustannustehokkuutta.

4.3.4 Ilmastotekoväittämiin liittyvien riskien hallinta

Kansallinen tunnustus vapaaehtoisten kompensatiorahankkeiden ja niiden hillintätulosten vaikutuksesta Suomen ilmastotavoitteiden edistämiseksi ei aiheuttaisi merkittäviä riskejä Suomea sitovien ilmastotavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Sen sijaan valtion tunnustus loisi ei-valtiollisille toimijoille kannustimen kehittää kotimaisia ilmastohankkeita, jotka edistäisivät Suomen tavoitteiden saavuttamista. Eiläisten hankkeiden tunnustaminen ei sekään lähtökohtaisesti vaikuttaisi Suomen tavoitteiden saavuttamista, mutta saattaisi aiheuttaa maineriskejä ja heikentää kansallisten tavoitteiden saavuttamisen kustannustehokkuutta.

Riskinä on myös luoda järjestelmä, jolle ei ole merkittävää kysyntää. Se, käytetäänkö järjestelmää, riippuu toisaalta kompensaation ostajista (onko ostaja motivoitunut tukemaan vapaaehtoisia ilmastohankkeita ilmastotekoväittämää vastaan?) ja niiden sidosryhmistä (arvostavatko henkilökunta, asiakkaat ja omistajat vapaaehtoisten ilmastohankkeiden tukemista osana kansallisia ilmastotalkoita?). Tarjonta riippuu puolestaan lisäksi kotimaisesta hillintäpotentiaalista, johon vaikuttavat kansallisten ilmastopolitiikkatoimien kattavuus sekä vapaaehtoisesta kompensaatiosta saatava hinta.

4.3.5 Kansallisia keinoja ilmastotekoväittämien edistämiseksi

Alla on lueteltu keinoja, joiden avulla Suomi voisi edistää vapaaehtoisin hankkeisiin liittyvän ilmastotekoväittämien ymmärrettävyyttä, uskottavuutta ja arvostusta sekä kannustaa ei-valtiollisia toimijoita osallistumaan kansallisen tavoitteen saavuttamiseen vapaaehtoisilla kompensatiorahankkeilla ja ilmastotekoväittämällä vapaaehtoisen informaatio-ohjauksen ja/tai kansallisen järjestelmän avulla.

1. Vapaaehtoinen informaatio-ohjaus

- Kansalliset ohjeet/kriteerit ilmastotekoväittämiin soveltuville hanketyypeille ja hillintätuloksille
- Kansallinen lista ilmastotekoväittämiin soveltuvista kotimaisista hanketyypeistä ja hillintätuloksista
- Kansallinen (tai yhteispohjoismainen) ympäristömerkki, joka voisi kattaa esimerkiksi hiilijalanjäljen ja vapaaehtoisen kompensaation eriteltynä sen mukaan, miltä osin se lasketaan kansalliseen tavoitteeseen (ilmastotekoväittäminen, esim. "Hiilineutraali Suomi" tai "Suomen ilmastotalkoot") ja miltä osin tavoitteen yli (kumoutumisväittäminen, esim. hiilineutraali tuote). Ympäristömerkit ovat yleensä ei-valtiollisten toimijoiden hallinnoimia, vaikka esimerkkejä myös valtion hallinnoimista ympäristömerkeistä on (esim. Peru ja Thaimaa).

2. Kansallinen rekisteri

- Kansallinen rekisteri ilmastotekoväittämiin soveltuville vapaaehtoisille kompensatiorankkeille ja lista hillintätuloksista sekä erittely, miltä osin hillintätulokset voitaisiin laskea tai lasketaan kansallisen tavoitteen täyttämiseen

Molemmilla tasoilla ilmastotavoitteiden toimeenpanon ja tilinpidon parissa työskentelevien viranomaisten tulisi tehdä yhteistyötä selvittääkseen, mitkä hanketyypit ja hillintätulokset voidaan laskea kansallisten tavoitteiden täyttämiseen, ja missä määrin. Näiden ehdotusten toteuttaminen edellyttäisi valtionhallinnolta päätöksiä siitä, millaisia toimia halutaan kannustaa ja millaisia hanketyyppejä ja hillintätuloksia halutaan kannustaa tunnustamalla niiden kontribuutio Suomen ilmastotavoitteiden toteutumiseen.

Ilmastotekoväittämän kansallinen tunnustaminen edellyttäisi puitteita, jotka kattaisivat ainakin järjestelmän tavoitteet (Suomen ilmastotavoitteiden edistäminen), kriteerit hankkeille, hillintätuloksille ja ilmastotekoväittämille, vastuviranomaisen ja päätöksentekoprosessin. Tämän järjestelmän luominen edellyttää osin samoja elementtejä kuin vastaaviin mukautuksiin pohjaava järjestelmä. Tarkat kriteerit ja virallinen tunnustaminen edellyttänevät lainsäädäntöä.

Tunnustaminen edellyttäisi sekä riittävästi luotettavaa tietoa että asiantuntemusta arvioida kriteerien täyttymistä ja kompensatiorankkeiden, tai vähintään hanketyyppien, vaikutusta Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Luotettavien tietojen kerääminen saattaa edellyttää viranomaisten välistä yhteistyötä. Se voi olla hyödyksi myös arvioitaessa Suomen tavoitteissa edistymistä ja mahdollisten lisätoimien potentiaalia. Viranomaiset voisivat hyödyntää ulkoisia standardeja, prosesseja ja asiantuntijoita, esimerkiksi EU:n laajuista poistumien sertifiointimekanismia (jos ja kun se on toiminnassa). Suomi olisi kuitenkin viime kädessä vastuussa tunnustuksen uskottavuudesta.

4.4 Yhteenveto ja johtopäätökset

Kaikkien vapaaehtoisten kompensatiorankkeiden ja niiden tuottamien hillintätulosten tulee täyttää minimikriteerit. Yksi minimikriteeri on kaksoislaskennan välttäminen vapaaehtoiseen kompensatioon liittyvien väittämien ja kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamisen välillä. Se on tärkeää väittämien uskottavuuden kannalta.

Kaksoislaskennan välttämiseen on kaksi vaihtoehtoa: Uskottavien vapaaehtoisen **kumoutumisväittämien** tulee perustua hillintätuloksiin, joita Suomi ei laske ilmastotavoitteidensa täyttämiseen. Pidemmällä aika välillä Suomi voisi todennäköisesti EU-lainsäädännön kehittyessä jättää tietyn hillintätuloksen laskematta ilmastotavoitteisiinsa tekemällä **vastaavan mukautuksen** ilmastotavoitteitaan koskevassa raportoinnissa ja siihen liittyvässä tilinpidossa. Siltä osin kuin vapaaehtoisen kompensatiorankkeen hillintätulokset lasketaan Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamiseen, vapaaehtoisen kompensatiorankkeen ostaja voi välttää kaksoislaskennan tekemällä **ilmastotekoväittämiä**.

Tämä selvitys sisältää suosituksia molempien kaksoislaskennan välttämisen vaihtoehtojen toteuttamiselle.

Pariisin sopimuksen 6 artiklan toimeenpanosäännöt kattavat kaksoislaskennan välttämisen **vastaavilla mukautuksilla**. Säännöt mahdollistavat - mutta eivät edellytä - kaksoislaskennan välttämistä vapaaehtoisen kompensaation osalta. EU-jäsenmaissa kaksoislaskennan välttäminen edellyttää vastaavien mukautusten tai sitä vastaavien tilinpidollisten toimien tekemistä myös EU-tasolla.

Tämänhetkinen EU-lainsäädäntö ei vielä mahdollista vastaavien mukautusten tekemistä EU-tasolla. EU-oikeudellista kehikkoa kehitetään parhaillaan Pariisin sopimuksen toimeenpanon tarpeisiin. Suomi voi osaltaan pyrkiä vaikuttamaan siihen, että tulevaisuudessa EU-kehikko mahdollistaa vastaavien mukautusten tekemisen myös kotimaisten vapaaehtoisten kompensaatiohankkeiden osalta. Lisäksi on edelleen epävarmuus siitä, mikä on Suomen osuus EU:n NDC:stä ja mikä osa Suomelle jyvitetyn NDC-tavoitteen mahdollisesta ylityksestä on Suomen käytettävissä ja vastaavasti mukautettavissa.

Mikäli EU-kehikko mahdollistaa tulevaisuudessa vastaavat mukautukset vapaaehtoiselle kompensaatiolle, Suomen tulisi:

- Kartoittaa, millaisia vapaaehtoisia ilmastotoimia Suomessa halutaan tukea vapaaehtoisella kompensaatiolla ja millä sektoreilla, sekä niihin liittyvät mahdollisuudet ja riskit
- Kartoittaa, millä sektoreilla ja kuinka paljon Suomi voisi tehdä vastaavia mukautuksia, ilman että Suomen ilmastotavoitteiden toteutuminen vaarantuu
- Tuottaa yleiset laatukriteerit ja ohjeistukset kompensaatiohankkeille, erityisen tärkeänä lisäisyys Suomen politiikkatoimiin nähden (ohjeistuksen laatiminen on käynnissä)
- Luoda järjestelmä (mm. vapaaehtoinen rekisteri), jonka puitteissa laatukriteerit täyttävät hankkeet ja niiden tuottamat hillintätulokset voidaan hyväksyä, niille voidaan myöntää valtuutuksia ja tehdä vastaavia mukautuksia.
- Valvoa väittämien todenmukaisuutta

Vastaavien mukautusten toteuttamisen järjestelmän yksityiskohdat tulee sovittaa yhteen erityisesti EU-lainsäädännön ja ilmastolain kanssa. Lisäksi on huomioitava perustuslain vaatimukset ja hyvä hallinto, ja pohtia mm. onko järjestelmä luotava lainsäädännöllä ja pitääkö valtuutuksen hakijoilla olla valitusoikeus. Lisäksi on selvitettävä, millaiset oikeudelliset ja hallinnolliset puitteet valtion vastaavien mukautusten tekemiseen, mikäli yksityinen toimija hallinnoisi vapaaehtoista rekisteriä, jonka perusteella mukautukset tehtäisiin. Mikäli lainsäädäntöä vaaditaan, mallina voisi toimia laki Kioton mekanismien käytöstä.

Ilmastotekoväittäminen on vaihtoehtoinen ja nopeampi tapa välttää kaksoislaskenta sekä kotimaisissa että vuoden 2021 jälkeen myös kansainvälisissä hankkeissa. Kotimaisten ilmastotekoväittämien uskottavuuden varmistaminen edellyttää osin samoja toimia kuin vastaavat mukautukset, esimerkiksi kartoitus ilmastotoimista, joita Suomi haluaa tukea vapaaehtoisella kompensaatiolla ja niiden vaikutuksesta kansallisiin ilmastotavoitteisiin, yleiset laatukriteerit ja ohjeistus, kansallinen järjestelmä laatukriteerit täyttävän hankkeen

ja sen tuottamien hillintätulosten hyväksymiseksi sekä väittämien todenmukaisuuden valvonta.

OSA 2 VAPAAEHTOISEN INFORMAATIO-OHJAUKSEN KEINOJEN SUHDE VAPAAEHTOISEEN PÄÄSTÖKOMPENSAATIOON SOVELTUVAAN KANSALLISEEN JA MUUHUN PAKOTTAVAAN SÄÄNTELYYN

Raportin toisessa osassa selvitetään vapaaehtoisten informaatio-ohjauksen keinojen suhdetta vapaaehtoiseen päästökompensaatioon soveltuvaan kansalliseen ja muuhun pakottavaan sääntelyyn. Osassa selvitetään lyhyesti erilaiset päästökompensointitoimintaan liittyvät oikeussuhteet. Syvemmin tarkastellaan kuluttajamarkkinointia koskevia säännöksiä ja valvontaa tilanteissa, joissa päästökompensointia markkinoidaan elinkeinonharjoittajilta kuluttajille. Näiden tulosten perusteella annetaan suositukset mahdolliselle kansalliselle informaatio-ohjaukselle.

Jaksossa 5 kuvataan informaatio-ohjauksen kohteena oleva toiminta. Vapaaehtoinen päästökompensointi on mahdollista järjestää eri tavoin. Jaksossa käsitellään tiiviisti päästökompensointitoiminnan erilaiset mallit ja oikeudellisesti merkitykselliset suhteet sekä informaatio-ohjauksen hyödyt erilaisissa tilanteissa.

Jaksossa 6 syvennyttään käsittelemään päästökompensointitoimintaan ja ympäristöväittämiin soveltuvaa kuluttajansuojasääntelyä. Jaksossa luodaan katsaus selvityksen kirjoittamisen aikana voimassa olevaan kuluttajansuojasääntelyyn ja käsitellään myös menossa olevia EU:n lainsäädäntöhankkeita kuluttajamarkkinoinnissa esitettyihin ympäristöväittämiin liittyen.

Jaksossa 7 annetaan suositukset kansalliselle informaatio-ohjaukselle. Jaksossa luodaan raamit sille, miten mahdollinen informaatio-ohjaus tulisi rakentaa ja mitä voimassa olevan oikeuden säännöksiä siinä tulisi erityisesti huomioida.

5 PÄÄSTÖKOMPENSOINTITOIMINNAN ERILAISET SUHTEET

Vapaaehtoisella päästökompensoinnilla ilmiönä tarkoitetaan tavanomaisesti tapahtumaa, jossa laskennallisesti kumotaan tiettyyn päästömäärään liittyvä ilmastohaitta vähentämällä tai sitomalla kompensoitavia kasvihuonekaasupäästöjä vastaava määrä toisaalla.⁹⁰ Kompensointi tai päästökompensointi termeinä eivät siten kuvaa oikeudellista ilmiötä. Kompensointi kuvaa pikemminkin päästökompensointiketjun loppupäässä (ns. asiakasrajapinnassa) tapahtuvaa ”lopputulosta”, tapahtumaa, jossa päästökompensointipalveluiden ostaja A voi lukea konkreettisen hiilensidonnan tai

⁹⁰ Laine ym. 2021, s. 9, 11, 13; Laininen, Jenni: Hiilidioksidipäästöjen kompensointi – päästövähennysyksikön kauppaa koskeva sopimus. Liikejuridiikka 3/2020, s. 163 – 184.

hiilidioksidipäästöjen vähennyksen toteuttaneen toimijan B tuottaman laskennallisen hiilidioksidipäästöjen säästön omaksi hyväkseen.⁹¹

Kaupallisilla markkinoilla kompensointitapahtumaan liittyy usein rahasuoritus, jossa päästöjen aiheuttaja maksaa päästövähennysten toteuttamisesta jossakin muualla kuin omassa toiminnassaan.⁹² Päästökompensointipalveluita tarjotaan erilaisin menetelmin ja toimitusketjuin, jotka vaihtelevat päästövähennyksen tuottajan suoramyynnistä aina useita väliportaita käsittäviin verkostoihin. Yksi markkinoilla melko vakiintunut kompensointimenetelmä on muodostaa päästövähennyksistä laskennallisia päästövähennysyksiköitä (yksi päästövähennysyksikkö vastaa tavallisesti yhden ekvivalenttisen hiilidioksiditonnin, 1 tCO₂e, suuruista päästövähennystä), jotka rekisteröidään muun kuin valtiollisen tai viranomaistahon ylläpitämään rekisteriin. Tällaisessa päästökompensointimenetelmässä päästöjen aiheuttajan tuottamat päästöt katsotaan kompensoiduiksi silloin, kun maksua vastaava määrä päästövähennysyksiköitä poistetaan tai mitätöidään kyseisestä rekisteristä.

Silloin, kun vapaaehtoista päästökompensointia tarjotaan markkinaehtoisena palveluna, on päästökompensoinnissa oikeudellisenä ilmiönä kyse palvelusopimuksesta.⁹³ Kyseisessä palvelusopimuksessa keskeisenä vastiketta vastaan tarjottavan palvelun kohteena on edellä kuvatus, toisen tuottamiin hiilidioksidipäästöjen vähennyksiin tai hiilensidontaan liittyvän laskennallisen hiilidioksidipäästöjen hyväksi lukemisen mahdollisuuden tarjoaminen. Maksamalla päästökompensointipalvelusta on ostajalla A mahdollisuus todeta (julkisesti) hiilidioksidipäästöjensä tulleen kompensoiduiksi ja toimintansa ja/tai tuotteensa olevan hiilineutraalia (osittain tai kokonaan).⁹⁴

Kuvaamalla vapaaehtoinen päästökompensointi palvelusopimukseksi ei vielä kuitenkaan saada täyttä varmuutta siitä, mitkä päästökompensointitoimintaan kohdistuvat oikeudelliset reunaehdot ovat. Toiminnan kuvaaminen palvelusopimukseksi ei kerro vielä sitä, kuka toimintaa harjoittaa, missä muodossa toimintaa harjoitetaan ja kenelle toimintaa tarjotaan. Siksi on tärkeää jäsentää päästökompensointiin liittyvät suhteet ja toimintamallit, jotta voidaan selvittää sitä, minkälaista pakottavaa sääntelyä toimintaan mahdollisesti liittyy ja minkälaisia vapaaehtoisia ohjauskeinoja toimintaan voitaisiin mahdollisesti kohdentaa.

Kuva 3. Päästökompensointitoiminnan suhteet on kuvattu erilaisia suhteita, joissa päästökompensointitoimintaa voi esiintyä.⁹⁵

⁹¹ Katso myös Laine ym. 2021, s. 13, jossa todetaan vastaavasti, että kompensointi on päästövähennyksen tai hiilensidontan eräs käyttötapa.

⁹² Niemistö ym. 2021, s. 13.

⁹³ Laininen 3/2020, s. 165.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ks. myös Laine ym. 2021, 15–16 erilaisista hyvitysten käyttötavoista.

Kuva 3. Päästökompensointitoiminnan suhteet

<p>Päästökompensoinnin tarjoajat jaettuna voiton tuottamistarkoitukseen</p> <ul style="list-style-type: none">• Elinkeinonharjoittaja• Voittoa tavoittelematon toimija <p>Päästökompensoinnin ostajat</p> <ul style="list-style-type: none">• Kuluttaja• Elinkeinonharjoittaja• Voittoa tavoittelematon toimija• Viranomainen, kunta, valtio <p>Palveluntarjoajan sijaintivaltio</p> <ul style="list-style-type: none">• Kotimainen• Ulkomainen (ETA-alue, kolmannet maat) <p>Päästökompensoinnin hyödyntäminen suhteessa kolmansiin (julkisuus ja väitteet)</p> <ul style="list-style-type: none">• Omien tuotteiden tai toimintojen kompensointi (ei kaupallista väitettä eteenpäin kolmansille)• Omien tuotteiden tai toimintojen kompensointi (kaupallinen väite kompensoinnista eteenpäin muille kuin kuluttajille)• Omien tuotteiden tai toimintojen kompensointi (kaupallinen väite kompensoinnista eteenpäin kuluttajille)• Omien tuotteiden tai toimintojen kompensointi (ei-kaupallinen väite kompensoinnista eteenpäin muille, esim. "yleisölle")
--

Päästökompensointia voivat tarjota (myydä) sekä voiton tuottamiseen pyrkivät toimijat että voittoa tavoittelemattomat toimijat. Päästökompensointipalveluiden tarjontaa ei ole myöskään rajoitettu siten, että niitä voitaisiin tarjota vain tietynlaisille loppukäyttäjille. Päästökompensointia palveluna (omien päästöjen hyvittäminen) voivat ostaa erilaiset toimijat. Päästökompensointipalveluita voivat ostaa esimerkiksi kuluttajat, elinkeinonharjoittajat, voittoa tavoittelemattomat toimijat ja viranomaiset, kunta ja valtio.

Päästökompensointia tarjoava toimija voi olla joko suomalainen toimija (rekisteröity Suomessa) tai ulkomainen toimija, joka tarjoaa kompensointipalveluita rajan yli Suomeen. Rajat yli palveluita tarjoava toimija voi sijaita toisessa EU- tai ETA-maassa tai niiden ulkopuolella, ns. kolmannessa maassa.

Ostettua päästökompensointipalvelua voidaan hyödyntää useilla eri tavoilla. Päästökompensoinnin ostanut toimija voi olla ns. loppukäyttäjä siinä mielessä, että hän ei tule hyödyntämään ostamaansa palvelua omassa toiminnassaan, ainakaan kaupallisessa mielessä. Esimerkkinä tällaisesta toimijasta voi olla kuluttaja, joka haluaa ostaa päästökompensointipalvelua vain saadakseen itselleen hyvän mielen tai kunta, joka kompensoi oman vapaaehtoisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttaakseen. Kuluttaja voi tuki kertoa esimerkiksi sosiaalisessa mediassa kompensoineensa jonkin toimintonsa, esimerkiksi lentomatkan, mutta hän ei tee sitä hyötyäkseen itse kaupallisesti omasta päästökompensoinnistaan.

Päästökompensointipalvelun ostanut toimija voi myös haluta hyödyntää kaupallisesti ostamaansa kompensointipalvelua. Toimija voi esimerkiksi haluta esittää väitteen kompensoinnin seurauksena syntyneestä oman tuotteen tai palvelunsa hiilineutraaliudesta. Väitteen avulla toimija voi esimerkiksi pyrkiä edistämään tuotteen tai palvelun myyntiä tai nostaa tuotteen tai palvelun hintaa. Kaupalliseen hyötymiseen pyrkivä väite voidaan esittää kuluttajille tai muille kuin kuluttajille, kuten toisille elinkeinonharjoittajille, valtiolle, kunnalle tai viranomaisille.

Toisaalta voi olla, että päästökompensoinnin ostaja haluaa esittää julkisen väitteen tuotteidensa tai toimintansa päästöjen kompensoinnista, mutta toimija ei esitä väitettä kaupallisessa tarkoituksessa. Näin voi toimia esimerkiksi viranomaisen, joka haluaa julkistaa yleisölle huomioivansa ympäristöarvot toiminnassaan mutta ei pyri hyötymään väitteestä kaupallisesti.

5.1 Informaatio-ohjauksen tuottamista hyödyistä

Vapaaehtoista päästökompensointipalvelua ei säännellä Suomessa millään erityislailla. Myöskään vapaaehtoiselle päästökompensoinnille hyvitystoimintana ei ole olemassa kattavaa, valtakunnallista ja markkinoilla vakiintunutta suositusta.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että kompensointipalvelut ovat varsin moninaisia eikä markkinoilla ole käytössä yhtä ainoaa tapaa tuottaa ja myydä kompensointia. Koska vapaaehtoista kompensointia ei ole tällä hetkellä säännelty erityislaeilla, on päästökompensointiin tavalla tai toisella liittyvien tuotteiden ja palveluiden ostajien toimittava tällä hetkellä ”ostaja varokoon” -periaatteella. Kunkin kompensointitoiminnan sisältö määritetään **inter partes**, ostajan ja myyjän välillä, kun yhtä yhtenäistä (standardimuotoista) kehikkoa kompensoinnin tarjoamiselle ei ole.

Vapaaehtoisella informaatio-ohjauksella tarkoitetaan yleisesti ns. soft law-instrumentteja eli keinoja, jotka eivät ole suoraan oikeudellisesti velvoittavia. Informaatio-ohjauksen keinoja ovat esimerkiksi tiedottaminen, ohjeistukset, suositukset ja neuvonanto sekä ympäristömerkki (ks. jakso 4.3.5).⁹⁶ Eri asia on, että informaatio-ohjaus voi saada ns. hyvän markkinakäytännön aseman, ja se voi sellaisenaan siksi vaikuttaa esimerkiksi viranomaisen tulkintaan pakottavan lain soveltamisesta.

Kun puhutaan vapaaehtoiseen päästökompensointiin liittyvistä informaatio-ohjauksen keinoista, on syytä tarkastella ensin sitä, minkälaisia oikeudellisia suhteita on ylipäätään tarpeen ohjata kansallisen informaatio-ohjauksen keinoin ja mistä syystä ja vasta sen jälkeen sitä, miten niitä voitaisiin ohjata.

Kompensointitoiminnan informaatio-ohjauksen tarpeita voidaan yleisellä tasolla tunnistaa ainakin kolme. Ensiksi, kompensoinnin tai siihen liittyvien tuotteiden ja palvelujen ostajat ja myyjät ovat yleisesti ottaen tietotasoltaan epätasapainoisessa asemassa. Kuluttajat ovat heikommassa asemassa kuin elinkeinonharjoittajat. Myös toimijat, jotka eivät itse ole asiantuntijoita ympäristökysymyksissä ovat heikommassa asemassa kuin päästökompensointia tarjoavat alan erityisasiantuntijat. Näin esimerkiksi yritysasiakkaiden tai julkisyhteisöjen voi olla hankala arvioida yksittäisiä palveluntarjoajia ja erilaisten kompensointimallien luotettavuutta. Toiseksi, yleisten kompensointitoimintaa ohjaavien toimintaperiaatteiden ja suositusten puute voi myös heikentää yleistä luottamusta kompensatioon laatuun ja siten heikentää toimialan toimintaedellytyksiä. Kolmanneksi, selkeiden kompensatioon laatua käsittelevän

⁹⁶ Laine ym. 2021, s. 69.

informaatio-ohjauksen puuttuminen voi myös teoriassa johtaa ilmaston ja ympäristön tilaa nykytasosta heikentäviin hankkeisiin.⁹⁷

Pohdittaessa tarvetta kansalliselle päästökompensointitoimintaa ohjaavalle informaatio-ohjaukselle on pohdittava, onko nykysääntelyssä sellaista vajausta, jota on täydennettävä informaatio-ohjauksen keinoin, jotta jokin perusteltu tavoite voidaan saavuttaa. Informaatio-ohjauksella mahdollisesti saavutettavia tavoitteita rajoittaa kuitenkin jokaisessa skenaariossa informaatio-ohjauksen oikeudellisesti sitomaton luonne. Informaatio-ohjauksella ei voida asettaa tai luoda informaatio-ohjauksen kohteille sitovia velvoitteita tai oikeuksia, joten oikeudellisen sitovuuden näkökulmasta informaatio-ohjaus on parhaimmillaankin pehmeän suositusluonteista.

5.1.1 Hyväntekeväisyystoiminnan informaatio-ohjaus

Onko kompensointia tarpeen ohjata, mikäli kompensointia tehdään hyväntekeväisyytenä? Onko lahjan tai lahjoitusten suhteen tarpeen ohjata yhtäältä sitä, minkälaisia (vastikkeettomia) lahjoja ja millä ehdoilla lahjoittajat antavat tai minkälaisia hyväntekeväisyshankkeita lahjoitusten saajat tarjoavat?

Voimassa olevassa oikeudessa rahankeräyslaki (863/2019) sääntelee rahankeräysten järjestämistä ja rahankeräysten asianmukaisuuden valvontaa. Päästökompensointitoiminta ei kuitenkaan pääsääntöisesti kuulu nykyisellään rahankeräyslain soveltamisalaan. Rahankeräyslain muutoksella vuonna 2021 sellaiset palvelut, joilla kasvihuonekaasupäästöjä kompensoidaan siten, että todennetulla ja lasketulla tavalla vähennetään tai poistetaan kasvihuonekaasuja ilmakehästä tai vältetään niiden pääsemistä ilmakehään, poistettiin rahankeräyslain soveltamisalasta. Päästökompensointipalvelut eivät kuulu rahankeräyslain soveltamisalaan, vaikka ne tarjottaisiin vastikkeetta.⁹⁸ Ongelmaksi jää tässä tapauksessa se, miten hyväntekeväisyystarkoituksessa toteutettua kompensointia säännellään ja kuka tätä toimintaa valvoo, sillä toiminta ei kuulu välttämättä arpajaishallinnon eikä kuluttajaviranomaisen toimivaltaan. Mahdollisella informaatio-ohjauksella olisi mahdollista kohentaa suositusluonteisesti lahjoitus- ja hyväntekeväisyystarkoituksessa toteutettujen kompensointihankkeiden laatua ja luotettavuutta ainakin ympäristöllisestä näkökulmasta. Mikäli hyväntekeväisyshankkeita tarjoavat tahot sitoutuisivat laajasti informaatio-ohjaukseen, voisi hankkeiden luotettavuus parantua myös lahjoittajan näkökulmasta.

⁹⁷ Laine ym. 2021, s. 60.

⁹⁸ Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle vp 124/2021 laiksi rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta, s. 43, jossa todetaan, että rahankeräyslain 1 §:n 3 momentin 8 kohdassa, jossa rajataan vapaaehtoiset päästökompensointipalvelut rahankeräyslain ulkopuolelle, ei otettaisi kantaa siihen, tulisiko toiminnan olla vastikkeellista, vaan säännöksen tarkoituksena olisi kuvailla ja määritellä vapaaehtoinen päästökompensaatio ilmiönä ja mahdollistaa se kaikissa muodoissaan rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolisena toimintana.

5.1.2 Muiden kuin kuluttaja–elinkeinonharjoittaja -suhteiden informaatio-ohjaus

Elinkeinonharjoittajien välisissä suhteissa ja ylipäätään muissa kuin kuluttaja – elinkeinonharjoittajasuhteissa on puolestaan pohdittava sitä, onko informaatio-ohjauksella tarvetta puuttua kahden oletusarvoisesti tasa-arvoisen sopijakumppanin välisiin suhteisiin ja mahdollisuuteen tehdä itselleen mieluisia sopimuksia. Mahdollinen informaatio-ohjaus voisi edistää tällä osa-alueella ainakin palveluntarjoajien luotettavuutta. Sitoutumalla vapaaehtoisesti kansallisiin päästökompensaation laatua edistävään informaatio-ohjaukseen, kuten suositeltaviin kompensointikäytänteisiin, palveluntarjoajat voisivat osoittaa asiakkailleen olevansa luotettavia ja laadukkaita toimijoita. Lisäksi informaatio-ohjaus voisi auttaa päästökompensointisopimuksen osapuolia esimerkiksi sopimuksen laatimisvaiheessa, kun hahmotetaan, mitä ollaan ostamassa ja millä kriteereillä sekä mahdollisesti myös sopimuksen tulkinnessa tilanteissa, joissa sopimusosapuolilla on erimielisyyttä siitä, onko palvelu ollut sopimuksenmukaista (ainakin, jos palveluntarjoaja on sitoutunut päästökompensoinnin laatua edistäviin ohjeisiin).

5.1.3 Kuluttaja–elinkeinonharjoittaja -suhteiden informaatio-ohjaus

Kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välillä sopimussuhteiden suositusluontoinen ohjaaminen voisi olla perusteltua johtuen kuluttajan elinkeinonharjoittajaa heikommasta asemasta. Informaatio-ohjauksella voidaan pyrkiä edistämään kuluttajien tietotaitoa ja osaamista kompensointipalveluista, ja palveluntarjoajat voivat kohentaa omaa mainettaan sitoutumalla kuluttajasopimuksissaan informaatio-ohjauksessa annettuihin suosituksiin.

Kuluttajamarkkinointiin on myös kaivattu kansallisesti lisää ohjeistusta ja suosituksia sen arvioimiseksi, milloin päästökompensointia koskevia tietoja ja väitteitä voidaan pitää kuluttajamarkkinoinnin näkökulmasta luotettavana.⁹⁹

Laineen ym. (2021) selvityksessä päädyttiin tarkastelemaan ohjauskeinojen valikoimaa kuluttajille suunnattujen kompensointien näkökulmasta erityisesti kompensoitioväittämien osalta.¹⁰⁰ Vastaavasti tässä selvityksessä keskitytään jäljempänä tässä osassa 2 tarkastelemaan lähemmin kansallisen informaatio-ohjauksen tarvetta kuluttajamarkkinointia ja ympäristöväittämiä koskevien säännösten näkökulmasta. Kuluttajille suunnattuihin ympäristöväittämiin ja -markkinointiin keskittyvä sääntely ja ohjaus on keskeisellä sijalla ja muutoksen kohteena Euroopan Unionissa. Vuonna 2019 esitelty Euroopan Vihreän Kehityksen ohjelma (ns. Green Deal) vaikuttaa voimakkaasti kuluttajamarkkinointia ja tiedonantovelvollisuutta koskevaan sääntelyyn eri toimialoilla. Ympäristöväittämiä koskevaa sääntelyä myös uudistetaan parhaillaan

⁹⁹ Ks. esim. haastattelu Sari Alho 15.8.2022, <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/lausunnot/lausunto-hallituksen-esitysluonnoksesta-laiksi-rahankerayslain-1-%c2%a7n-muuttamisesta/>, <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/lausunnot/lausunto-rahankerayslain-muutoksesta/>, <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/lausunnot/hallituksen-esitys-eduskunnalle-laiksi-rahankerayslain-1-%c2%a7n-muuttamisesta-he-124-2021-vp/>.

¹⁰⁰ Laine ym. 2021, s. 61, 63.

EU:ssa, ja uudistuksella tulee toteutuessaan olemaan vaikutuksia myös kotimaassa kuluttajille esitettäviin kompensointiväittämiin.

5.2 Informaatio-ohjauksen tasoista

Kompensoinnin ohjaamisessa on erotettava kaksi eri tasoa, siviilioikeudellinen ja elinkeino-oikeudellinen taso. Siviilioikeudellisella tasolla tarkoitetaan tässä yhteydessä kahden oikeussubjektin välisiä oikeussuhteita. Elinkeino-oikeudellisella tasolla tarkoitetaan puolestaan sääntelyä, jolla asetetaan vaatimuksia tietyn toiminnan harjoittamiseksi ja edellytyksiä tietyllä toimialalla toimimiseksi. Samassa yhteydessä voidaan asettaa myös toimialaa tai toimintaa valvova taho. Siinä missä siviilioikeudellisella tasolla puhutaan oikeussuhteiden aineellisesta sisällöstä, esimerkiksi siitä, mitä ja miten kahden oikeussubjektin välillä tulee sopia, keskittyvät elinkeino-oikeudelliset vaatimukset siihen, millä tavoin tietyn toimialan toiminta tulee järjestää, jotta sen harjoittaminen on ylipäättään mahdollista. Toimialalla toimimisen rajaaminen rajoittaa samalla elinkeinoelinkeinovapautta, ja rajoituksille onkin oltava perustellut ja painavat syyt.

Jakoa siviili- ja elinkeino-oikeudellisiin säännöksiin voidaan havainnollistaa finanssialan esimerkillä. Esimerkiksi sijoituspalvelujen tarjoamista koskeva siviilioikeudellinen sääntely keskittyy sijoituspalveluyrityksen ja sen asiakkaan välisen oikeussuhteen sisältöön, esimerkiksi siihen, minkä sisältöisiä sopimuksia asiakkaan ja yrityksen välillä solmitaan ja miten esimerkiksi riitatilanteessa toimitaan. Elinkeino-oikeudellisesta näkökulmasta taas tarkastellaan sitä, miten sijoituspalveluyrityksen prosessit ja hallinto tulee järjestää, jotta kyseinen yhtiö saa ylipäättään tarjota sijoituspalvelua. Toki voimakkaasti elinkeino-oikeudellisesti säännellyillä toimialoilla elinkeino-oikeudelliset säännökset ulottuvat usein myös kahden osapuolen välisiin oikeussuhteisiin asti ja luovat sopimussuhteeseen tiettyjä pakottavia menettelytapasäännöksiä.

Pohdittaessa tarvetta mahdolliselle kansalliselle päästökompensointitoimintaa ohjaavalle informaatio-ohjaukselle on selvitettävä se, mitä mahdollisuuksia ja tarpeita on kompensointitoiminnan siviili- ja elinkeino-oikeudellisten ulottuvuuksien ohjaamiselle. Onko tarpeen ja mahdollista yhtäältä ohjata sitä, minkälaisia siviilioikeudellisia suhteita kahden osapuolen välillä on, esimerkiksi minkä ehtoiksi kompensointia koskevat sopimukset kahden osapuolen välillä olisi suositeltavaa laatia. Toisaalta voidaan pohtia, onko mahdollisuutta tai tarvetta asettaa kompensointitoiminnalle elinkeino-oikeudellista ohjausta esimerkiksi siitä, minkälaiset toimijat saavat tarjota kompensointipalveluita ja millä edellytyksillä tai siitä, minkälaisia kompensointipalveluiden on oltava, jotta ne olisivat hyväksyttäviä.

Päästökompensointitoiminnan siviilioikeudellisen puolen ohjaus voi olla verrattain haastavaa, sillä toimialalla on hyvin monipuolisia toimijoita ja toimitusketjut ja toimintamallit vaihtelevat toimijakohtaisesti. Markkinoilta puuttuu vielä vakiintunut tapa toteuttaa ja tarjota kompensointia. Kompensointipalveluiden siviilioikeudellinen ohjaus edellyttäisi onnistuakseen ainakin sitä, että ohjaus olisi kehysmäistä, esimerkiksi erilaisten suositeltavien mallisopimusten, mallilausekkeiden ja yleisten sopimusehtojen muodossa.

Päästökompensointitoiminnan elinkeino-oikeudellisia ulottuvuuksia käsittelevän informaatio-ohjauksen avulla olisi mahdollista asettaa suosituksia parhaista käytännöistä toimialalle ja sillä toimiville yrityksille. Päästökompensointitoimialaa koskevalla elinkeino-oikeudellisella informaatio-ohjauksella (esimerkiksi suosituksilla siitä, miten toimialan yrityksen toiminta olisi suositeltava järjestää) voitaisiin edistää toimialan luotettavuutta ja mainetta ja siten kohentaa palveluntarjoajaa tietotaidoltaan heikommassa asemassa olevien ostajien asemaa (ostaja voisi valita sellaisen palveluntarjoajan, joka on vapaaehtoisesti sitoutunut järjestämään toimintansa suositusten mukaan).

Laineen ym. vuonna 2021 julkaistussa selvityksessä selvitettiin ansiokkaasti erilaisten informaatio-ohjauksen keinojen valikoimaa. Selvityksessä ei nähty toimialalle pääsyn pakottavaa rajaamista edistämiskelpoisena vaihtoehtona. Syynä tälle mainittiin muun muassa se, että tietyn velvollisuuden, esimerkiksi rekisteröitymisvelvollisuuden, laukaiseva määritelmä kompensointipalvelusta on vaikea laatia niin tarkkarajaiseksi, etteikö sitä olisi helppoa kiertää.¹⁰¹ Tästä syystä päästökompensointitoiminnan elinkeino-oikeudellisiin ulottuvuuksiin keskittyvää informaatio-ohjausta ei tarkastella tässä yhteydessä enempää.

6 KULUTTAJANSUOJALAINSÄÄDÄNTÖ JA VAPAAEHTOINEN PÄÄSTÖKOMPENSOINTI

Kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiä suhteita säännellään kuluttajansuojalaissa (38/1978) (kuluttajansuojalaki). Tässä luvussa käsitellään tarkemmin kuluttajansuojalain ja päästökompensointitoiminnan välistä suhdetta. Käsittelyn painopiste on kuluttajamarkkinointia koskevissa säännöksissä.

6.1 Kuluttajansuojalain soveltamisesta kompensointipalveluihin

Kuluttajansuojalaki soveltuu lain 1 luvun 1 §:n mukaan kulutushyödykkeiden tarjontaan, myyntiin ja muuhun markkinointiin elinkeinonharjoittajilta kuluttajille. Lakia sovelletaan myös, kun elinkeinonharjoittaja välittää hyödykkeitä kuluttajille. Kuluttajansuojalain soveltamisalaa on rajattu kulutushyödykkeiden ja osapuolten määritelmillä.¹⁰² Kulutushyödykkeellä tarkoitetaan kuluttajansuojalain 1 luvun 3 §:n mukaan tavaroita, palveluksia sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrässä hankkivat yksityistä talouttaan varten.

Kuluttajansuojalain lähtökohtana on, että kaikki yrityksen ja kuluttajan välissä vaihdettavat hyödykkeet kuuluvat lain soveltamisalaan huolimatta siitä, ovatko ne tavaroita vai palveluita.¹⁰³ Kuluttajansuojalain soveltuminen päästökompensointitoimintaan ei kuitenkaan kaikilta osin ole täysin selvää. Päästökompensointitoiminnan erilaiset kuluttajille tarjottavat mallit käsittävät keskeisesti seuraavat kolme tilannetta:

¹⁰¹ Laine ym. 2021, s. 72, 78, 87.

¹⁰² Hallituksen esitys vp 8/1977 eduskunnalle kuluttajansuojalainsäädännöksi.

¹⁰³ Peltonen, Anja – Määttä, Kalle: Kuluttajansuojaoikeus. Alma Talent 2015, s. 50.

- 1) Kuluttajalle tarjotaan (myydään ja markkinoidaan) päästökompensointipalvelua sellaisenaan. Tällaisessa tilanteessa päästökompensointi ei liity mihinkään muuhun kuluttajansuojalain soveltamisalan piirissä olevaan tuotteeseen tai palveluun.
- 2) Kuluttajalle tarjotaan päästökompensointimahdollisuutta kulutushyödykkeen ostamisen yhteydessä. Esimerkiksi tarjotaan mahdollisuutta kompensoida maitoliträn hiilidioksidipäästöt ostamalla päästökompensointia.
- 3) Kuluttajalle tarjotaan kulutushyödykettä, jota markkinoidaan kuluttajille kompensointiin liittyvin väittämin. Esimerkiksi markkinoidaan maitolitraa hiilineutraalina.
- 4) Yritys väittää mainonnassaan kuluttajalle yrityksen olevan hiilineutraali, käyttäen väitteensä osoittamiseksi päästökompensaatiota.

Kuluttajansuojalain näkökulmasta edellä olevat tilanteet eivät kaikki ole samalla viivalla. Vaikka kuluttajansuojalain soveltamisala on lähtökohtaisesti laaja, on viranomaisnäkökulmasta kuluttajansuojalain soveltuminen kuluttajille sellaisenaan myytäviin päästökompensointipalveluihin (kohta 1) on epäselvää.¹⁰⁴ Tämä johtuu siitä, että kyseisiltä palveluilta puuttuu viranomaisnäkökulman mukaan kulutushyödykemykentä.¹⁰⁵

Kuluttajansuojalain näkökulmasta edellä olevan luettelon kohtia 2 ja 3 käsitellään osin samalla tavalla. Kumpaankin kompensointitoimintaan sovelletaan kuluttajansuojalain markkinointia koskevia 2 luvun säännöksiä. Lisäksi kompensoituina markkinoitaviin kulutushyödykkeisiin sovelletaan myös tavaran kauppaa koskevan 5 luvun säännöksiä. Kuluttajansuojalain 5 luku sisältää mm. tavaran virhettä koskevia säännöksiä, jotka voivat olla merkityksellisiä myös tavaran kompensointia koskevien seikkojen osalta.

Kuluttajana pidetään luonnollista henkilöä, oikeushenkilöt jäävät lain soveltamisalan ulkopuolelle.¹⁰⁶ Kuluttajansuojalaki koskee vain elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välistä toimintaa.¹⁰⁷ Siten oikeushenkilöille tapahtuva päästökompensointipalveluiden tarjonta, kuten kahden yrityksen välinen kompensointipalveluiden myynti, jää kuluttajansuojalain soveltamisalan ulkopuolelle.

Elinkeinonharjoittajana pidetään kuluttajansuojalain 1 luvun 5 §:n mukaan luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittaviksi. Kuluttajansuojalain soveltamisalan

¹⁰⁴ Haastattelu Anja Peltonen 7.6.2022, <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/lausunnot/lausunto-hallituksen-esitysluonnoksesta-laiksi-rahankerayslain-1-%c2%a7n-muuttamisesta/>.

¹⁰⁵ <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/lausunnot/lausunto-rahankerayslain-muutoksesta/>.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ HE 8/1977, s. 13.

kannalta olennaista on, että elinkeinonharjoittaminen on taloudelliseen tulokseen tähtäävää toimintaa, johon liittyy yrittäjäriskeksi.¹⁰⁸ Elinkeinoon harjoittaminen ei aina välttämättä edellytä, että toimintaa harjoitetaan voiton tavoittelemiseksi – toimintaan on kuitenkin liityttävä ansiotarkoitus.¹⁰⁹ Tämä ilmenee esitöiden mukaan siinä, että tavaroita tai palveluksia myydään vastiketta vastaan.¹¹⁰

Elinkeinoonharjoittajan käsitteen osalta on huomionarvoista, että käsite ei ole sama kuin esimerkiksi verolainsäädännön vastaava käsite.¹¹¹ Siten esimerkiksi toiminnan veronalaisuutta ei tule pitää ohjaavana tekijänä sen määrittelyssä, sovelletaanko toimintaan kuluttajansuojalakeja. Myös säätiöt ja yleishyödylliset yhteisöt voivat harjoittaa elinkeinotoimintaa.¹¹² Laki koskee myös julkisyhteisöjen harjoittamaa toimintaa silloin, kun julkisyhteisön toiminta täyttää muut lain soveltamisen edellytykset.¹¹³ Esimerkkinä kuluttajansuojalain soveltamisesta julkisyhteisöön on kuluttajansuojalain soveltaminen kunnallisen liikennelaitoksen markkinointiin.¹¹⁴ Lakia ei kuitenkaan sovelleta julkisyhteisöjen lakisääteiseen toimintaan.¹¹⁵ Kuluttajansuojalakeja voidaankin soveltaa oikeudellisesta muodosta riippumatta erilaisiin päästökompensointia tarjoaviin toimijoihin niiltä osin, kuin kyseinen toimija harjoittaa elinkeinoja.¹¹⁶ Päästökompensointipalvelun luonteesta ja tarkasteltavasta yksittäistapauksesta riippuu, mitkä kuluttajansuojalain säännökset ovat kussakin tilanteessa keskeisiä. Seuraavissa jaksoissa perehdytään selvityksen rajauksen mukaisesti kuluttajamarkkinointia ja erityisesti ympäristöväättämiä koskevaan kuluttajansuojasääntelyyn.

6.2 Päästökompensointi ja markkinointia koskevat kuluttajansuojalain yleiset periaatteet

Vapaaehtoisen päästökompensointitoiminnan ja siihen kohdistuvan erillisen informaatio-ohjauksen näkökulmasta keskiössä ovat ainakin kansallisen viranomaisohjauksen ja -valvonnan näkökulmasta kuluttajansuojalain markkinointia koskevat säännökset. Kuluttajille suunnatusta kulutushyödykkeiden markkinoinnista säännellään kuluttajansuojalain 2 luvussa. Kuluttajansuojalain 2 luku perustuu EU:n direktiiviin 2005/29/EY sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista

¹⁰⁸ HE 8/1977, s. 15.

¹⁰⁹ HE 8/1977, s. 16.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ HE 8/1997, s. 15.

¹¹² HE 8/1977, s. 16, Peltonen – Määttä 2015, s. 59.

¹¹³ HE 8/1977, s. 13–14.

¹¹⁴ HE 8/1977, s. 16, Peltonen – Määttä 2015, s. 67.

¹¹⁵ HE 8/1977, s. 16.

¹¹⁶ Peltonen – Määttä 2015, s. 59.

menettelyistä (eng. Unfair Commercial Practices Directive, UCPD) ja implementoi sen kansallisesti.

Kuluttajansuojalaissa tarkoitetun markkinoinnin tarkoituksena on edistää hyödykkeiden kysyntää ja kulutusta ja vaikuttaa kuluttajien toimintaan ja päätöksiin.¹¹⁷ Markkinoinnilla voidaan edistää myös elinkeinonharjoittajan imagoa yleisemmin.¹¹⁸ Kuluttajansuojalain esitöiden mukaan markkinointitoimiin luetaan esimerkiksi mainonta, kuluttajiin välittömästi tai välillisesti kohdistuvat muut myyninedistämistoimenpiteet sekä hyödykkeiden tai myyntitapahtuman yhteydessä annettavat tiedot hyödykkeistä.¹¹⁹ Päästökompensointipalveluiden osalta keskiössä ovat kuluttajien kannalta mm. erilaiset kompensoituihin tuotteisiin liittyvät **väittämät** (kuten, että tuote tai yritys on ilmastoneutraali tai tuotteen hiilijalanjälki on kompensoitu).

WWF Suomi selvitti kesällä 2022 julkaistussa selvityksessään markkinoinnissa käytettyjen hiilineutraaliusväitteiden luotettavuutta. Selvityksessä havaittiin, että hiilineutraaliusväittämiä käytetään erityisen paljon elintarviketeollisuudessa.¹²⁰ Selvityksen tulosten mukaan kuluttajan on erittäin vaikea arvioida hiilineutraaliusväittämän todenmukaisuutta, sillä yritysten verkkosivuilla on usein tietoa vain suppeasti, tai tieto voi olla vanhentunutta.¹²¹ Ei esimerkiksi kerrota konkreettisista toimenpiteistä päästöjen vähentämiseksi tulevaisuudessa, tai kompensatiota koskevat tiedot ovat vanhentuneita ja epätarkkoja.¹²² Toisaalta osa yrityksistä kuitenkin kertoo toimistaan hyvin kattavasti. Näissä tapauksissa esitellään laajasti yrityksen toimintaa koskevia suunnitelmia ja tavoitteita vähentää päästöjä, sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden tekemiä laskelmia ja todentamisia. Yhdeksi ongelmakohteeksi selvityksessä nostettiin tulevaisuuteen kohdistuvat väitteet, esimerkiksi väite siitä, että yritys olisi hiilineutraali vuonna 2035. Ongelmallista on selvityksen mukaan se, että tällaista väitettä voidaan pitää yrityksen lupauksena, mutta ei ole olemassa mekanismia, jonka kautta lupauksen pettämisestä koituisi seurauksia yritykselle.¹²³ Yritykset eivät toisin sanoen joudu vastuuseen sanoistaan, tai siltä tilanne selvityksen perusteella pahimmillaan tällä hetkellä ainakin vaikuttaa.

¹¹⁷ HE 8/1977, s. 16

¹¹⁸ Peltonen – Määttä 2015, s. 78.

¹¹⁹ HE 8/1977, s. 14.

¹²⁰ Julkunen, Helka. Hiilineutraali nyt, tai ainakin joskus tulevaisuudessa. WWF Suomen selvitys markkinoinnissa käytetyistä hiilineutraaliusväittämistä. 14.6.2022, WWF Suomi, s. 5.

¹²¹ <https://wwf.fi/uutiset/2022/06/wwf-selvitti-markkinoinnissa-kaytettyjen-hiilineutraaliusvaintamien-luotettavuutta-olemme-huolissamme-viherpesuriskista/>, Julkunen 2022, s. 6.

¹²² Julkunen 2022, s. 6.

¹²³ Julkunen 2022, s. 9.

Tuoreita selvityksiä yleisten ympäristöväitteiden kuluttajansuojalainmukaisuudesta on julkaistu myös Kuluttajaliiton, Ympäristömerkintä Suomi Oy:n ja Marttaliiton toimesta sekä Suomen ympäristökeskuksen (SYKE) ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteisrahoittamassa selvityksessä.¹²⁴ Kuluttajaliiton ym. selvityksen tuloksena annettiin myös suositukset kuluttajille, yrityksille ja päättäjille viherväitteiden esittämiseksi.¹²⁵

Vastaavanlainen yleisiä ympäristöväittämiä koskeva kattava selvitys tehtiin myös EU:ssa vuonna 2020. Eri jäsenvaltioiden kuluttajansuojaviranomaiset kävivät selvityksessä läpi yritysten ympäristöväittämiä ja totesivat, että jopa 42 % niistä olivat liioiteltuja, valheellisia tai harhaanjohtavia, ja niitä voitaisiin mahdollisesti pitää EU:n kuluttajansuojaoikeuden vastaisena viherpesuna.¹²⁶ Keskeiset väitteisiin liittyvät ongelmat olivat seuraavanlaisia:

- Yli puolessa tapauksista yritys ei antanut riittävästi tietoa, jotta kuluttaja voisi arvioida väitteen todenmukaisuutta.
- 37 %:ssa tapauksia väite sisälsi epämääräisiä ja yleisiä lausumia kuten ”vastuullinen”, ”ympäristöystävällinen” ja ”kestävä”, joiden tarkoituksena oli antaa vaikutelma siitä, ettei tuotteella olisi haitallisia vaikutuksia ympäristöön.
- 59 %:ssa tapauksia yritys ei tarjonnut helposti saatavilla olevia todisteita tukeakseen väitteitään.¹²⁷

Komission selvitys tehtiin osana laajempaa kansainvälistä selvitystä, jossa kokonaisuutena ilmeni samanlaisia tuloksia.¹²⁸

Kuluttajamarkkinoinnin sääntelyllä pyritään turvaamaan kuluttajille riittävät ja asianmukaiset tiedot kulutushyödykkeistä sekä torjumaan yritykset vaikuttaa kuluttajiin harhaanjohtavilla tai epäolennaisilla tiedoilla.¹²⁹ Näin ollen kuluttajansuojalain markkinointia koskevan sääntelyn tavoitteet ovat kahdenlaiset. Yhtäältä kuluttajansuojalain 2 luvun 6 §:ssä säädetään kiellosta antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja. Viitatus lainkohdan mukaan ”markkinoinnissa tai asiakassuhteessa ei saa antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja, jos tiedot ovat omiaan johtamaan siihen, että kuluttaja tekee ostopäätöksen tai muun kulutushyödykkeeseen liittyvän päätöksen, jota hän ei ilman annettuja tietoja olisi tehnyt.”

¹²⁴ <https://www.kuluttajaliitto.fi/viherpesuviisari/> ja Heinonen, Tero – Nissinen, Ari. Ympäristöväittämät Suomen markkinoilla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2022:48.

¹²⁵ Kuluttajaliitto. Viherväitteet kuntoon. Suosituksia kuluttajille, yrityksille ja päättäjille. Kuluttajaliitto, Ympäristömerkintä Suomi Oy ja Marttaliitto 2022.

¹²⁶ European Commission. Screening of websites for ‘greenwashing’: half of green claims lack evidence. Press release 28 January 2022.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ <https://www.gov.uk/government/news/global-sweep-finds-40-of-firms-green-claims-could-be-misleading>.

¹²⁹ HE 8/1977, s. 6.

Toisaalta tuotteiden ja palveluiden markkinointia koskee myös kuluttajansuojalain 2 luvun 7 §:n mukainen kielto jättää antamatta olennaisia tietoja tuotteesta. Lainkohdan mukaan ”markkinoinnissa tai asiakassuhteessa ei saa jättää antamatta sellaisia asiayhteys huomioon ottaen olennaisia tietoja, jotka kuluttaja tarvitsee ostopäätöksen tai muun kulutushyödykkeeseen liittyvän päätöksen tekemiseksi ja joiden puuttuminen on omiaan johtamaan siihen, että kuluttaja tekee päätöksen, jota hän ei olisi riittävin tiedoin tehnyt.”

6.3 Ympäristöväittämät erityisenä osana tuotteesta annettavia tietoja

Vapaaehtoiseen päästökompensointiin kuuluvat tyypillisenä osana erilaiset ympäristöä koskevat väittämät. Silloin, kun yritys ostaa päästökompensointipalvelua voidakseen väittää kuluttajille oman tuotteensa tai palvelunsa olevan kompensoitu, on kyseinen väite osa tuotteesta tai palvelusta kuluttajille suunnattua markkinointia. Esimerkkejä erilaisista kompensoituihin tuotteisiin tai palveluihin liittyvistä väittämistä ovat hiilineutraaliutta tai tuotteen hiilipäästöjen kompensointia koskevat väitteet. Tällaiset väittämät kuuluvat kuluttajansuojalain näkökulmasta laajempaan ympäristöväittämien kategoriaan.

Ympäristöväittämät ovat osa kulutushyödykkeestä tai -palvelusta annettua markkinointitietoa ja niiden vaatimustenmukaisuutta arvioidaan siten kuluttajansuojalain markkinointia sääntelevän 2 luvun mukaisin kriteerein. Ympäristöväittämät eivät näin ollen saa olla harhaanjohtavia eikä niitä esitettäessä toisaalta saa jättää antamatta kuluttajan päätöksenteon kannalta olennaisia tietoja. Kuluttajansuojalain 2 luvun sääntely on pakottavaa.

Kuluttajansuojalain 2 luvun kannalta olennaista on sen määrittäminen, minkälaista toimintaa pidetään yhtäältä harhaanjohtavana ja toisaalta minkä tietojen katsotaan olevan siten olennaisia, että niiden antamatta jättäminen on harhaanjohtavaa. Kuluttajansuojalain 2 luvun 6 §:n ja 7 §:n tulkinnassa auttavat erilaiset tulkinta-aineistot. Näihin kuuluvat mm. tuomioistuinten ratkaisut, viranomaisten ohjeet ja kirjallisuudessa esitetyt kannanotot. Ympäristöväittämien asianmukaisuudesta on annettu kansallista ja kansainvälistä lain tulkintaa ohjaavaa ohjeistusta sekä markkinaoikeuden päätöksiä (relevanttina esimerkiksi MAO:157/11). Nämä olemassa olevat ohjeet ja ratkaisut soveltuvat sellaisenaan yleisohjeina myös vapaaehtoista päästökompensointia koskeviin väitteisiin ja auttavat tulkitsemaan sitä, milloin päästökompensointia koskevat väitteet ovat kuluttajansuojalain vaatimusten mukaisia. Huomionarvoista on, ettei ohjeistuksilla pyritä pääsääntöisesti ottamaan kantaa siihen, minkälaiset kompensointitoimet ovat hyväksyttäviä tai mikä erilaisten kompensointitoimien vaikuttavuus on, vaan ne suuntautuvat ainoastaan markkinointia koskevien käytäntöjen arviointiin kuluttajansuojaoikeuden valossa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) toiminta käsittää kaksi osa-aluetta: ennaltaehkäisevän neuvontatyön ja jälkikäteisen valvonnan.¹³⁰ Painopiste on

¹³⁰ Haastattelu Anja Peltonen 7.6.2022, Peltonen – Määttä 2015, s. 168–169.

rikkomuksia ennaltaehkäisevässä työssä.¹³¹ Osana ennaltaehkäisevää neuvonantoa KKV on antanut ohjeistuksen ympäristömarkkinoinnista ja siitä, minkälainen markkinointi on kuluttajansuojalain 2 luvun ja olemassa olevan ratkaisukäytännön mukaan asianmukaista.¹³² Ohje on edelleen tänä päivänä ajantasainen ja vaikka siinä ei oteta nimenomaisesti kantaa päästökompensointipalveluihin, soveltuu ohje sellaisenaan yleisohjeena myös päästökompensointitoiminnassa esitettyihin ympäristöväitteisiin.¹³³ Ohjeiden mukaan ympäristöväittämiä esitettäessä on noudatettava mm. seuraavia periaatteita:

- Ympäristövaikutusten merkitys pitää arvioida ennen väitteen esittämistä. Ympäristöväittämiä voi käyttää, kun on varmistanut sen, että markkinoidussa tuotteessa on jotain ympäristövaikutuksiltaan kertomisen arvoista. Arvioinnissa on huomioitava myös muut saman tuoteryhmän tuotteet.
- Tuotteen ympäristövaikutuksiltaan merkittävät ominaisuudet pitää kertoa selkeästi ja yksiselitteisesti. Yleisiä, yksilöimättömiä ja moniselitteisiä ilmaisuja on syytä välttää. Markkinoinnissa on syytä käyttää vain sellaisia termejä, joita asiakkaat ymmärtävät.
- Myös tuotteesta syntyvä kokonaiskuva on syytä arvioida. Markkinoinnin kokonaiskuvan pitää perustua tosiasioihin.
- Ympäristöystävällinen-sanaa tai vastaavia yleistäviä (vihreä, luontoystävällinen, eko-tuote) sanoja voi käyttää vasta, kun on todella perusteellisesti selvittänyt tuotteen koko elinkaaren. Ohjeen mukaan on suositeltavaa käyttää vahvistettuja ympäristömerkkejä (kuten pohjoismainen tai EU:n ympäristömerkki) sen sijaan, että esittää yleisiä väitteitä tuotteen ympäristöystävällisyydestä.
- Ympäristöhyötyjen vertailu ei saa olla harhaanjohtavaa ja siinä tulee verrata samoja tarpeita tyydyttäviä tai samaan tarkoitukseen käytettäviä tavaroita tai palveluita.

Kuluttaja-asiamies on antanut myös varsin tuoreita ratkaisuja ympäristöväittämistä. Vuoden 2021 ratkaisuissa kuluttaja-asiamies kiinnitti huomiota Atrian ja Arlan ympäristöväittämiin. Kuluttaja-asiamies katsoi, että Arlan antama väite, jonka mukaan “tällä kartonkikipolla on 60 % pienempi ilmastovaikutus kuin vanhalla muovisella purkillä” oli liian yleinen siksi, ettei väitteessä täsmennetty, mitä ilmastovaikutuksella tarkoitetaan. Ilmastovaikutus -termiä voidaan kuluttaja-asiamiehen mukaan tulkita monin eri tavoin.¹³⁴

¹³¹ Peltonen – Määttä 2015, s. 168.

¹³² Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Ympäristömarkkinointi. Ohjeet. Annettu 1995, tarkistettu viimeksi 2019.

¹³³ Haastattelu Anja Peltonen 7.6.2022.

¹³⁴ <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/tiedotteet/miten-niin-pienempi-ilmastovaikutus-kuluttaja-asiamies-peraankuuluttaa-tarkkuutta-markkinoinnin-ymparistovaittamiin/>.

Atria puolestaan markkinoi jauhelihaa printtimainoksen väitteillä ”30 % pienempi hiilijalanjälki” ja ”tämän pakkauksen hiilijalanjälki on 30 % pienempi kuin rasiapakkauksella”, sekä itse jauhelihapakkauksessa väitteellä ”50 % vähemmän muovia”. Kuluttaja-asiamiehen arvion mukaan väitteet olivat totuudenmukaisia, eikä niillä johdettu kuluttajia harhaan.¹³⁵

Vuoden 2022 ratkaisussaan kuluttaja-asiamies arvioi Fortumin Äiti Maa -televisionmainoksia, joissa käytettiin mm. ilmauksia ”kohti puhtaampaa maailmaa” ja ”puhdas energia ja kierrätys”. Ratkaisun mukaan mainosvideon pääviesti ”kohti puhtaampaa maailmaa” ja mielikuva Fortumin ympäristöystävällisyydestä jää hyvin yleiseksi ja epämääräiseksi. Mainoksessa esitetyt ilmaukset ”kohti puhtaampaa maailmaa” ja ”puhdas energia ja kierrätys” voivat kuvata joko jo aikaansaatuja muutoksia tai tulevaisuuden tavoitteita. Mainoksen lopussa kuluttaja kutsutaan mukaan muutokseen ”Fortum – join the change”. Ratkaisun mukaan tämä luo vaikutelman, että kuluttaja voi vaikuttaa ympäristöön myönteisesti valitsemalla Fortumin. Televisionmainoksesta itsestään ei kuitenkaan voi saada selville tai päätellä millä konkreettisella tavalla Fortum on osa muutosta. Mainoksessa ei ratkaisun mukaan kerrota tarkemmin Fortumin omista toimintatavoista, niiden muutoksista tai eri tavoista vähentää ympäristön kuormittumista. Nähtyään mainosvideon, kuluttajan on edelleen vaikea arvioida valintansa todellisia vaikutuksia ja merkitystä. Näin ollen kuluttaja-asiamies katsoi Fortumin mainoksen olevan harhaanjohtava kuluttajansuojalain 2 luvun 6 §:n vastaisesti.¹³⁶

Myös Ruotsissa kuluttajansuojaviranomainen on kiinnittänyt huomiota ympäristöväittämiin ja niiden määrän kasvuun viimeisten vuosien aikana. Ruotsin kuluttajaviranomaisen julkaiseman muistion mukaan ympäristöväitteet kuten ”hiilineutraali”, ”ilmastokompensoitu”, ”nettonollavaikutus” ja muut vastaavat väitteet ovat sellaisenaan epätasällisiä ja epämääräisiä. Kun edellä tarkoitettujen kaltaisia väitteitä esitetään ilman luotettavaa tarkennusta tai selittävää lausuntoa, on kuluttajilla riski tulla harhaanjohtetuiksi tuotteen ympäristövaikutuksista. Muistion mukaan kuluttajan voi olla vaikea esimerkiksi ymmärtää sitä, että kompensointi on tapahtunut ostamalla päästövähennyksiköitä ulkomaisista projekteista, ja kuluttajan voi olla muutenkin vaikea ymmärtää mitkä projektit ovat väitteiden takana. Edellä mainitusta syystä tällaisia väitteitä tulisi täydentää riittävillä selvityksillä, jotta niitä voidaan ylipäätään käyttää. Tämän lisäksi on varmistettava, että kuluttajan tuotteesta saama kokonaiskuva ei myöskään ole harhaanjohtava. Kokonaiskuvaa tarkasteltaessa on huomioitava mm. tuotteen elinkaari.¹³⁷

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ <https://www.kkv.fi/paatokset/kuluttaja-asiat/ymparistovaitteiden-harhaanjohtava-kaytto-markkinoinnissa/>.

¹³⁷ Konsumentverket. Summary of a memorandum in marketing law: Environmental claims concerning climate compensated products and products with carbon offsets in marketing, Dnr 2019/1411, 1.6.2021. Katso myös Ruotsin kuluttajaviranomaisen julkaisemat ohjeistukset

EU:n komissio on myös omalta osaltaan ohjannut sopimattomia kaupallisia käytäntöjä koskevan direktiivin tulkintaa antamallaan ohjeistuksella sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä.¹³⁸ Ohjetta päivitettiin loppuvuodesta 2021 lisäämällä sinne mm. ohjeistusta siitä, minkälainen ympäristövaihtamien koskeva markkinointi on UCPD:n mukaan sallittua. Ohjeistus ei ole suoraan unionin alueella toimivia elinkeinonharjoittajia sitova. Ohjeen tarkoituksena on kuitenkin edistää direktiivin oikeaa soveltamista jäsenvaltioissa ja lisätä tietoisuutta mm. kuluttajien, yritysten ja viranomaisten parissa.¹³⁹

Komission ohjeistuksen jaksossa 4.1 käsitellään ympäristövaihtamien ja sitä, milloin ympäristövaihtamien ovat unionin oikeudessa sallittuja ja milloin ne ovat harhaanjohtavia. Ohjeessa ”ympäristövaihtama” on määritelty seuraavasti:

”Ilmaisella ’ympäristövaihtama’ tarkoitetaan menettelyä, jolla (kaupallisessa viestinnässä, markkinoinnissa tai mainonnassa) annetaan ymmärtää tai luodaan muutoin vaikutelma siitä, että tavaralla tai palvelulla on myönteinen ympäristövaikutus tai ei lainkaan ympäristövaikutuksia tai että se vahingoittaa ympäristöä vähemmän kuin kilpailevat tavarat tai palvelut. Tämä voi johtua sen koostumuksesta, valmistustavasta, siitä, miten se voidaan hävittää, tai sen käytöstä odotettavissa olevasta energiankulutuksen tai saastumisen vähenemisestä.”¹⁴⁰

Komission ohjeistuksen mukaan, kun tällaiset **vaihtamien eivät ole todenperäisiä** tai niitä **ei voida tarkistaa**, tätä menettelyä kutsutaan ’viherpesuksi’.

UCPD:ssa harhaanjohtavuus jaetaan harhaanjohtaviin toimiin ja harhaanjohtaviin mainitsematta jättämiin. Direktiivin liitteenä I on lista aina lainvastaisina pidettävistä

päästökompensointia koskevista ympäristövaihtamien (Konsumentverket. Tematisk PM. Miljöpåståenden om klimatkompenserade produkter i marknadsföring Konsumentverket 2021) sekä yleisemmät ohjeet ympäristömarkkinoinnista (Konsumentverket. Rapport 2020:2. Konsumenterna och miljön 2020. Möjligheter att göra val med miljöhänsyn). Myös kansainvälinen kauppakamari on antanut ympäristövaihtamien käyttöä koskevaa ohjeistusta (International Chamber of Commerce. ICC Framework for Responsible Environmental Marketing Communications. November 2021).

¹³⁸ Komission tiedonanto – Ohjeet sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY tulkintaa ja soveltamista varten. EUVL 2021/C 526/01, 29.12.2021.

¹³⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumer-protection-law/unfair-commercial-practices-law/unfair-commercial-practices-directive_en.

¹⁴⁰ Komission tiedonanto – Ohjeet sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY tulkintaa ja soveltamista varten. EUVL 2021/C 526/01, jakso 4.1.1.

markkinointimenetelmistä, joiden osalta ei tarvitse tehdä erikseen tapauskohtaista arviointia mainontatavan vaikutuksesta kuluttajan päätöksentekoon (ns. musta lista).¹⁴¹

Komission ohjeistuksen mukaan voimassa olevassa UCPD:ssä ei säädetä erityisistä ympäristöväittämiä koskevista säännöistä.¹⁴² UCPD muodostaa kuitenkin oikeusperustan, jolla varmistetaan, että elinkeinonharjoittajat eivät esitä ympäristöväittämiä kuluttajien kannalta sopimattomilla tavoilla. UCPD:ssä ei kielletä ympäristöväittämien käyttöä, kunhan ne eivät ole sopimattomia.¹⁴³ Komission ohjeistuksen mukaan ympäristöväittämien esittämiseen soveltuvat seuraavat pääperiaatteet:

- Ympäristöväittämien on oltava **totuudenmukaisia**.
- Ympäristöväittämissä **ei saa olla virheellisiä tietoja**.
- Ympäristöväittämät on esitettävä **selvällä**, ymmärrettävällä, täsmällisellä ja yksiselitteisellä tavalla.
- Elinkeinoharjoittajilla on oltava **näyttöä väittämiensä tueksi** ja niiden on oltava valmiit toimittamaan se toimivaltaisille täytäntöönpanoviranomaisille ymmärrettävällä tavalla, jos väittäjä kyseenalaistetaan.
- On **noudatettava** sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin liitteessä I olevaa **luetteloa sopimattomista käytännöistä**, jotka ovat kiellettyjä kaikissa tapauksissa.
- Kaupalliset menettelyt, jotka ovat huolellisen ammatinharjoittamisen vaatimusten vastaisia, on kielletty. Huolellisen ammatinharjoittamisen vaatimus voi sisältää **ympäristöväittämien osalta periaatteita, jotka perustuvat kansallisiin ja kansainvälisiin standardeihin ja käytännesääntöihin**. Huolellinen ammatinharjoittaminen voi esimerkiksi edellyttää, että **sertifiointijärjestelmät**, joita elinkeinonharjoittajat käyttävät markkinoidakseen tuotteidensa ympäristöhyötyjä, **ovat tällaisten standardien mukaisia** ja tarjoavat huomattavia etuja kuluttajille ja että niiden **valvonta ja tarkastaminen toteutetaan riippumattomasti**.¹⁴⁴

¹⁴¹ Peltonen – Määttä 2015, s. 76.

¹⁴² Komission tiedonanto – Ohjeet sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY tulkintaa ja soveltamista varten. EUVL 2021/C 526/01, jakso 4.1.1.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Komission tiedonanto – Ohjeet sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY tulkintaa ja soveltamista varten. EUVL 2021/C 526/01, jakso 4.1.1.2.

Komission ohjeistuksen mukaan ympäristövaihtamät ovat **todennäköisesti harhaanjohtavia**, jos ne sisältävät epämääräisiä ja yleisiä ympäristöhyötyjä koskevia toteamuksia ilman asianmukaista näyttöä hyödystä ja ilmoittamatta, mitä tuotteen merkityksellistä näkökohtaa väittämässä tarkoitetaan.¹⁴⁵ Tällaisia todennäköisesti harhaanjohtavia väittämiä ovat ohjeistuksen mukaan esimerkiksi "ilmastoystävällinen", "päästötön", "hiiliystävällinen", "vähemmän hiilidioksidipäästöjä", "hiilineutraali" ja "ilmastoneutraali".¹⁴⁶ Ohjeistuksen mukaan tällaisilla perusteettomilla väittämillä saatetaan joissakin tapauksissa antaa kuluttajille vaikutelma, että elinkeinonharjoittajan tuotteella tai toiminnalla ei ole kielteisiä ympäristövaikutuksia, tai että sillä on ainoastaan myönteisiä ympäristövaikutuksia.¹⁴⁷ Ohjeistuksen mukaan jos käytetään epämääräisiä ja moniselitteisiä väittämiä, niiden on oltava riittävän yksityiskohtaisia, jotta vaatimusta ei voida ymmärtää muulla tavoin kuin elinkeinonharjoittajan tarkoittamalla tavalla.¹⁴⁸ Ympäristövaihtamäitä olisi komission ohjeen mukaan myös arvioitava uudelleen ja tarvittaessa päivitettävä väittämän paikkansapitävyyteen tai pätevyyyteen vaikuttavien olosuhteiden mukaan.¹⁴⁹

Komission ohjeistuksessa annetaan esimerkkejä edellä todetuista epämääräisistä ja yleisistä väittämistä myös päästökompensoinnin osalta. Ohjeessa todetaan hiilidioksidipäästöjen kompensoinnista seuraavasti:

"Elinkeinoharjoittajat esittävät yhä enemmän hiilineutraaliutta koskevia väittämiä, jotka perustuvat sijoittamiseen sellaisiin hankkeisiin, joilla kompensoidaan hiilidioksidipäästöjä. Esimerkiksi autonvuokraamo tarjoaa kuluttajille mahdollisuuden "ajaa hiilidioksidineutraalisti" valitsemalla vaihtoehdon, jossa kompensoidaan päästöjä. Tämä menettely voi olla ongelmallinen, jos sen perustana olevien päästöhyvitysten ympäristövaikutusten toteutuminen on tehotonta tai jos päästöhyvityksiä ei oteta asianmukaisesti huomioon, jolloin ne eivät edusta todellisia päästövähennyksiä ja päästövähennyslisäyksiä. **Hiilipoistumia koskevien väittämien olisi oltava aitoja, luotettavia, läpinäkyviä, raportoitavia, valvottavia, todennettavia, uskottavia ja sertifioituja, ne eivät saisi heikentää päästöjä aiheuttavilla aloilla toteutettavia lyhyen aikavälin päästövähennystoimia ja niillä olisi taattava täydentävyys ja varmistettava, että hiilipoistumat otetaan asianmukaisesti huomioon kansallisissa khk-inventaarioissa.** Kansallinen kuluttajaviranomainen

¹⁴⁵ Komission tiedonanto – Ohjeet sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY tulkintaa ja soveltamista varten. EUVL 2021/C 526/01, jakso 4.1.1.3.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Ibid.

katsoi ohjeissaan, että kuluttajille olisi tiedotettava asianmukaisesti hiilidioksidipäästöjä kompensoivien toimenpiteiden toimivuudesta, kuten täysimääräisesti korvattavien kilometrien määrästä ja tavasta, jolla tämä saavutetaan, sekä siitä, miten ja missä hyvitys otetaan huomioon.”¹⁵⁰

Myös seuraava Helsingin markkinaoikeuden ratkaisu (MAO: 157/11) on otettu ohjeistuksen esimerkkilistalle harhaanjohtavista epämääräisistä ja yleisistä väittämistä:

”Elinkeinonharjoittaja mainosti makeisia väittämällä, että se istuttaisi puun jokaista myytyä makeispussia kohden. Elinkeinonharjoittaja oli kuitenkin jo sopinut istuttavansa tietyn määrän puita riippumatta myytyjen makeispussien määrästä. Kansallinen tuomioistuin oli samaa mieltä asianomaisen oikeusasiamiehen kanssa, jonka mukaan tätä toteamusta pidettiin harhaanjohtavana mainontana, jossa hyödynnettiin ympäristöstä välittävien kuluttajien herkkäuskoisuutta.”¹⁵¹

Joissakin tapauksissa elinkeinonharjoittaja väittää markkinoinnissa noudattavansa tiettyjä ympäristöön liittyviä vapaaehtoisia sitoumuksia eli **käytännesääntöjä**. Näin voi olla myös päästökompensointia koskevissa väitteissä. Komission ohjeistuksen mukaan keskivertokuluttaja olettaa, että sääntöihin sitoutuneet allekirjoittajat myyvät tuotteita, jotka ovat sääntöjen mukaisia.¹⁵² Harhaanjohtavana voidaan pitää tilannetta, jossa elinkeinonharjoittaja, joka on ilmoittanut sitoutuvansa tällaisiin sääntöihin ei noudata niitä, ja käytännesääntöjen väitetty noudattaminen vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa kuluttajan kaupalliseen ratkaisuun.¹⁵³

Komission ohjeistuksessa on tällaisista vapaaehtoisista käytännesäännöistä hyvin kuvaava esimerkki:

”Elinkeinonharjoittaja on allekirjoittanut käytännesäännöt, joilla edistetään puun kestäväää käyttöä, ja käyttää käytännesääntöjen logoa verkkosivuillaan. Käytännesääntöihin sisältyy sitoumus siitä, etteivät jäsenet käytä lehtipuita, jotka ovat peräisin kestävämmästä hoidetuista metsistä. Verkkosivustolla mainostettujen tuotteiden kuitenkin todetaan kuitenkin sisältävän puuta, joka on peräisin juuri tällaisesta metsästä. Tällaisissa olosuhteissa väittäjä saattaa rikkoa liitteessä I olevaa 4 kohtaa tai olla sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan direktiivin 6 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti harhaanjohtava.”¹⁵⁴

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Ibid.

Edelleen komission ohjeen mukaan keskivertokuluttajan ei odoteta tietävän erilaisten julkisten ja yksityisten käytännesääntöjen, merkintäjärjestelmien, todistusten tai logojen merkitystä. Elinkeinonharjoittajien olisi **tiedotettava kuluttajille näistä seikoista** ja kyseiseen väittämään liittyvistä merkityksellisistä ominaisuuksista ja mainittava, **mistä kaikki sertifiointia koskevat tiedot voidaan saada**, mukaan lukien tieto siitä, onko sertifiointin tehnyt kolmas osapuoli.¹⁵⁵ Jos elinkeinonharjoittaja tai elinkeinoala päättää käyttää yksityisiä merkintäjärjestelmiä, tunnuksia tai todistuksia markkinointitarkoituksiin, niitä saa soveltaa vain niihin tuotteisiin tai palveluihin tai elinkeinonharjoittajiin, jotka täyttävät niiden käytölle asetetut kriteerit.¹⁵⁶

Komission ohjeen mukaan seuraavat käytännesääntöihin liittyvät väitteet kuuluvat UCPD:n ns. mustalle listalle:

- Elinkeinonharjoittajan perätön väite, että hän on allekirjoittanut käytännesäännöt sekä perätön väite siitä, että julkinen tai muu taho on hyväksynyt käytännesäännöt.
- Luotettavuus- tai laatumerkinnän tai vastaavan esittäminen ilman tarvittavaa lupaa.¹⁵⁷

Komission ohjeistuksen mukaan joissakin tilanteissa ympäristöväittämiin voi liittyä **harhaanjohtava mainitsematta jättäminen**. Ohjeistuksessa todetaan edellä kuvattujen epämääräisten ja yleisten ympäristöväittämien voivan olla myös tässä mielessä harhaanjohtavia.¹⁵⁸ Kyseisten väittämien harhaanjohtavuutta voi kuitenkin vähentää se, jos niitä täydennetään tuotteen ympäristövaikutusta koskevilla **näkyvillä eritelmillä** tai selosteilla esimerkiksi **rajoittamalla väittämä koskemaan tiettyjä ympäristöhyötyjä**.¹⁵⁹ Komission ohjeistuksen mukaan kuitenkin joissakin tilanteissa yleisen väittämän käyttö (ilman lisäperusteluja) voi olla perusteltua. Tällainen voi olla esimerkiksi tilanne, jossa tuotteelle on myönnetty lupa käyttää julkisesti hallinnoidun ympäristömerkkijärjestelmän ympäristömerkkiä (kuten EU-ympäristömerkki) tai muiden sellaisten luotettavien ja hyvämaineisten merkkijärjestelmien ympäristömerkkiä, joihin sovelletaan kolmannen osapuolen suorittamaa todentamista.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Komission tiedonanto – Ohjeet sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY tulkintaa ja soveltamista varten. EUVL 2021/C 526/01, jakso 4.1.1.6.

¹⁵⁸ Komission tiedonanto – Ohjeet sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY tulkintaa ja soveltamista varten. EUVL 2021/C 526/01, jakso 4.1.1.4.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

Päästökompensointiväittämien kannalta myös seuraava ohjeistuksen esimerkki mahdollisista harhaanjohtavista mainitsematta jättämisistä voi olla relevantti:

”Ei ole selvää, koskeeko väittämä koko tuotetta, vain yhtä sen osista, yrityksen kokonaisympäristötehokkuutta vai vain tiettyjä sen toimintoja, tai mihin ympäristövaikutukseen tai prosessin väittämä liittyy.”¹⁶¹

Vertailu voi liittyä ympäristöväittämiin esimerkiksi siten, että tuotetta verrataan hiilidioksidipäästöiltään muihin tuotteisiin. Vertailua tehtäessä on sekä komission ohjeistuksen että aiemmin käsitellyn KKV:n kansallisen ohjeen mukaan tärkeää huolehtia siitä, että tuotteita verrataan samankaltaisiin tuotteisiin (*vertaile vain vertaisiin*). Komission ohjeessa annetaan esimerkki yhtiön hiilidioksidipäästöjen vertailusta toisten yhtiöiden päästöihin:

”Lentoyhtiö väittää olevansa ’vihrein lentoyhtiö’ ja että sen ’hiilidioksidipäästöt ovat alhaisimmat kaikista suurista lentoyhtiöistä’. Mainonnassaan lentoyhtiö vertaa matkustajakilometrikohdaisia hiilidioksidipäästöjään neljän muun ’suuren’ eurooppalaisen lentoyhtiön hiilidioksidipäästöihin ja osoittaa, että sen matkustajakilometrikohdaiset hiilidioksidipäästöt ovat pienimmät. Väittämä voi olla harhaanjohtava, jos vertailtuja päästöjä ei lasketa samalla tavalla, jos lentoyhtiön kokonaishiilidioksidipäästöt ovat suuremmat kuin muiden lentoyhtiöiden ja jos päästöt ovat lisääntyneet merkittävästi viime vuosina.

Olisi selkeämpää väittää, että sen matkustajakilometrikohdaiset hiilidioksidipäästöt ovat alhaisimmat verrattuna neljään muuhun suureen eurooppalaiseen lentoyhtiöön edellyttäen, että menetelmä mahdollistaa tällaisen vertailun ja että lentoyhtiö ei salaa sitä, että sen absoluuttisesti mitatut päästöt ovat lisääntyneet.

Jos ilmastoon liittyvät väittämät perustuvat hiili- tai kasvihuonekaasupäästöjen kompensointiin, niiden on oltava läpinäkyviä ja yksityiskohtaisia, kun otetaan huomioon niihin liittyvät viherpesua koskevat riskit. Lisäksi kaikkien olennaisten liikennemuotojen välinen vertailu olisi vielä pelkkää lentomatkustamisen sisäistä vertailua objektiivisempi ja informatiivisempi. Kuluttajien liikkumistarpeet voidaan reitistä riippuen täyttää paitsi lentoliikenteen myös muiden liikennemuotojen avulla. Näin ollen vertailemalla rautatie-, maantie- ja lentoliikenteen keskimääräisiä matkustajakilometrikohdaisia päästöjä vältettäisiin johtamasta kuluttajia harhaan väittämällä, että heidän valintansa on ’vihreä’, vaikka on olemassa toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja, joiden päästöt ovat vähäisemmät.”¹⁶²

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Komission tiedonanto – Ohjeet sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY tulkintaa ja soveltamista varten. EUVL 2021/C 526/01, jakso 4.1.1.7.

UCPD:n 12 artiklan mukaan **elinkeinonharjoittajalla on riita-asioissa todistustaakka näyttää toteen esittämiensä väittämien paikkaansa pitävyyden viranomaisille ja tuomioistuimille**. Komission ohjeistuksen mukaan väittämien on perustuttava luotettavaan, riippumattomaan, todennettavissa olevaan ja yleisesti tunnustettuun näyttöön, jossa otetaan huomioon viimeisimmät tieteelliset tulokset ja menetelmät. Komission ohjeistuksen mukaan väittämien ajantasaisuus olisi myös syytä aika-ajoin varmistaa niin kauan, kuin väittämiä käytetään markkinoinnissa.¹⁶³ Komission ohjeessa annetaan seuraava esimerkki ympäristöväittämien esittäjän näyttövelvollisuudesta:

”Kivennäisvesiyrittäjä mainosti tuotteitaan väittämällä ”nollavaikutus”, jonka mukaan vesipullojen valmistuksella ja myynnillä ei ollut mitään vaikutuksia ympäristöön. Yritys ei kuitenkaan pystynyt osoittamaan, että se olisi osallistunut erityisiin toimiin, joilla vähennetään sen tuotteiden ympäristövaikutusta, lukuun ottamatta osallistumista ympäristövahinkojen korvaavaan hankkeeseen. Tällä perusteella kansallinen kuluttajansuojaviranomainen katsoi, että nollavaikutus-kampanja oli sopimaton kaupallinen menettely, joka saattoi vaikuttaa kuluttajien kaupallisiin ratkaisuihin.”¹⁶⁴

6.4 EU:n lainsäädäntöhanke kuluttajansuojasäännösten muuttamiseksi

Kestävyyteen ja ympäristöväittämiin liittyvien tietojen merkitys on kasvanut viime vuosien aikana EU-tason sääntelyssä. EU:n ns. Vihreän kehityksen ohjelma käsittää useita eri osa-alueita ja pyrkii edistämään vihreää siirtymää EU:ssa.¹⁶⁵ EU:n kiertotaloutta koskeva toimintaohjelma¹⁶⁶ on osa Vihreän kehityksen ohjelmaa ja sen puitteissa EU:ssa on asetettu tuotteisiin ja kulutukseen liittyviä tavoitteita. Tavoitteisiin kuuluu muun ohella kuluttajien ja julkisten ostajien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen.¹⁶⁷

Osana kiertotalouden toimintasuunnitelman toimeenpanoa komissio julkaisi maaliskuussa 2022 ehdotuksen direktiiviksi kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseksi.¹⁶⁸ Ehdotetulla direktiivillä on tarkoitus muuttaa sekä kuluttajan oikeuksista

¹⁶³ Komission tiedonanto – Ohjeet sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY tulkintaa ja soveltamista varten. EUVL 2021/C 526/01, jakso 4.1.1.5.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.

¹⁶⁶ https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en.

¹⁶⁷ https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en, Komissio: Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Uusi kiertotalouden toimintasuunnitelma. Bryssel 11.3.2020, COM(2020) 98 final.

¹⁶⁸ Komissio: Ehdotus. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivien 2005/29/EY ja 2011/83/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä vihreässä siirtymässä parantamalla suojaa sopimattomilta menettelyiltä ja

annettua direktiiviä (2011/83/EU) että UCPD:tä.¹⁶⁹ Tuotteisiin liittyvien ympäristöväättämien osalta direktiiviehdotuksen tarkoituksena on **edistää luotettavan tiedon saamista tuotteiden kestävydestä ja kieltää sellaisten kestävyysmerkkien käyttö tuotteissa, jotka eivät perustu riippumattoman kolmannen tahon arviointiin tai joka ei ole viranomaisten asettama.**¹⁷⁰ Direktiiviehdotus korostaa ympäristöväättämien painoarvoa kuluttajamarkkinoinnissa tuomalla unionin oikeuteen ympäristöväättämiä koskevia lisäsäännöksiä.

Direktiiviehdotuksella muutettaisiin UCPD:n 6 ja 7 artiklaa, jotka koskevat harhaanjohtavia menettelyjä (harhaanjohtavien tietojen antaminen ja harhaanjohtava mainitseminen). Lisäksi direktiiviehdotuksella muutettaisiin UCPD:n liitettä I (ns. musta lista) lisäämällä siihen tiettyjä harhaanjohtavia menettelyjä, joita pidetään kaikissa olosuhteissa sopimattomina ja siten kiellettyinä.¹⁷¹

Vapaaehtoisen päästökompensointitoiminnan näkökulmasta keskeiset direktiiviehdotuksen säädösmuutokset UCPD:n säännöksiin ovat seuraavat:

- **Lisättäisiin** UCPD:n 2 artiklaan mm. ympäristövaitetta, kestävyysmerkintää ja sertifiointijärjestelmää koskevat määritelmät. Direktiiviehdotuksen mukaan **'ympäristövaitteella'** tarkoitettaisiin kaupallisen viestinnän yhteydessä viestiä tai esitystä, **joka ei ole pakollinen unionin tai kansallisen lainsäädännön nojalla**, mukaan lukien teksti, kuvallinen, graafinen tai symbolinen esitys missä tahansa muodossa, myös merkinnät, markkinointinimet, yritysten nimet tai tuotenimet, ja **jossa todetaan tai annetaan ymmärtää, että tuotteella tai elinkeinonharjoittajalla on myönteinen vaikutus tai ei ole lainkaan vaikutusta ympäristöön** tai että se vahingoittaa ympäristöä vähemmän kuin muut tuotteet tai elinkeinonharjoittajat taikka että niiden vaikutus on ajan kuluessa parantunut. 'Kestävyysmerkinnällä' tarkoitetaan direktiiviehdotuksessa puolestaan mitä tahansa **vapaaehtoista** julkista tai yksityistä luotettavuusmerkintää, laatumerkintää tai vastaavaa, jonka tarkoituksena on erottaa tuote, prosessi tai yritys muista ja edistää sen myyntiä viittaamalla sen ympäristö- tai sosiaaliin näkökohtiin tai molempiin. Määritelmä ei kata mitään unionin tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti vaadittua pakollista merkintää.
- UCPD:n 6 artiklan 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä tuotteen ympäristövaikutukset niiden pääominaisuuksien luetteloon, joiden osalta elinkeinonharjoittajan menettelyjä voidaan pitää harhaanjohtavina, jos kyseistä

tiedottamista. Bryssel 30.3.2022, COM(2022) 143 final, 2022/0092(COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0143&from=EN>.

¹⁶⁹ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/sustainable-consumption_en.

¹⁷⁰ European Commission. Factsheet - Empowering consumers for the green transition. 30 March 2022.

¹⁷¹ Komissio: Ehdotus. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivien 2005/29/EY ja 2011/83/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä vihreässä siirtymässä parantamalla suojaa sopimattomilta menettelyiltä ja tiedottamista. Bryssel 30.3.2022, COM(2022) 143 final, 2022/0092(COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0143&from=EN>, kohta 2.

seikkaa koskien esitetään virheellistä tietoa ja seikka on siten totuuden vastainen tai jos se millään tavoin, yleinen esitystapa mukaan luettuna, harhauttaa tai on omiaan harhauttamaan keskivertokuluttajaa, vaikka tieto olisikin tosiasiallisesti virheetön.

- UCPD:n 6 artiklan 2 kohtaa **ehdotetaan muutettavaksi hiili- tai ilmastoneutraaliuteen liittyviä tavoitteita tai saavutuksia koskevien väittämien osalta**. Direktiiviehdotuksessa tällaiset väitteet kiellettäisiin tapauskohtaisen arvioinnin jälkeen, jos niiden tukena ei ole selkeitä, objektiivisia ja todennettavissa olevia elinkeinonharjoittajan antamia sitoumuksia ja tavoitteita sekä riippumatonta seurantajärjestelmää. Käytännössä muutos vaikuttaisi esimerkiksi tulevaa hiilineutraaliutta koskevien väitteiden esittämiseen.
- UCPD:n 7 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä siihen uusi 7 kohta. 7 artiklan 1 kohdan mukaan kaupallista menettelyä pidetään harhaanjohtavana, jos sen asiayhteydessä, kun otetaan huomioon kaikki seikat ja olosuhteet sekä viestintävälineen rajoitukset, jätetään mainitsematta olennaisia tietoja. Uuden lisättävän 7 kohdan mukaan ”jos elinkeinonharjoittaja tarjoaa palvelua, joka vertailee tuotteita, myös kestävyystietoja koskevan välineen avulla, olennaisina pidetään tietoja vertailumenetelmästä, vertailukohteena olevista tuotteista ja näiden tuotteiden toimittajista sekä käytettävistä toimenpiteistä tietojen pitämiseksi ajan tasalla.”
- UCPD:n liitettä I ehdotetaan muutettavaksi siten, että mustalle listalle joutuisivat mm. seuraavat ympäristöväittämiin liittyvät menettelyt:
 - Sellaisen **kestävyysmerkinnän** esittäminen, joka ei perustu **sertifiointijärjestelmään** tai jota viranomaiset eivät ole vahvistaneet. Direktiiviehdotuksen johdannon kohdan 7 mukaan sertifiointijärjestelmän olisi täytettävä avoimuutta ja uskottavuutta koskevat vähimmäisvaatimukset. Kestävyysmerkintöjen esittäminen olisi edelleen mahdollista ilman sertifiointijärjestelmää, jos viranomaiset vahvistavat tällaiset merkinnät, tai kun on kyse asetuksen (EU) N:o 1169/2011 35 artiklan mukaisista elintarvikkeiden täydentävistä ilmaisu- ja esillepanomuodoista. Edelleen johdannon 8 kohdan mukaan tapauksissa, joissa kestävyysmerkinnän esittäminen edellyttää kaupallista viestintää, joka antaa ymmärtää tai luo vaikutelman, että tuotteella on myönteisiä vaikutuksia tai ei ole lainkaan vaikutuksia ympäristöön tai että se vahingoittaa ympäristöä vähemmän kuin kilpailevat tuotteet, kyseisen kestävyysmerkinnän olisi myös katsottava muodostavan ympäristöväitteen.
 - Sellaisen **yleisen ympäristöväitteen** esittäminen, jonka osalta **elinkeinoharjoittaja ei pysty osoittamaan tunnustettua erinomaista ympäristönsuojelullista tasoa**, joka on merkityksellinen väitteen kannalta. Direktiiviehdotuksen mukaan tällaisia yleisiä ympäristöväitteitä ovat mm. ”ilmastoystävällinen”, ”lempeä ympäristölle”, ”hiiliystävällinen”, ”hiilineutraali”, ”hiiliposiitivinen”, ”ilmastoneutraali”, jotka antavat

ymmärtää tai luovat vaikutelman erinomaisesta ympäristönsuojelullisesta tasosta.¹⁷² 'Tunnustetulla erinomaisella ympäristönsuojelullisella tasolla' tarkoitetaan direktiiviehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 66/2010 (EU:n ympäristömerkki) mukaista tai asetuksen (EY) N:o 66/2010 11 artiklan mukaisesti virallisesti tunnustettujen kansallisten tai alueellisten EN ISO 14024 -standardin mukaisten tyyppin I ympäristömerkkijärjestelmien mukaista ympäristönsuojelullista tasoa tai muun sovellettavan unionin lainsäädännön mukaista parasta ympäristönsuojelullista tasoa (kuten energiamerkintää koskevan asetuksen (EU) 2017/1369 mukaista luokkaa A) ja siten tuotteen tai elinkeinonharjoittajan erinomainen ympäristönsuojelullinen taso voidaan osoittaa noudattamalla jotakin edellä mainituista järjestelmistä.

Direktiiviehdotuksen johdannon kohdan 9 mukaan tällaiset yleiset ympäristöväitteet olisi kiellettävä aina, kun erinomaista ympäristönsuojelullista tasoa ei ole osoitettu tai väitettä ei esitetä selvästi ja helposti havaittavasti samassa välineessä, kuten samassa mainoksessa, tuotteen pakkauksessa tai verkkokaupassa. Johdannon kohdan 9 mukaan esimerkiksi tuotteeseen viittaava väite "biohajoava" olisi yleinen väite, mutta väite, jonka mukaan "pakkaus on biohajoava kotikompostoinnissa kuukauden kuluessa", olisi täsmällinen väite, joka ei kuulu tämän kiellon soveltamisalaan. Edelleen direktiiviehdotuksen johdannon kohdan 10 mukaan erinomaisen ympäristönsuojelullisen tason olisi oltava väitteen kannalta merkityksellinen. Esimerkiksi yleinen väite "energiatehokas" voitaisiin esittää erinomaisen ympäristönsuojelullisen tason perusteella asetuksen (EU) 2017/1369 mukaisesti. Sitä vastoin yleistä väitettä "biohajoava" ei voida esittää erinomaisen ympäristönsuojelullisen tason perusteella EU:n ympäristömerkkiä koskevan asetuksen (EY) N:o 66/2010 mukaisesti, mikäli kyseiseen tuotteeseen liittyvissä EU-ympäristömerkin myöntämisperusteissa ei ole biohajoavuutta koskevia vaatimuksia.

- Koko tuotetta koskevan ympäristöväitteen esittäminen, jos väite tosiasiaa koskee vain tuotteen tiettyä osaa.

Käytännössä direktiiviehdotus johtaisi ensinnäkin siihen, että jatkossa ympäristöväittämien esittäminen edellyttäisi kuluttajansuojasäännösten näkökulmasta aina **täsmällisyyttä ja todennettavuutta ollakseen ylipäättään sallittuja**. Sellaisten yleisten ympäristöväittämien esittäminen (kuten "hiilineutraali" tai "ilmastoneutraali"), jotka eivät ole riittävän täsmällisiä tai jotka eivät perustu mihinkään virallisesti

¹⁷² Komissio: Ehdotus. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivien 2005/29/EY ja 2011/83/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä vihreässä siirtymässä parantamalla suojaa sopimattomilta menettelyiltä ja tiedottamista. Bryssel 30.3.2022, COM(2022) 143 final, 2022/0092(COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0143&from=EN>, kohta 9.

tunnustettuun järjestelmään, kiellettäisiin. Epäselvää direktiiviehdotuksen sanamuodon perusteella on, koskisiko edellä tarkoitettu vaatimus myös vapaaehtoisia kestävyysmerkintöjä silloin, kun niitä käytetään kaupallisessa viestinnässä.

Toiseksi, mikäli esitetään **vapaaehtoisia kestävyysmerkintöjä**, tulisi merkinnän perustua **kolmannen osapuolen riippumattomaan todentamiseen (sertifiointiin)** tai merkinnän tulee vaihtoehtoisesti olla **viranomaisen vahvistama**.

Mahdollisen kotimaisen päästökompensointia koskevan informaatio-ohjauksen osalta on huomioitava ainakin seuraavat EU:ssa menossa olevat hankkeet:

Kuten jo aiemmin on mainittu, komissio on antanut aloitteen hiilipoistumien sertifiointiksi, jonka tarkoituksena on luoda EU:n laajuinen hiilipoistumien sertifiointijärjestelmä. Kyseinen järjestelmä sisältäisi tarpeelliset säännökset hiilipoistumien valvomiseksi, raportoimiseksi ja todentamiseksi.¹⁷³ Aloitteen tavoitteena on laajentaa hiilipoistumien tarjontaa ja kannustaa uusin innovatiivisiin ratkaisuihin erityisesti maa- ja metsätaloudessa sekä teollisuudessa.¹⁷⁴ On huomioitava, että kyseinen aloite voi olla osin päällekkäinen mahdollisen kansallisen informaatio-ohjauksen kanssa, ja se tulisikin vähintään huomioida kansallisia ohjeistuksia suunniteltaessa.

Edellä mainitun UCPD:n uudistamishankkeen yhteydessä komissio on käynnistänyt vuoden 2020 alkupuolella hankkeen tuotteiden ja yritysten antamien ympäristöväittämien perustelusta.¹⁷⁵ Aloite edellyttää, että yritykset perustelevat tuotteidensa ja palvelujensa ympäristöjalanjälkeä koskevat väitteensä käyttämällä vakio menetelmiä niiden kvantifiointissa. Tavoitteena on tehdä väittämistä luotettavia, vertailukelpoisia ja todennettavissa olevia kaikkialla EU:ssa ja vähentää viherpesua.¹⁷⁶ Hanke ei ole vielä edennyt konkreettiseen tasoon, mutta hankesivujen mukaan hanke etenis komissiossa loppuvuodesta 2022. Hanke yhdessä muun EU:n kuluttajansuojasäännösten muutosten kanssa asettaa nykypäivää korkeampia vaatimuksia yritysten ympäristöväittämille.

Tässä yhteydessä mainittakoon myös, että komissio julkaisi maaliskuussa 2022 lehdistötiedotteen tuotteiden kestävyteen liittyvistä suunnitelmista vuosille 2022–

¹⁷³https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13172-Certification-of-carbon-removals-EU-rules_en.

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12511-Environmental-claims-based-on-environmental-footprint-methods_fi.

¹⁷⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12511-Environmental-claims-based-on-environmental-footprint-methods_fi.

2024.¹⁷⁷ Suunnitelman mukaan tuotteille asetettaisiin mm. energia- ja resurssitehokuutta koskevia vaatimuksia. Tuotteisiin tulisi myös lisätietoja mm. tuotteiden ympäristövaikutuksista.¹⁷⁸ Tällaiset lisätiedonantovelvollisuudet voivat myös parantaa ympäristöväittämiä koskevia käytänteitä.

6.5 Päästökompensointitoiminnan kansallinen valvonta

Kilpailu- ja kuluttajanviraston tehtävänä on tuottaa säännösten noudattamista tukevaa ja rikkomuksia ennaltaehkäisevää tietoa kuluttajansuojasäännöksistä ja valvoa kuluttajansuojalainsäädännön noudattamista. Valvonta on KKV:ssä toimivan kuluttaja-asiamiehen tehtävä. Päästökompensointipalveluiden ohjeistus ja valvonta kuuluvat KKV:n toimialaan silloin, kun niihin sovelletaan kuluttajansuojalakia. Jossakin määrin epäselvää on kuitenkin se, ulottuuko kuluttaja-asiamiehen toimivalta tilanteisiin, joissa päästökompensaatiopalvelua tarjotaan kuluttajille sellaisenaan, eikä osana kulutushyödykkeen ostamista.¹⁷⁹

KKV:lla on pääasiassa kaksi keinoa varmistaa kuluttajansuojasäännösten noudattaminen: ennaltaehkäisevä informointi ja ohjeistus sekä jälkikäteinen valvonta. Ennaltaehkäisevän informoinnin ja ohjeistuksen tavoitteena on antaa elinkeinonharjoittajille paremmat mahdollisuudet noudattaa etupainotteisesti lainsäädäntöä.¹⁸⁰ Ennaltaehkäisevän informointi ja ohjeistus ei kohdistu yksittäisiin yrityksiin tai toimijoihin, ja sitä voidaan antaa myös suoraan kuluttajille.¹⁸¹ Ennaltaehkäisevän ohjeistuksen tehokkuus riippuu toimialasta. Mikäli toimialalla on vahvoja järjestöjä, on ennaltaehkäisevän informoinnin tosiasiallinen tehokkuus parempi. Päinvastoin, mikäli toimialan yritykset eivät ole järjestäytyneitä tai järjestöillä ei ole vahvaa otetta toimialan yrityksistä on elinkeinonharjoittajille hankalampi tuoda valmentavaa otetta koska yritykset eivät ole niin sitoutuneita tähän.¹⁸² Erityisesti pienempi yrityksiä on hankala tavoittaa.¹⁸³

¹⁷⁷ Komissio: Press release. Green Deal: New proposals to make sustainable products the norm and boost Europe's resource independence. 30.3.2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2013.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ KKV uutiskirje. KKV pitää päästökompensaatiopalveluiden rajaamista rahankeräyslain ulkopuolelle perusteltuna – sääntelyä on kuitenkin täsmennettävä alan kehittyessä. 23.4.2021. <https://www.kkv.fi/ajankohtaista/kkv-utiskirje/kkv-pitaa-paastokompensaatiopalveluiden-rajaamista-rahankerayslain-ulkopuolelle-perusteltuna-saantelya-on-kuitenkin-tasmennettava-alan-kehittyessa/>.

¹⁸⁰ Haastattelu Anja Peltonen 7.6.2022.

¹⁸¹ Haastattelu Anja Peltonen 7.6.2022.

¹⁸² Haastattelu Anja Peltonen 7.6.2022.

¹⁸³ Ibid.

Toisin kuin ennaltaehkäisevä neuvonanto, valvonta kohdistuu yksittäisiin toimijoihin ja perustuu toteutuneisiin käytänteisiin, joiden asianmukaisuutta selvitetään. Ensisijaisesti kuluttaja-asiamies pyrkii neuvotteluratkaisuun.¹⁸⁴ KKV:llä on myös mahdollisuus asettaa seuraamusmaksu kuluttajansuojalain 2 luvun markkinointia koskevien velvoitteiden rikkomisesta (kuluttajansuojalain 2:19a).

Valvonnan osalta haasteena on valvottavien toimijoiden ja säännösten määrä.¹⁸⁵ Valvontatoiminnassa on pakko priorisoida valvottavia toimintatapoja ja toimialoja ja keskittyä kuluttajien kannalta merkittäviin asioihin.¹⁸⁶ Yksittäiset ratkaisut ovat tärkeitä silloin, kun asiasta halutaan ennakkopäätös markkinaoikeudesta.¹⁸⁷ Johtuen EU:n sääntelyn painopisteistä, tällä hetkellä yksi kuluttajien kannalta keskeinen osa-alue ovat ympäristövaihtamät.¹⁸⁸ Kuluttajilta ei sen sijaan tule yhteydenottoja ympäristövaihtamista juuri ollenkaan.¹⁸⁹ Kuluttaja-asiamiehen nykyresurssit eivät myöskään ole riittäviä käsittelemään yksittäistapauksina suurta määrää päästökompensaatiotapauksia.¹⁹⁰ Toisaalta, huomioiden sen, että ympäristövaihtamien painoarvo EU:n kuluttajansuojasääntelyssä kasvaa uudistettavan sääntelyn myötä voi viranomaisen olla hyvä suhteuttaa toimintaansa osoittamalla tarvitsemansa resurssit, joiden avulla valvontaa voitaisiin tehdä tulevien vaatimusten mukaisesti tehokkaasti.

Päästökompensointiin liittyvän markkinoinnin ja ympäristövaihtamien valvonta on ongelmallista tällä hetkellä erityisesti siksi, että ei ole olemassa selkeää ja yhtenäistä perustetta arvioida ko. väittämiä.¹⁹¹ KKV:lla tulisi olla perusteet, joihin se voi nojata arvioidakseen päästökompensointia koskevien väitteiden luotettavuutta ja asianmukaisuutta.¹⁹² Päästökompensaation määritelmän epätasällisyys myös lisää KKV:n mukaan riskiä päästökompensaatiopalveluiden tarjoamisesta epämääräisin lupauksin ilman näyttöä.¹⁹³ Selkeä ohjeistus luotettavan päästökompensoinnin kriteereistä edesauttaisi siten myös kansallista markkinointia koskevaa valvontatyötä.

¹⁸⁴ Pelttonen – Määttä 2015, s. 168, Haastattelu Anja Pelttonen 7.6.2022.

¹⁸⁵ Haastattelu Anja Pelttonen 7.6.2022.

¹⁸⁶ Ks. Kuluttaja-asiamiehen valvonnan priorisointiperiaatteet 21.3.2022, <https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/kuluttaja-asiamies/kuluttaja-asiamiehen-valvonnan-priorisointiperiaatteet/>.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Haastattelu Sari Alho 15.8.2022.

¹⁹¹ Haastattelu Anja Pelttonen 7.6.2022, KKV uutiskirje 23.4.2021.

¹⁹² Haastattelu Anja Pelttonen 7.6.2022. Ks. myös KKV uutiskirje 23.4.2021, jossa KKV peräänkuuluttaa sääntelyn täsmentämistä päästökompensointipalveluiden osalta.

¹⁹³ KKV uutiskirje 23.4.2021.

Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelun mukaan kuluttajansuojan näkökulmasta olisi ensi sijassa tarpeen saada yhteisymmärrys tämänhetkisistä päästökompensaatiöväittämien perusteille asetettavista vaatimuksista. Hyvä lähestymistapa päästökompensaatiomarkkinoinnissa voisi olla yhteisymmärryksessä kehitetty malli, jolla olisi mahdollista arvioida yritysten päästökompensaatiöväittämien perusteita ja todenmukaisuutta ja johon elinkeinonharjoittajat sitoutuisivat. Tällainen malli yhdistettynä ympäristömarkkinoinnin esitystapaa koskeviin KKV:n linjauksiin antaisi myös elinkeinonharjoittajille mahdollisuuden varmistua ennakkoon oman markkinointinsa lainmukaisuudesta.¹⁹⁴

KKV:n valvontatyökalujen ja -resurssien ollessa rajalliset, on itsesääntely yksi keino parantaa päästökompensointiin liittyvän markkinoinnin vaatimustenmukaisuutta.¹⁹⁵ Huomioiden sen, että kompensointitoimialalla toimivat yritykset ovat itse toivoneet alalle selkeitä pelisääntöjä¹⁹⁶ on alan yritysten halukkuus sitoutua itsesääntelyyn ja ohjeistukseen toimintansa läpinäkyvyyden ja luotettavuuden lisäämiseksi oletettavasti korkea. Itsesääntelyllä voidaan täydentää olemassa olevaa sääntelyä ja sillä voidaan kattaa myös sellaisia osa-alueita, jotka jäävät kuluttaja-asiamiehen ja KKV:n toimivallan ulkopuolelle.¹⁹⁷

6.6 Vapaaehtoisen informaatio-ohjauksen sisällöstä

Oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna kuluttajamarkkinoinnissa annettavien ympäristöväittämien osalta on jo olemassa kattavasti ja runsaasti kotimaista, kansainvälistä, yksityisten tahojen antamaa sekä EU:n informaatio-ohjausta, jota on käsitelty pääpiirteissään edellä. Huomionarvoista kyseisissä ohjeissa on, että niissä käsitellään pääsääntöisesti ympäristöväittämiä yleisesti, eikä anneta erityisohjeita vapaaehtoista päästökompensaatiota koskevin markkinointitoimiin. Tästä syystä, ja jotta mahdollisella uudella kansallisella päästökompensointia ohjeistuksella olisi lisäarvoa jo nyt olemassa olevan ohjeistuksen rinnalla, olisi uuden ohjeen oltava toimialaspesifi ja sisällettävä nimenomaan **päästökompensointitoimintaa** koskevia suosituksia. Toki nämä suositukset voivat kattaa osittain myös päästökompensointiin liittyvän markkinoinnin ohjeistamista ainakin viittauksin olemassa oleviin ohjeisiin tai muutamin käytännön esimerkein.

Koska vapaaehtoista päästökompensointitoimintaa ei ole säännelty, ei ole olemassa sitovia oikeudellisia normeja siitä, mitkä kriteerit ovat päästökompensoinnille välttämättömiä ja keskeisiä, jotta jokin ilmastoystävällinen toimi olisi ympäristöllisestä näkökulmasta hyväksyttävissä legitimiiksi kompensoinniksi. Päästökompensointitoiminnalle on kuitenkin olemassa tietyjä laatuksiteereitä, joista on

¹⁹⁴ Heinonen – Nissinen 2022.

¹⁹⁵ Haastattelu Anja Peltonen 7.6.2022, KKV uutiskirje 23.4.2021.

¹⁹⁶ Ks. esim. Suomen ympäristökeskus: Tiedote. Vapaaehtoisen päästökompensoinnin toimijat haluavat alalle selkeät pelisäännöt. 6.4.2021. [https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Vapaaehtoisen_paastokompensoinnin_toimij\(60282\)](https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Vapaaehtoisen_paastokompensoinnin_toimij(60282)).

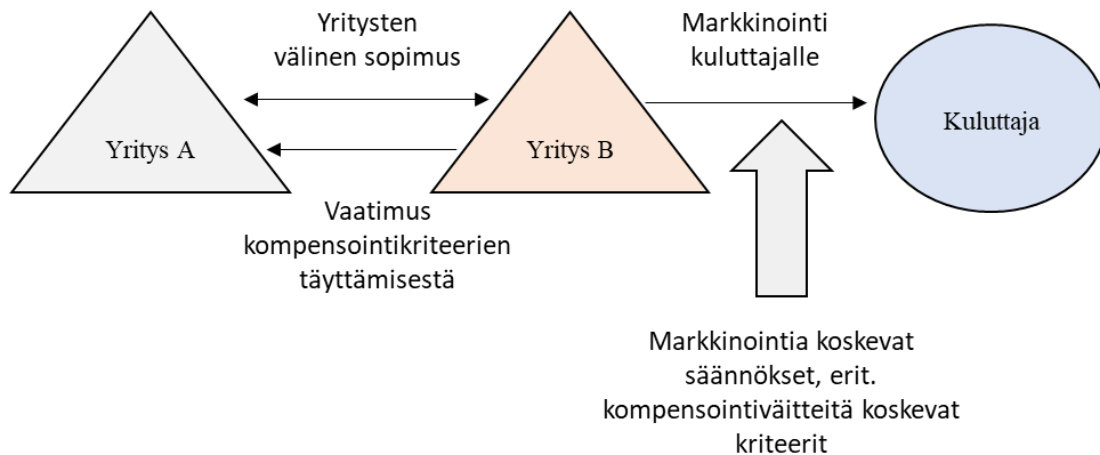
¹⁹⁷ KKV uutiskirje 23.4.2021.

jonkinasteinen konsensus kirjallisuudessa (ks. jakso 1.2). Näitä kriteereitä voitaisiin hyödyntää kansallisissa suosituksissa.

Mikäli kompensointitoiminnan tueksi annettaisiin kansallinen suositus, muodostaisi se ensimmäisen kompensointitoimintaa koskevan erityisohjeen. Ohjeella olisi siten suuri painoarvo kompensointia koskevien myös muiden kuin oikeudellisten linjausten muodostamisessa. Ohjeesta voisi olla tällaisena hyötyä myös kuluttajamarkkinoinnin ulkopuolisissa kehikoissa (ks. jakso 5.1 informaatio-ohjauksen hyödyistä erilaisissa tilanteissa).

Kansallisen informaatio-ohjauksen osalta on huomioitava, että vaikka ohjeistus kohdentuisi kuluttajille suunnattuun päästökompensoinnin markkinointiin, vaikuttaisi ohjeistus silti hyvin todennäköisesti myös päästökompensoinnin myyntiketjussa taaksepäin. Jos esimerkiksi yritys ostaa toiselta yritykseltä päästökompensointia tarkoituksenaan esittää yrityksen oma kuluttajatuote kompensoituna, on yrityksen huomioitava ympäristövaittamiä koskevat säännökset ja ohjeet omassa markkinoinnissaan. Näin ollen yritys todennäköisesti vaatisi vastaavien vaatimusten täyttymistä myös päästökompensointia myyvältä elinkeinonharjoittajalta (Kuva 4).¹⁹⁸ Konkreettisenä esimerkkinä, jos kansallinen ohjeistus edellyttäisi kuluttajille suunnatun kompensointivaitteen esittämisen edellytykseksi sitä, että päästövähennystoimet on sertifioitu, on vaitteen esittävän yrityksen vaadittava sertifiointia päästökompensoinnin tuottajalta tai jälleenmyyjältä. Vastaava sääntelyn ”valuminen” ketjussa taaksepäin osapuoliin, joita sääntely ei suoraan koske on havaittavissa esimerkiksi EU:n kestävää rahoitusta koskevan sääntelyn osalta.

Kuva 4. Kuluttajamarkkinointia koskevan informaatio-ohjauksen vaikutukset muihin oikeussuhteisiin



7 SUOSITUKSET INFORMAATIO-OHJEISTUKSELLE

Tässä selvityksessä on noussut esille, että vapaaehtoisessa päästökompensoinnissa on erilaisia oikeussuhteita, joissa kompensointia koskevasta informaatio-ohjauksesta

¹⁹⁸ Ks. vastaava huomio Laine ym. 2021, s. 62.

saattaisi ainakin välillisesti olla hyötyä. Näihin kuuluvat tilanteet, joissa kompensointia koskevia väitteitä esitetään elinkeinonharjoittajilta kuluttajille, joissa kompensointia tuotetaan ja hankitaan muussa kuin elinkeinonharjoittaja – kuluttaja -kehikossa ja tilanteet, joissa kompensointia toteutetaan hyväntekeväisyystarkoituksessa.

Tässä selvityksessä on keskitytty tarkastelemaan lähemmin informaatio-ohjauksen tarvetta kuluttajamarkkinoinnissa. Tällä hetkellä vailla erityissääntelyä ja tarkempaa ohjeistusta oleva alue kuluttajamarkkinoinnissa on kompensointia koskevan markkinointiväitteen luotettavuuden arviointi. Erityisesti Kilpailu- ja kuluttajavirastossa on selkeä tarve päästökompensointia koskevalle kansalliselle informaatio-ohjaukselle. Tarve kohdistuu kuluttajansuojalain markkinointia koskevan 2 luvun tulkintaan silloin, kun markkinointia tehdään antamalla päästökompensointia koskevia väitteitä. Informaatio-ohjauksen avulla voitaisiin luoda kompensointia koskevat kansalliset linjaukset (ohjeet tai suositukset), joiden avulla voidaan varmistua siitä, että kompensointiväittämät ovat paitsi yleisesti myös erityisesti **kompensointitoimintaa koskevilta osin** voimassa olevan sääntelyn mukaisia. Informaatio-ohjaus vaikuttaisi palvelevan sekä rikkomuksia ennaltaehkäisevässä neuvontatyössä että jälkikäteisessä valvonnassa kun selvitetään, onko tietty markkinointiväite voimassa olevan sääntelyn mukainen. Uutta tai lisää ohjeistusta ei ole sen sijaan tarpeellista tai mielekästä laatia tämän selvityksen perusteella yleisesti ympäristöväittämistä.

Soveltuva lainsäädäntö ja viranomaisten antamat ohjeistukset huomioiden kotimaisen informaatio-ohjauksen laatimisessa tulisi kuluttajansuojaoikeudellisesta näkökulmasta huomioida ainakin seuraavat seikat:

- 1) **Olemassa olevan kuluttajansuojaoikeudellisen ohjeistuksen ja sääntelyn huomioiminen.** Mikäli mahdollisessa päästökompensointitoimintaa koskevassa ohjeessa otettaisiin kantaa päästökompensointitoiminnan markkinointiin kuluttajansuojaoikeudellisesta näkökulmasta, tulisi ohjeen täydentää olemassa olevaa yleisempää kuluttajamarkkinointia koskevaa kotimaista ja EU-tason lainsäädäntöä ja viranomaisohjeistuksia. Edellä mainitut säännökset ja ohjeet toimivat perustana kaikelle kuluttajamarkkinoinnille, käsittäen lähtökohtaisesti myös ainakin tietyt kompensointipalvelut ja tuotteet, joihin on liitetty päästökompensointiväite. Lisäksi on hyvä muistuttaa toimijoita siitä, että kuluttajansuojalakea voidaan soveltaa oikeudellisesta muodosta riippumatta erilaisiin päästökompensointia tarjoaviin toimijoihin niiltä osin, kuin kyseinen toimija harjoittaa elinkeinoa.

Päästökompensointia koskevat erityisohjeet täydentäisivät siten yleistä kuluttajamarkkinointia koskevaa ohjeistusta. Tuottaakseen kuluttajansuojaoikeudellisesta näkökulmasta lisäarvoa, olisi ohjeissa keskityttävä nimenomaan päästökompensointitoimintaa koskevien markkinointiväittämien ohjeistamiseen erityisenä niche-alueena.

Kuva 5. Päästökompensointia koskevan kansallisen informaatio-ohjauksen suhde olemassa olevaan kuluttajansuojasääntelyyn ja -ohjeistukseen



- 2) **Kielto antaa harhaanjohtavia tietoja ja jättää antamatta olennaisia tietoja.** Ohjeissa tulisi muistuttaa toimijoita kiellosta antaa harhaanjohtavia tietoja. Sitä, mitä voidaan pitää harhaanjohtavana päästökompensointiväittämissä, voidaan avata ohjeissa mm. tässä selvityksessä käsiteltyjen kotimaisen ja EU-säännösten ja ohjeiden kautta. Ohjeessa tulisi painottaa mm. väitteiden täsmällisyyttä ja todennettavuutta.
- 3) **Keskeisten laatukriteerien määrittely.** Koska ympäristöväittämistä on yleisohjeita mutta erityisesti päästökompensointitoiminnan luotettavuuden ja todenmukaisuuden arviointia koskeva institutionaalinen tuki puuttuu, olisi ohjeessa syytä käsitellä myös päästökompensointitoimintaan liittyvien kriteerien (kuten lisäisyys, kaksoislaskennan välttäminen, ks. jakso 1.2) liittyviä piirteitä. Esimerkiksi väite siitä, että tuotteen päästöt on kompensoitu ei ole todenmukainen, jos kompensoinnissa käytetyt hillintätulokset on jo käytetty toisaalla.

Ohjeessa olisi syytä myös määritellä, mitä erilaiset päästökompensointiin liittyvät käsitteet, kuten hiilineutraalius, tarkoittavat. Määrittelyssä tulisi, kaksoislaskennan kriteerit huomioiden, antaa ohjeistusta väittämien erittelystä

niiden ilmastovaikutusten mukaan. Mahdollista olisi esimerkiksi luokitella väittämiä eri tasoiksi suhteessa siihen, minkä laatuista väittämän taustalla olevat ilmastotoimet ovat (ks. esimerkiksi Taulukko 1. Esimerkkejä kansallisista vapaaehtoisista kompensatiojärjestelmistä, jossa annetaan esimerkki Perussa käytetystä tähtiluokitusjärjestelmästä). Huomioiden sen, että kuluttajansuojalainsäädäntö on voimakkaasti harmonisoitu EU:ssa, tulisi kansallisissa ohjeissa ja laatukriteereissä pyrkiä mahdollisimman pitkälle nojaamaan EU:ssa tunnustettuihin kompensatiota koskeviin kriteereihin sekä kuluttajamarkkinoinnissa annettujen väittämien että mahdollisten kompensatiotoimien laatukriteerien osalta (kuten EU:n hanke hiilipolitojen sertifiointin kehittämiseksi) (niin pitkälle kuin näitä on saatavilla).

- 4) **Todennettavuus- ja sertifiointivaatimus.** Huomioiden mm. komission UCPD:n noudattamisesta antaman ohjeistuksen olisi kansallisessa ohjeessa syytä huomioida kompensointia koskevan todennettavuuden ja sertifiointin rooli. Kompensointiväitteen luotettavuutta kuluttajamarkkinointia koskevien säännösten näkökulmasta lisää alkuperäisen päästöhyvityksen sertifiointi riippumattoman osapuolen toimesta. Jatkossa, mikäli UCPD:n ehdotetut muutokset hyväksytään, on sertifiointi tai viranomaisen vahvistus edellytys sille, että tuotteessa saa antaa vapaaehtoisia kestävyysmerkintöjä.
- 5) **Sitoutuminen informaatio-ohjaukseen.** Kansallisen sääntelyn tarpeellisuutta on korostettu sekä valvojan että toimijoiden itsensä toimesta. Jotta ohje olisi myös käytännössä toimiva, olisikin tärkeää, että alan toimijat myös sitoutuvat siihen. Sitoutumisen osoittaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että sitoutumiseen halukkaat toimijat allekirjoittavat ohjeistukset. Ohjeisiin sitoutuneiden toimijoiden tulisi huomioida se, että niiden markkinointiviestintä voidaan katsoa kuluttajia harhaanjohtavaksi, jos ne ovat ilmoittaneet sitoutuvansa sääntöihin mutta eivät kuitenkaan tosiasiasissa noudata niitä.
- 6) **Sopimusehdot ja muut kuluttajansuojalain mukaiset velvoitteet.** Kompensointipalveluiden osalta myös muiden kuluttajille annettavien tietojen, kuten sopimusehtojen, on oltava kuluttajansuojalan ja muun soveltuvan sääntelyn mukaisia. Olisi tärkeää kiinnittää kompensointipalveluiden tarjoajien huomiota siihen, että kuluttajansuojalaki ja muut kotimaiset ja kansainväliset säännökset soveltuvat lähtökohtaisesti toimialaan huolimatta siitä, että toimiala on uusi ja järjestäytymätön.
- 7) **Muiden ohjeiden mahdollisten käyttäjäryhmien huomioiminen.** Tässä selvityksessä on todettu, että kompensatioon kohdistuvasta informaatio-ohjauksesta voi olla hyötyä myös muissa kuin kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisissä suhteissa. Ohjeet olisi hyvä rakentaa sitä silmällä pitäen, että myös esimerkiksi kompensointia tuottavat ja hankkivat oikeushenkilöt sekä hyväntekeväisyytenä kompensointia toteuttavat tahot voisivat hyötyä ohjeista. Näitä ryhmiä tulisi myös kannustaa sitoutumaan ohjeisiin. Edellä mainittujen tahojen kannalta ohjeistuksen lisäarvo liittyy nimenomaan päästökompensointitoimia koskevien (laatu)kriteerien määrittämiseen.

