



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

Vapaaehtoisten päästökompensaatioiden sääntely

Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:26

Vapaaehtoisten päästökompensaatioiden sääntely

Anna Laine, Jussi Airaksinen, Emilie Yliheljo, Hanna-Mari Ahonen,
Mikko Halonen

Gaia Consulting Oy, Bärkraft Legal Services Oy Ab ja Perspectives Climate
Group GmbH

Ympäristöministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Ympäristöministeriö

© 2021 tekijät ja ympäristöministeriö

ISBN pdf: 978-952-361-408-6

ISSN pdf: 2490-1024

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Vapaaehtoisten päästökompensaatioiden sääntely

Ympäristöministeriön julkaisu 2021:26		Teema	Ympäristönsuojelu
Julkaisija	Ympäristöministeriö		
Tekijä/t	Anna Laine, Jussi Airaksinen, Emilie Yliheljo, Hanna-Mari Ahonen, Mikko Halonen		
Yhteisötekijä	Gaia Consulting Oy, Bärkraft Legal Services Oy Ab ja Perspectives Climate Group GmbH		
Kieli	suomi	Sivumäärä	116

Tiivistelmä

Vapaaehtoisen päästökompensaation markkinat ovat merkittävässä kasvussa Suomessa ja maailmalla. Kotimaisilla kompensaatiomarkkinoilla ei ole selkeitä yhteisiä pelisääntöjä, kompensaation ja hiilineutraalisuuden määritelmiä tai kansallisia kriteereitä, eikä erillislainsäädäntöä.

Selvityksessä esitetään hyvän kompensaation käytännöt ja minimikriteerit, ja käydään läpi ohjauskeinovaihtoehdot, joilla kotimaisen vapaaehtoisen kompensaation laatua ja todellisia ilmastovaikutuksia voitaisiin parantaa. Merkittävä löydös on, että uuden pakottavan kansallisen lainsäädännön luominen vapaaehtoiseen kompensaatioon ei nykyisellään ole toteuttamiskelpoinen ohjauskeino erityisesti elinkeino- ja sopimusvapauden ja kuluttajalainsäädännön syvän EU-laajuisen harmonisoinnin vuoksi. Kompensaation laatua voidaan kuitenkin parantaa merkittävästi ja tehokkaasti myös informaatio-ohjauksen keinoilla, esimerkiksi valtionhallinnon tuottamalla päivittyvällä oppaalla kompensaation hyvistä käytännöistä ja kriteereistä, jonka noudattamiseen yritykset voisivat myös vapaaehtoisesti sitoutua green deal-tyyppisellä sopimuksella. Toinen merkittävä keino olisi kompensaation tuottajille suunnattu vapaaehtoinen rekisteri, joka mahdollistaisi myös kaksoislaskennan välttämisen valtion ilmastotavoitteiden kanssa. Selvityksessä tarkasteltiin myös kuluttajasiemien mahdollisuuksia ja edellytyksiä luoda aiheesta linjaus.

Asiasanat ympäristönsuojelu, kompensointi, hiilineutraalius, hiilensidonta, Ilmastonmuutos, kuluttajansuoja, päästöt

ISBN PDF 978-952-361-408-6 **ISSN PDF** 2490-1024
Hankenumero VN/27986/2020

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-408-6>

Reglering av frivillig utsläppskompensationsverksamhet

Miljöministeriets publikationer 2021:26		Tema	Miljövård
Utgivare	Miljöministeriet		
Författare	Anna Laine, Jussi Airaksinen, Emilie Ylihjeljo, Hanna-Mari Ahonen, Mikko Halonen		
Utarbetad av	Gaia Consulting Oy, Bärkraft Legal Services Oy Ab och Perspectives Climate Group GmbH		
Språk	finska	Sidantal	116
Referat	<p>Marknaden för frivillig utsläppskompensation är i kraftig tillväxt i Finland och globalt. På den inhemska kompensationsmarknaden har det saknats tydliga gemensamma spelregler, särlagstiftning, definitioner eller nationella kriterier för utsläppskompensation och koldioxidneutralitet.</p> <p>Studien presenterar god praxis och minimikriterier för kompensation och granskar policyalternativ som kan förbättra kvaliteten och den reella klimatpåverkan av frivillig kompensation i Finland. En väsentlig slutsats är att en ny obligatorisk nationell lagstiftning om frivillig kompensation för närvarande inte är ett genomförbart policyalternativ, särskilt i ljus av handels- och avtalsfriheten och den EU-omfattande harmoniseringen av konsumenträtten. Utsläppskompensationens kvalitet kan dock förbättras avsevärt och effektivt också genom informationsstyrning. Statsförvaltningen kunde tillhandahålla en kontinuerligt uppdaterad vägledning om god kompensationspraxis och -kriterier, som företag också frivilligt kunde förbinda sig till genom green deal-liknande avtal. Man kunde också tillhandahålla ett frivilligt register för kompensationserbjudare, vilket ytterligare skulle minska risken för dubbelräkning med de nationella klimatmålen. Dessa utgårdar kunde senare kompletteras med konsumentombudsmannens riktlinjer.</p>		
Nyckelord	miljövård, kompensering, kolneutralitet, kolbindning, klimatförändring, konsumentskydd, utsläpp		
ISBN PDF	978-952-361-408-6	ISSN PDF	2490-1024
Projektnummer	VN/27986/2020		
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-408-6		

Regulation of voluntary emissions offsetting

Publications of the Ministry of the Environment 2021:26	Subject	Environmental protection
--	----------------	--------------------------

Publisher	Ministry of the Environment
------------------	-----------------------------

Author(s)	Anna Laine, Jussi Airaksinen, Emilie Ylihjeljo, Hanna-Mari Ahonen, Mikko Halonen		
Group author	Gaia Consulting Oy, Bärkraft Legal Services Oy Ab and Perspectives Climate Group GmbH		
Language	Finnish	Pages	116

Abstract

The voluntary emissions offsetting market is at a significant growth and development phase in Finland and internationally. To date, the domestic offset market in Finland has not had clear common rules of the game, definitions or national criteria for offsetting and carbon neutrality, and no separate national legislation.

This study has examined the policy options that could be used to improve the quality of voluntary offsetting in Finland and its real climate change mitigation impact. A significant finding of the study is that the creation of new mandatory national legislation on voluntary offsetting is currently not a viable policy instrument, in particular due to the freedom of trade and contracts and the deep EU-wide harmonization of consumer law. However, the quality of offsetting can also be significantly and effectively improved through information management, such as an up-to-date guide on best practices and offsetting criteria provided by the central government, which companies could also voluntarily commit to through a green deal agreement. Another key option is a voluntary register for offset producers, which could also provide a way to avoid double counting with the state's climate targets. The report also looked at the possibilities and conditions for the consumer ombudsman to establish a policy on the subject.

Keywords	environmental protection, emissions offsetting, carbon neutrality, carbon sequestration, climate change, consumer protection, emissions
-----------------	---

ISBN PDF	978-952-361-408-6	ISSN PDF	2490-1024
Project number	VN/27986/2020		

URN address	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-408-6
--------------------	---

Sisältö

Termit ja lyhenteet	8
1 Johdanto	11
1.1 Selvityksen tausta ja tavoitteet	11
1.2 Selvityksen toteutus ja menetelmät	12
2 Päästökompensaation perusajatus, määritelmät, motivaatiot ja rooli	13
2.1 Kompensaation perusajatus ja määritelmät	13
2.2 Kompensaation motivaatiot ja rooli	19
3 Tarvittava infrastruktuuri ja instituutiot riittävän luotettavuuden saavuttamiseksi	21
3.1 Vapaaehtoisen kompensaation nykyinen sääntelykehikko	21
3.1.1 Johdanto	21
3.1.2 Rahankeräyslain uudistus	24
3.1.3 Kuluttajansuoja	25
3.1.4 Yleisestä sopimus- ja markkinointioikeudesta	28
3.1.5 Kompensaatiossa käytettävien hillintätulosten ja yksiköiden sääntely	30
3.2 Kompensaation hyvät käytännöt ja hillintätulosten minimikriteerit	32
3.2.1 Kompensaation hyvät käytännöt kompensaation käyttäjille (ostajille)	32
3.2.2 Minimikriteerit kompensaatioon käytettävien hillintätulosten tuottajille (myyjille)	43
3.2.3 Hillintätuloksen kaksoislaskennan välttämistä koskevat kriteerit (ostajille/myyjille)	49
3.3 Katsaus toiminnasta saatavilla olevaan tietoaaineistoon	54
3.3.1 Kansainvälisten hyvitysstandardien mukaiset hankkeet	54
3.3.2 Kotimaiset kompensaatiohankkeet	54
3.3.3 Case-tarkastelu: ISO 14064-2 (2019) standardin sopivuus hillintätuloksia koskeviin kriteereihin	56
4 Eri ohjauskeinovaihtoehtojen tai niiden yhdistelmien soveltuvuus	60
4.1 Ohjauskeinojen tavoitteenasettelu	60
4.2 Yleisiä periaatteita ohjauskeinoista ja niiden soveltuvuus	64
4.2.1 Pakottava sääntely	65
4.2.2 Taloudellinen ohjaus	67
4.2.3 Itsesääntely	68
4.2.4 Informaatio-ohjaus/vapaaehtoisuus	69
4.3 Ohjauskeinovaihtoehtojen kuvaus	71
4.4 Ohjauskeinovaihtoehtojen vaikutusten ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi	80

5	Kompensaatiotoimintaa koskevien ohjauskeinovaihtoehtojen tarkempi juridinen ja sisällöllinen tarkastelu	88
5.1	Toteuttamisvaihtoehtojen valinta jatkotarkasteluun	88
5.2	Ohjauskeinojen käytännön toteutus	89
5.2.1	VE2: Informaatio-ohjaus: Rekisteri	89
5.2.1.1	Ehdotus käytännön toteutuksesta	89
5.2.1.2	Ehdotus rekisterin sisällöstä	91
5.2.1.3	Kaksoislaskennan välttämisen mahdollisuudet rekisterin avulla	94
5.2.2	VE3: Informaatio-ohjaus: opas	99
5.2.3	VE4: Green deal	101
5.2.4	VE5: Soft Law: Kuluttaja-asiamiehen linjaus	102
5.3	Ohjauskeinovaihtoehtojen jatkovalmistelun vaatimukset	104
6	Markkinan koko Suomessa ja maailmalla sekä markkinan potentiaali tulevaisuudessa	106
6.1	Markkinan tämänhetkinen koko Suomessa ja kansainvälisesti	106
6.1.1	Kotimainen kompensatiomarkkina	106
6.1.2	Kansainvälinen kompensatiomarkkina	107
6.2	Markkinan kasvupotentiaali Suomessa ja kansainvälisesti	111
6.2.1	Kotimaisen markkinan kasvupotentiaali	111
6.2.2	Kansainvälisen markkinan kasvupotentiaali	112
7	Yhteenveto ja johtopäätökset	114

TERMIT JA LYHENTEET

Raportissa käytettyjä termejä

Hiilineutraaliväittäjä	Hiilineutraalius on väittäjä tiettyihin päästöihin liittyvän ilmastohaitan kumoutumisesta. Esimerkiksi hiilineutraalin tuotteen, toiminnan tai yrityksen aiheuttama ilmastohaitta (ns. hiilijalanjälki, engl. "carbon footprint") on täysimääräisesti kumottu kompensoimalla. Englanniksi vastaava termi on "carbon neutrality claim" tai "offsetting claim".
Hillintätulos	Yhteisnimitys kompensointia käytettäville päästövähennyksille (engl. emission reduction) ja hiilidioksidin poistoille eli pitkäaikaiselle hiilensidonalle (engl. carbon dioxide removal). Hillintätulos ilmaistaan ekvivalenttisinä hiilidioksiditonneina (tCO ₂ e). Englanniksi vastaava termi on "mitigation outcome".
Hyvitysstandardi	Hillintätulosten laadun varmistamiseksi kehitetty kansainvälinen, kansallinen tai alueellinen standardi, joka määrittelee minimikriteerit hillintätuloksille ja kattavimmillaan tarjoaa myös puitteet hillintätoimien validoimiselle ja rekisteröinnille sekä hillintätulosten todentamiselle ja sertifiointille. Englanniksi vastaava termi on "crediting standard".
Hyvitysyksikkö	Kompensointiin käytettävissä oleva yksikkö (1 tonni CO ₂ e), joka on laskettu liikkeelle hyvitysstandardin ylläpitämässä rekisterissä. Englanniksi vastaava termi on "carbon credit".
Ilmastotekoväittäjä	Hyvitysyksiköiden käyttö isäntämaan ilmastotavoitteen tukemiseen. Englanniksi vastaava termi on "climate finance claim" tai "contribution claim".
Kompensointipalvelu	Palvelu, jolla kasvihuonekaasupäästöjä kompensoidaan todennetulla ja lasketulla kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksellä, välttämällä tai poistamalla ilmakehästä. Kompensointipalveluun tyypillisesti kuuluu sertifioidun hyvitysyksiköiden hankinta ja mitätöinnin järjestäminen kompensoijan puolesta sekä todistus mitätöinnistä. Kun mitätöinti tehdään, kompensointi tapahtuu de facto. Sertifioimattomien hillintätulosten vapaaehtoiseen kompensointikäyttöön ei sen sijaan ole yhtenäistä prosessia.

Kompensointi Ilmastomuutoksen hillinnässä päästöjen kompensoinnilla tarkoitetaan yleisesti sitä, että kumotaan tiettyyn päästömäärään liittyvä ilmastohaitta vähentämällä tai sitomalla kompensoitavia kasvihuonekaasupäästöjä vastaava määrä toisaalla. Englanniksi vastaava termi on "offsetting".

Lyhenteet

ACR	American Carbon Registry
AEA	Annual Emission Allocation, EU:n taakanjakosektorin vuotuinen päästökiiintiö
CAR	Climate Action Reserve
CCBS	Climate, Community and Biodiversity Standards, Verran hallinnoima lisäsertifikaatti VCS-hankkeille
CDM	Clean Development Mechanism, Kioton pöytäkirjan puhtaan kehityksen mekanismi
CO ₂ e	Hiilidioksidiekvivalentti
CORSIA	Kansainvälisen lentoliikenteen hyvitysmekanismi (engl. Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation)
CER	Certified Emission Reduction, CDM:n hyvitysyksikkö
ERF	Emission Reduction Fund
GHG	Greenhouse gas, kasvihuonekaasu
GS	Gold Standard -hyvitysstandardi
ICC	International Chamber of Commerce, kansainvälinen kauppakamari
ICROA	International Carbon Reduction and Offset Alliance

IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change, hallitustenvälinen ilmastonmuutospaneeli
ISO	International Organization for Standardization, kansainvälinen standardisoimisjärjestö
ITMO	Kansainvälisesti siirretty hillintätulos (engl. internationally transferred mitigation outcome)
JCM	Joint Crediting Mechanism (Japani)
JI	Joint Implementation, Kioton pöytäkirjan yhteistoteutus
NDC	Nationally Determined Contribution, Pariisin sopimuksen kansallisesti määritelty panos
REDD+	Reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries
SBTi	Science-Based Targets initiative
SD VISTa	Sustainable Development Verified Impact Standard, Verran hallinnoima VCS:n lisäsertifikaatti
SFS	Suomen Standardisoimisliitto SFS ry
TSVCM	Taskforce on Scaling Voluntary Carbon Markets

1 Johdanto

1.1 Selvityksen tausta ja tavoitteet

Kasvihuonekaasupäästöjen vapaaehtoinen kompensatio on viime aikoina lisännyt suosiotaan Suomessa ja kansainvälisesti, ja kasvun arvioidaan vahvistuvan entisestään. Vapaaehtoiset hiilimarkkinat käynnistyivät noin 20 vuotta sitten, mutta markkinat Suomessa ovat olleet melko marginaaliset ennen IPCC:n 1,5 asteen raportin julkaisua vuonna 2018, jonka saama laaja huomio kasvatti kiinnostusta vapaaehtoiseen päästöjen kompensointiin.

Vapaaehtoisilla kompensatiopalveluilla on tarkoitus kumota yhtäällä aiheutuneiden kasvihuonekaasupäästöjen ilmastohaitta vastaavalla määrällä toisaalla toteutettuja päästövähennyksiä tai poistoja (yhteisnimitykseltään hillintätuloksia). Päästökompensatiopalveluita hankkivat tällä hetkellä niin yritykset, järjestöt, julkisoikeudelliset yhteisöt (esimerkiksi lentopäästöjen vapaaehtoinen kompensointi) kuin yksityiset kuluttajat. Kompensatiopalveluita tarjoavat yritykset ja kolmannen sektorin toimijat. Kompensatiopalveluiden sisällön kirjo on laaja ja kompensatiokäyttöön tarkoitettuja hillintätuloksia tuottavia hankkeita toteutetaan niin Suomessa kuin ulkomailla. Kompensatiota voidaan toteuttaa myös ilman hankkeita, esimerkiksi päästöoikeuksien mitätöinnin (tai pitkäaikaisen säilytyksen) kautta. Kun markkinat ovat kasvaneet, alalle on tullut paljon uutta tarjontaa myös Suomessa, erityisesti hiilinielujen ja -varastojen kasvattamiseen liittyen.

Tällä hetkellä kompensatiopalveluita ei säännellä Suomessa erikseen, ja maailmallakin sääntely on vähäistä. Kompensaation yhteydessä esitetyille väittämille ei ole yleisesti vakiintuneita määritelmiä Suomessa eikä kansainvälisesti. Suomessa kompensatiopalveluiden oikeudellinen tila on ollut epäselvä sen osalta, onko kyse palveluiden kaupasta vai rahankeräyksestä, mutta vapaaehtoisten kompensatiopalveluiden suhdetta rahankeräyslakiin ollaan tarkentamassa parhaillaan käynnissä olevassa rahankeräyslain muuttamista koskevassa hankkeessa.

Kompensatiopalveluiden sääntely jää nykytilassa lähinnä kuluttajansuojalain ja esimerkiksi sopimuksia koskevan yksityisoikeudellisen sääntelyn varaan. Kotimaisten kompensatiopalveluiden tarjonnassa on myös suurta vaihtelua mm. ilmastovaikutusten laadun ja todennettavuuden kannalta. Keskeisiä näkökohtia palveluiden laadun osalta ovat mm. palveluiden lisäisyys, laskentametodologia, mittaus ja raportointi, todentaminen, ilmastovaikutusten pysyvyys, hiilivuodon ja kaksoislaskennan välttäminen sekä palveluiden läpinäkyvyys. Samoin palveluiden markkinoinnissa käytetyt väittämät voivat olla

heikosti tarkistettavissa ja vertailtavissa ja jopa harhaanjohtavia. Erityisesti kuluttajien ja pk-yritysten voikin olla vaikea arvioida tarjolla olevien palveluiden laatua ja luotettavuutta sekä vertailla palveluita keskenään, koska tämä edellyttäisi sekä yksityiskohtaista julkisesti saatavilla oleva tietoa kompensatiopalveluista sekä kompensatioon liittyvää erityisasiantuntemusta.

Tämän selvityshankkeen päätavoitteena on tarkastella, miltä osin kompensatiopalveluiden tarjontaa olisi tarpeen säännellä, mitä ohjauskeinovaihtoehtoja tähän tarkoitukseen olisi käytettävissä, sekä arvioida eri keinojen soveltuvuutta ja vaikutuksia. Tämän lisäksi hankkeen tavoitteena on syventää jatkotarkasteluun valittujen ohjauskeinojen sisältöä niiden toteutettavuuden kannalta. Selvitys on laadittu tukemaan mahdollista tulevaa säädösvalmistelua.

1.2 Selvityksen toteutus ja menetelmät

Selvitys toteutettiin ympäristöministeriön toimeksiannosta, ja työtä ohjasi laaja valtionhallinnon edustajista koostuva ohjausryhmä, jossa olivat mukana ympäristöministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö, valtioneuvoston kanslia, sisäministeriö ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Selvityksen toteutti Gaia Consulting Oy yhteistyössä Bärkraft Legal Services Oy Ab:n ja Perspectives Climate Group GmbH:n kanssa.

Selvityksessä käytettiin menetelminä kirjallisuuskatsausta, haastatteluja ja selvityksen toteuttajatiimin sisäisiä työpajoja. Lisäksi hankkeessa järjestettiin etäfasilitoitu sidosryhmätyöpaja 26.5.2021. Työpajaan osallistui useita eri sidosryhmiä, mm. kompensatiopalveluiden tuottajia ja käyttäjiä, tutkijoita, viranomaisia sekä kuntien ja valtionhallinnon edustajia.

Selvitys on jatkoa ympäristöministeriön rahoittamalle ja Suomen ympäristökeskuksen toteuttamalle KOMP-hankkeelle sekä maa- ja metsätalousministeriön rahoittamalle ja Gaian ja Pellervon Taloustutkimus PTT:n toteuttamalle esiselvitykselle maankäyttösektorin hiilikompensaatiohankkeista.¹

1 Laine et al. (2021). Esiselvitys maankäyttösektorin hiilikompensaatiohankkeista; Niemistö et al. (2021). Päästökompensaatiot ilmastonmuutoksen hillinnän keinona Suomessa – nyt ja tulevaisuudessa. Selvitys vapaaehtoisen päästökompensaation käytön nykytilanteesta ja odotuksista eri toimijoiden ilmastonmuutoksen hillintätyössä.

2 Päästökompensaation perusajatus, määritelmät, motivaatiot ja rooli

2.1 Kompensaation perusajatus ja määritelmät

Ilmastonmuutoksen hillinnässä **päästöjen kompensoinnilla** tarkoitetaan yleisesti sitä, että kumotaan tiettyyn päästömäärään liittyvä ilmastohaitta vähentämällä tai sitomalla kompensoitavia kasvihuonekaasupäästöjä vastaava määrä toisaalla.² Globaalien netto-päästöjen **ei siis tulisi ainakaan kasvaa** kompensaation seurauksena. Kompensaation kohteena on tyypillisesti kompensoijan omat päästöt, mutta kompensaation voi määritellä yleisemmin myös kansallisten päästöjen kompensointiin osallistumisena.

Kompensaatio on päästövähennyksen tai hiilensidonnan eräs **käyttötapa**, eikä varsinainen hanke- tai yksikkötyyppi.

Kompensaatioon käytetään **kasvihuonekaasujen päästövähennyksiä** tai **hiilidioksidin poistoja** – joista tässä selvityksessä käytämme yhteisnimitystä **hillintätulos**. Hillintätulos ilmaistaan ekvivalenttina hiilidioksiditonneina (tCO₂e). Jotta kompensaatio aidosti kumoaisi tietyn päästömäärän ilmastohaitan, kompensaatioon käytettyjen hillintätulosten tulee täyttää sekä **laatua** että **kaksoislaskennan välttämistä koskevat kriteerit** (ks. kappale 3.2).

Hillintätulosten laadun varmistamiseksi on kehitetty lukuisia kansainvälisiä, kansallisia ja alueellisia **hyvitysstandardeja**, jotka määrittelevät minimikriteerit hillintätuloksille ja kattavimmillaan tarjoavat myös puitteet hillintätoimien validoimiselle ja rekisteröinnille sekä hillintätulosten todentamiselle ja sertifiointille eli **hyvitysyksiköiden** liikkeellelaskemiselle standardin ylläpitämässä rekisterissä.

Hyvitysyksiköitä voi hankkia **hiilimarkkinoilta** hillintätuloksen kehittäjältä, markkinapaikojen, välittäjien tai kompensaatiopalveluja tarjoavien toimijoiden kautta. Hillintätuloksia, joita ei ole sertifioitu minkään standardin puitteissa, voi tyypillisesti hankkia suoraan hillintätuloksen tuottajalta, esimerkiksi päästövähennys- tai poistohankkeen kehittäjältä.

² Laine et al. (2021). Esiselvitys maankäyttösektorin hiilikompensaatiohankkeista; Niemistö et al. (2021). Päästökompensaatiot ilmastonmuutoksen hillinnän keinona Suomessa – nyt ja tulevaisuudessa. Selvitys vapaaehtoisen päästökompensaation käytön nykytilanteesta ja odotuksista eri toimijoiden ilmastonmuutoksen hillintätyössä.

Hiilimarkkinoilta voi myös hankkia **päästöoikeuksia**. Päästökauppajärjestelmän puitteissa päästökauppaviranomainen laskee liikkeelle tietyn, rajoitetun määrän päästöoikeuksia ja velvoittaa järjestelmän piiriin kuuluvia toiminnanharjoittajia luovuttamaan viranomaiselle päästöjään vastaava määrä päästöoikeuksia. Yksi päästöoikeus oikeuttaa yhden ekvivalenttisen hiilidioksiditonin suuruiseen päästöön.

Hillintätuloksia (mukaan lukien hyvitysyksiköitä ja päästöoikeuksia) voi hillintätuloksesta ja -yksiköstä riippuen hankkia ja käyttää sekä **vapaaehtoisuuteen** perustuvaan että **velvoitteiden** täyttämiseen tähtäävään kompensaatioon. Esimerkiksi EU:n päästökauppajärjestelmään kuuluvat toiminnanharjoittajat voivat vuonna 2020 loppuneen päästökauppakauden loppuun asti käyttää Kioton pöytäkirjan alaisia CER-hyvitysyksiköitä päästökauppajärjestelmässä ja kotimaassa tuotettuja CER-hyvitysyksiköitä voi käyttää myös Kolumbian ja Etelä-Afrikan hiiliverovelvoitteen täyttämiseen. Päästöoikeuksia on puolestaan käytetty velvoitekäytön lisäksi myös vapaaehtoiseen kompensaatioon esimerkiksi EU:ssa ja Uudessa Seelannissa.³

Tämä selvitys keskittyy vapaaehtoiseen kompensaatioon, mutta eroavaisuuksien ja yhtymäkohtien havainnollistamiseksi alla kuvataan myös velvoitteiden täyttämiseen liittyvää kompensaatiota.

Vapaaehtoisesta kompensaatiosta on kyse, kun (julkinen tai yksityinen) toimija kompensoi päästöjä, joita se ei ole velvollinen vähentämään. Vapaaehtoiselle kompensaatiolle ei ole yhtenäistä sääntelyä. Sen sijaan monet kansainväliset ja kansalliset toimijat ovat kehittäneet omia, osin keskenään ristiriitaisia suosituksia kompensaation hyväksi käytännöiksi. Selvästi yleisin ja vakiintunein käytäntö on hyvitysyksiköihin perustuva vapaaehtoinen kompensaatio, mutta myös päästöoikeuksia ja sertifioimattomia (todennettuja tai todentamattomia) hillintätuloksia tarjotaan ja käytetään vapaaehtoiseen kompensaatioon.

Hyvitysyksiköiden **käyttö** vapaaehtoiseen kompensaatioon tapahtuu **mitätöimällä** ne hyvitysstandardin rekisterissä (tai jossain tapauksissa kansallisessa päästökisterissä). Kompensaatiopalveluun tyypillisesti kuuluu hyvitysyksiköiden hankinta ja mitätöinnin järjestäminen kompensoijan puolesta sekä todistus mitätöinnistä. Sertifioimattomien hillintätulosten vapaaehtoiseen kompensaatiokäyttöön ei sen sijaan ole yhtenäistä prosessia. Päästöoikeuksien käyttö vapaaehtoiseen kompensaatioon tapahtuu mitätöimällä (tai muulla tavoin poistamalla pysyvästi käytöstä) päästöoikeuksia. Tarkoituksena on estää vastaavan suuruisen päästömäärän toteutuminen päästökauppajärjestelmän piirissä. Teoriassa

3 Doda, B. et al. (2021). Voluntary offsetting: credits and allowances; Ministry for the Environment (2020). Guidance for voluntary carbon offsetting – updated and extended until 31 December 2021.

yhden päästöoikeuden poistaminen pysyvästi käytöstä voi estää yhden tonnin suuruisen päästön, mutta käytännössä yhden päästöoikeuden poistamisen ilmastovaikutus voi kuitenkin olla vähäisempi, johtuen EU:n päästökauppajärjestelmän edelleen suuresta ylijäämästä, jota on jo päätetty vähentää markkinavakausmekanismin avulla.⁴

Ilmastovaikutuksen täysimääräinen kumoaminen päästökompensaatiolla mahdollistaa **hiilineutraaliusväittämän** tekemisen. Hiilineutraalius on väittäminen tiettyihin päästöihin liittyvän ilmastohaitan kumoutumisesta. Esimerkiksi hiilineutraalin tuotteen, toiminnan tai yrityksen aiheuttama (laskennallinen) ilmastohaitta (ns. hiilijalanjälki) on täysimääräisesti kumottu kompensoimalla. Hiilineutraali tuote, toiminta tai yritys ei siis ole päästötön, vaan sen aiheuttamien päästöjen ilmastohaitta on kompensoitu tuottamalla vastaava määrä lisäisiä ilmastohyötyjä, jolloin yhteisvaikutus globaaleihin nettopäästöihin on nolla. Alikompensaation tapauksessa vain osa ilmastohaitasta kompensoidaan eikä hiilineutraaliutta saavuteta, kun taas ylikompensaation tapauksessa ilmastohaitta kompensoidaan haittaa suuremmalla määrällä hillintätuloksia, jolloin yhteisvaikutus globaaleihin nettopäästöihin on negatiivinen eli nettopäästöt vähenevät ylikompensaation tuloksena. Hiilineutraaliusväittäminen pitää ilmakehän (ts. globaalien nettopäästöjen) näkökulmasta paikkansa lähtökohtaisesti vain, jos kompensaatioon käytetty hillintätulos on todellinen eikä sitä lasketa muuhun tarkoitukseen (ks. kappale 3.2.3).

Hyvitysyksiköiden **velvoitekäytössä** on kyse tietyn päästömäärän kumoamisesta velvoitteen täyttämiseksi. Hyvitysyksiköiden velvoitekäyttöä sääntelee toimivaltainen viranomainen, joka voi asettaa (määrällisiä ja/tai laadullisia) ehtoja ja rajoituksia hyvitysyksiköille ja niiden käytölle. Velvoitekäyttö toteutetaan **luovuttamalla** toimivaltaiselle viranomaiselle hyvitysyksiköitä, jotka täyttävät viranomaisen niille asettamat kriteerit.

Hillintätuloksia ja hyvitysyksiköitä voi hankkia ja käyttää **myös muihin tarkoituksiin** kuin omien päästöjen kompensoimiseen ja omaa toimintaa tai tuotteita koskeviin hiilineutraaliusväittämiin. Hillintätuloksia ja hyvitysyksiköitä voi hankkia ja käyttää **edistämään ilmastohyötyjä**, jotka auttavat isäntämaata toteuttamaan ilmastotavoitettaan. Tällöinkin hyvitysyksiköt "käytetään" **mitätöimällä** ne hyvitysyksiköiden käyttäjän puolesta. Sellaista hillintätulosten tai hyvitysyksiköiden käyttöä, johon saattaa liittyä väittäminen kansallisten ilmastotoimien tukemisesta isäntämaan tavoitteen edistämiseksi mutta johon ei liity käyttäjän omien päästöjen kompensaatiota tai omaan ilmastovaikutukseen liittyvää hiilineutraaliusväittämää, nimitetään tässä selvityksessä **"ilmastoteoksi"**, johon saattaa liittyä ilmastotekoväittäminen.

4 EU:n päästökauppajärjestelmän markkinavakausmekanismin tarkoitus on vähentää päästöoikeuksien ylitarjontaa. Esimerkiksi kotimaisen CO2Eston toimintamallia on muutettu vuonna 2018 siten, että se ottaa markkinavakausmekanismin huomioon, ja pitää kompensaatiotarkoitukseen käytetyt päästöoikeudet CO2Eston päästöoikeustilillä, jotta voidaan varmistua lisäisyydestä markkinavakausmekanismiin nähden. Lähde: <https://co2esto.com/yleisimmin-kysytytja-kysymyksi#mita-ostetuille-paastooikeuksille-tapahtuu>

Esimerkkejä hyvitysstandardeista ja hyvitysyksiköiden käyttötavoista

Monilla hyvitysyksiköillä on useampia vapaaehtoisuuteen ja/tai velvoitteisiin perustuvia käyttötapoja. Osa hyvitysstandardeista on perustettu lisäämään päästövähennysvelvoitteiden joustavuutta ja kustannustehokkuutta sallimalla velvoitteiden ulkopuolelle jäävän päästövähennys- ja poistopotentialin käyttämisen velvoitteiden täyttämiseen. Osa näistä hyvitysstandardeista voi käyttää myös vapaaehtoiseen kompensatioon. Osa velvoitejärjestelmistä puolestaan hyödyntää hyvitysstandardeja, jotka on alun perin perustettu vapaaehtoiseen käyttöön.

Taulukossa 1 on listattu käytössä olevia hyvitysstandardeja ja niiden käyttökohteita.

Hyvitysyksiköiden vapaaehtoinen käyttö kompensatioon

- Julkinen tai yksityinen toimija hankkii hyvitysyksiköitä ja mitätöi ne kompensoidakseen vastaavaan päästömäärään liittyvän ilmastohaitan. Kompensaatio mahdollistaa hiilineutraaliväittämisen.

Hyvitysyksiköiden vapaaehtoinen käyttö ilmastotekoihin (vapaaehtoinen osallistuminen isäntämaan velvoitteiden täyttämiseen)

- Julkinen tai yksityinen toimija hankkii ja mitätöi hyvitysyksiköitä osallistuakseen vapaaehtoisesti isäntämaan velvoitteen täyttämiseen.

Hyvitysyksiköiden käyttö velvoitteen täyttämiseen

- Valtiotasolla esimerkiksi kansainvälisen Kioton pöytäkirjan (2008-2020) puitteissa teollisuusmaat voivat kompensoida velvoitetason ylittävät päästönsä (rajoitetusti) hyvitysyksiköillä, joita myönnetään Kioton pöytäkirjan hyvitysmekanismien – CDM:n ja JI:n puitteissa. Myös Pariisin sopimus (2021-) sallii maiden täyttää velvoitteensa osin kansainvälisesti siirretyillä hillintätuloksilla (engl. internationally transferred mitigation outcomes, ITMOs), ml. kansainvälisen hyvitysmekanismien (engl. Article 6.4 Mechanism, A6.4M) puitteissa sertifioituilla hyvitysyksiköillä. Tämä mekanismi ei kuitenkaan ole vielä toiminnassa.

- Kansainvälisen lentoliikenteen hyvitysmekanismi (engl. Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation, CORSIA) edellyttää mekanismin piirissä olevia lentoyhtiöitä kompensoimaan päästökasvunsa hyvitysyksiköillä, jotka on sertifioitu hyväksytyjen standardien puitteissa ja tuotettu tietyllä ajanjaksolla ja joiden osalta kaksoislaskenta on vältetty (esim. hyvitysyksikköön liittyvää hillintätulosta ei hyväksiluetta isäntämaan velvoitteen täyttämiseen).
- Useissa kansallisissa ja osavaltiotason päästökauppajärjestelmissä sallitaan kansainvälisten ja/tai kansallisten hyvitysyksiköiden käyttö tietyin ehdoin ja rajoituksin päästökauppavelvoitteiden täyttämiseen (esim. EU, Etelä-Korea, Kalifornia-Quebec, Meksiko, Uusi-Seelanti,). Eräät maat (esimerkiksi Etelä-Afrikka ja Kolumbia) myös sallivat päästöverovelvoitteen täyttämisen osittain kansallisilla hyvitysyksiköillä, jotka on myönnetty CDM:n, Verified Carbon Standardin (VCS) tai Gold Standardin (GS) puitteissa. Hyvitysyksiköihin liittyvä hillintätulos hyväksiluetta velvoitteen asettaneen maan velvoitteen täyttämiseen eli päästökauppa- ja päästöverojärjestelmät ovat keinoja ohjata yksityiset toimijat toteuttamaan kansallista velvoitetta.
- Espanjan kansallinen järjestelmä on eräänlainen valtion tukimekanismi, jossa kansalliset toimijat voivat saada tuloja vapaaehtoisesti tuottamistaan hillintätuloksista päästökauppasektorin ulkopuolella. Valtio maksaa kiinteän yksikköhinnan kriteerit täyttävistä hillintätuloksista, jotka auttavat Espanjaa täyttämään päästövähennysveloitteensa EU:n ja kansainvälisten sopimusten puitteissa. Espanjalla on myös vapaaehtoisten kompensatiorahankkeiden rekisteri.

Taulukko 1. Hyvitysstandardeja ja niiden tuottamien hyvitysyksiköiden käyttökohteita

Hyvitysstandardi	Vapaaehtoinen käyttö	Velvoitekäyttö				
		Kansainvälinen		Kansallinen/alueellinen (ml. EU)		
		YK	CORSIA	Päästökauppa	Päästövero	Muu
Clean Development Mechanism (CDM)	●	●	●	●	●	
Joint Implementation (ei enää käynnissä)		●		●		
Verified Carbon Standard (VCS)	●		●	●	●	
Gold Standard (GS)	●		●		●	
American Carbon Registry (ACR)	●		●	●		
Climate Action Reserve (CAR)	●		●	●		
"Architecture for REDD+Transactions (ART) "	●		●			
Global Carbon Council (GCC)	●		●			
Japani & kumppanimaat: Joint Crediting Mechanism (JCM)		●				
China GHG Voluntary Emission Reduction Program	●		●	●		
Republic of Korea Offset Credit Mechanism				●		
Australia: Emission Reduction Fund (ERF)	●					●
Sveitsi: Switzerland CO ₂ Attestations Crediting Mechanism	●					●
Suomi: Puro.earth	●					
Kansalliset vapaaehtoiset hyvitysstandardit: mm. Costa Rica, Espanja, Hollanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Peru, Saksa, Sveitsi, Thaimaa	●					
Alueelliset hyvitysstandardit, mm. California, Quebec, Alberta, British Columbia, Tokio, Saitama, Beijing, Fujian, Guangdong				●		

2.2 Kompensaation motivaatiot ja rooli

Päästökompensaatiota on tehty jo noin 20 vuoden ajan, sekä vapaaehtoisesti että velvoitteiden täyttämiseksi. Kompensaatio mahdollistaa – vaikkakaan ei takaa – kunnianhimoisemmat ilmastotoimet verrattuna tilanteeseen, jossa toimijan käytössä olisi pelkästään oma päästövähennyspotentiaali. Vapaaehtoista kompensaatiota on alusta lähtien motivoinut toimijoiden tahto kantaa ilmastovastuuta ja pyrkimys hiilineutraaliuteen kumoamalla toimintansa aiheuttamien päästöjen ilmastohaitta läpinäkyvällä ja todennettavalla tavalla, joustavasti ja kustannustehokkaasti⁵. Kompensaatio ja siihen liitetyt väittämät (esim. hiilineutraalius) ovat keino toteuttaa toimijan vastuullisuusstrategiaa, vapaaehtoisia tavoitteita (esim. hiilineutraalius tai nettonolla) ja/tai markkinointistrategiaa. Laadukkaan vapaaehtoisen kompensaation avulla julkiset ja yksityiset toimijat voivat kantaa vastuun omien päästöjen aiheuttamasta ilmastohaitasta täysimääräisesti, vaikka ne eivät pysyisikään (vielä) eliminoimaan itse kaikkia päästöjään.

Ennen Pariisin sopimuksen toimeenpanon alkamista vapaaehtoisella kompensaatiolla oli selkeä rooli lisäisten päästövähennysten ja poistojen edistämässä (kehitys)maissa⁶, joilla ei ollut ilmastovelvoitteita Kioton pöytäkirjan alla eikä siten motivaatiota toteuttaa ilmastotoimia kotimaisin voimin. Vapaaehtoinen kompensaatio ohjasi kansainvälistä, yksityistä rahoitusta lisäksi ilmastohankkeisiin, eli hankkeisiin, jotka eivät toteutuisi ilman tätä lisärahoitusta. Hankkeiden tuottamat ja kompensoijan nimissä mitätöidyt hyvitysyksiköt kumosivat vastaavan päästömäärän ilmastohaitan ja hyväksiluettiin vain ja ainoastaan kompensoijalle.

Pariisin sopimuksen toimeenpano vuodesta 2021 lähtien muuttaa vapaaehtoisen kompensaation roolia, muttei poista sen tarvetta. Pariisin sopimus tavoittelee ilmaston lämpenemisen rajoittamista 1,5 asteeseen ja päästöjen ja poistojen tasapainoa globaalitasolla (ns. nettonollapäästöihin) vuoden 2050 tietämillä. Puolentoista asteen tavoitteen saavuttaminen edellyttää ennennäkemättömän rajuja ja nopeita päästövähennyksiä globaalisti jo ennen vuotta 2050 ja mahdollisesti negatiivisia päästöjä vuoden 2050 jälkeen. Kaikki maat ovat antaneet Pariisin sopimukselle kansalliset ilmastolupaukset (engl. Nationally Determined Contributions, NDCs), jotka niiden tulee päivittää viiden vuoden välein, alkuen vuonna 2020. Maiden tulee myös laatia pitkän aikavälin vähähiilistrategiat. Maiden nykyiset ilmastolupaukset – joita tässä selvityksessä nimitämme velvoitteiksi erotuksena vapaaehtoisista tavoitteista – ovat täysin riittämättömiä 1,5 asteen päästöpolulla

5 Maailmanpankki (2003). State and Trends of the Carbon Market 2003.

6 USA:llakaan ei ole velvoitetta, koska se jättäytyi Kioton pöytäkirjan ulkopuolelle.

pysymiseen, ja päästövähennysten ja poistojen lisätarve on merkittävä ja kiireellinen.⁷ Vapaaehtoinen kompensatio voi auttaa toteuttamaan maiden veloitteet ylittävää päästövähennys- ja poistopotentiaalia ja voi siten toimia arvokkaana työkaluna kunnianhimon kirittämiselle.⁸ Vapaaehtoisen kompensation rooli on erityisen tärkeä seuraavan 10 vuoden aikana, jolloin päästöjen tulisi vähentyä 45 %, mutta maiden veloitteet vähentävät päästöjä vain 1 % vuoden 2010 tasosta.⁹ Ajan mittaan, maiden veloitteiden kiristyessä, lisäinen päästövähennyspotentiaali lähestyy nollaa. Poistopotentiaali sen sijaan on (teoriassa) rajaton, joten (netto)nollapäästöjen aikakaudella vapaaehtoisella kompensatiolla voi olla rooli lisäisten poistojen edistämässä ja nettonegatiivisuusväittämässä. Mitä tiukempia veloitteet ovat, sitä enemmän päästövähennyksiä ja/tai poistoja tarvitaan niiden täyttämiseen ja sitä vähemmän päästövähennyksiä ja/tai poistoja on käytettävissä vapaaehtoiseen kompensatioon.

7 Climate Action Tracker (2021). Warming Projections Global Update May 2021; UNEP (2020). Emissions Gap Report 2020; UNFCCC (2021).

8 EDF, WWF & Oeko Institute (2020). What makes a high-quality carbon credit?

9 UNFCCC (2021). Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat. FCCC/PA/CMA/2021/2.

3 Tarvittava infrastruktuuri ja instituutiot riittävän luotettavuuden saavuttamiseksi

3.1 Vapaaehtoisen kompensaation nykyinen sääntelykehikko

3.1.1 Johdanto

Tässä luvussa käsitellään vapaaehtoisen päästökompensaation voimassa olevaa sääntelyä. Päästökauppajärjestelmään sisältyviä joustomekanismeja velvoitteiden täyttämiseksi ei aiheen rajauksen vuoksi tässä yhteydessä käsitellä.

Kuten luvusta 2 ilmenee, vapaaehtoista kompensaatiotoimintaa voidaan harjoittaa eri tavoilla ja malleilla. Kaikissa on kyse hillintätuloksen tai päästöoikeuden yhdestä käyttötavasta. Tarkasteltaessa vapaaehtoisen kompensaation sääntelyä ja kriteereitä on keskeistä hahmottaa ne eri oikeudelliset suhteet, joita kompensaatio voi pitää sisällään ja ne tahot, joita nykyinen sääntelykehikko kattaa. Kompensaatiopalveluihin soveltuva sääntely vaihtelee sekä sen mukaan kuka palveluita tarjoaa (elinkeinoharjoittaja vai esimerkiksi yleishyödyllinen yhteisö) sekä kenelle kompensaatiopalvelua tarjotaan (esimerkiksi elinkeinoharjoittaja vai kuluttaja).

Päästöjään kompensoiva taho voi itse toteuttaa kompensaatioon käytettävät hillintätulokset, mutta useimmiten kompensaatio hankitaan päästökompensaationpalvelun tarjoajalta. Vapaaehtoisten päästökompensaatioiden kaupassa on kyse palvelusopimuksista. Tyypillisessä tilanteessa yritys A haluaa väittää markkinoinnissaan toimintansa tai tuotteensa olevan hiilineutraali. Tällöin yritys A solmii yrityksen B kanssa palvelusopimuksen, jossa yritys B esimerkiksi sitoutuu toteuttamaan hankkeen, joka vähentää kasvihuonekaasupäästöjä, jotka eivät muuten toteutuisi tai poistaa kasvihuonekaasupäästöjä ilmakehästä sopimuksessa yksilöidyn määrän.¹⁰ Kompensaatiopalvelumallit voivat vaihdella palveluntarjoajien välillä, mutta palvelusopimusten keskeisenä sisältönä voidaan kuitenkin

¹⁰ Laininen, Jenni: Hiilidioksidipäästöjen kompensointi – päästövähennysyksikön kauppaa koskeva sopimus. Liikejuridiikka 3/2020, s. 163–181. Yritys B voi myös esimerkiksi sitoutua ostamaan markkinoilta ja mitätöimään A:n puolesta tietyn määrän päästövähennysyksiköitä.

nähdä, että A voi maksamaansa vastiketta vastaan lukea tiettyyn päästömäärään liittyvän ilmastohaitan kumoamisen omaksi hyväkseen, jonka jälkeen A voi todeta tietyn määrän kasvihuonekaasupäästöjä tulleen kompensoiduiksi.¹¹

Tällöin voidaan joutua ensinnäkin arvioimaan sitä, missä määrin yritykset A ja B ovat noudattaneet sopimusvelvoitteitaan ja millaisia tulkintatilanteita sopimuksen soveltamiseen voisi liittyä. Miten suhtaudutaan esimerkiksi kaksoisluovutustilanteisiin?¹² Toiseksi arvioinnin kohteeksi voi joutua yrityksen A kuluttajille esittämien markkinointiväittämien totuudenmukaisuus. Jos väitetään esimerkiksi tuotteen olevan kompensoitu, väittämien totuudenmukaisuuden arviointi edellyttäisi selkeää tietoa siitä, mitkä päästöt ovat kompensoitu täysimääräisesti.

Kompensaatiopalveluihin liittyvän sääntelyn arvioinnissa ollaan olennaisesti tekemissä sopimusoikeuden tavoitteiden kanssa. Sopimukset muodostavat perustan yhteiskunnan toimivuudelle mahdollistaen vaihdon, kuten kaupankäynnin tuottamalla niihin ennakoitavaa. Usein sopimusten merkitys on esitetty osapuolten pyrkimyksillä lisätä varallisuutta, mutta niiden merkitys voidaan ajatella myös yleisemmän hyödyntavoittelun kautta. Hyödykkeen, kuten hiilikompensaatiopalvelun kaupassa, ostaja arvioi saavansa suuremman hyödyn ostamalla hyödykkeen kuin säästämällä tai käyttämällä varojaan muuhun tarkoitukseen, ja sitä vastaavasti hyödykkeen myyjä arvioi hyötyvänsä hyödykkeen myynnistä enemmän kuin jättämällä hyödykkeen tuottamatta tai pitämällä sen itsellään. Tavoiteltu hyöty voi olla suoraan tai epäsuorasti taloudellista tai esimerkiksi kompensaatiopalveluiden kohdalla toisinaan altruistista yleisen edun tavoittelua. Vaikka hyöty kohdentuisi laajalle ja yksilöimättömälle joukolle, kuten ilmastonmuutoksen torjunnassa, hankkeen rahoittaja voi saada siitä taloudellisesti hyödynnettävää imagohyötyä tai vähintään henkilohtaista mielenrauhaa.

Sopimusoikeuden johtava periaate on sopimusten sitovuus ja elinkeinovapaus, joista poikkeamiseen tarvitaan hyvin painavia syitä. Sopimusosapuolten mahdollisuus luottaa tekemiensä oikeustoimien sitovuuteen mahdollistaa suunnitelmallisen toimimisen

11 Laininen on katsonut että kompensaatiopalvelusopimuksissa tarkoituksena on "[...] keskeisesti sopia siitä, että A voi lukea (maksamaansa vastiketta vastaan) konkreettisen hiilensidonnan tai hiilidioksidipäästöjen vähennyksen toteuttaneen toimijan (oli tämä toimija sitten B tai joku toimitusketjun aikaisempi taho) tuottaman laskennallisen hiilidioksidipäästöjen säästön omaksi hyväkseen, jonka jälkeen A voi todeta (julkisesti) hiilidioksidipäästöjensä tulleen kompensoiduiksi ja toimintansa ja/tai tuotteensa olevan hiilineutraalia.", s. 165.

12 Kaksoisluovutuksella tarkoitetaan esineoikeudessa tilannetta, jossa sama esine myydään kahteen kertaan eri ostajille, eivätkä molemmat ostajat voi saada saman esineen hallintaa. Kompensaatiotoiminnassa saman yksikön myyminen moneen kertaan olisi epäeettistä toiminnan tavoitteen ja markkinoinnin oikeellisuuden kannalta, vaikka sillä ei suoraan aiheutettaisi vahinkoa ostajalle.

yhteiskunnassa. Elinkeinovapaus tarkoittaa mahdollisuutta harjoittaa esimerkiksi liiketoimintaa, jossa tarjotaan kompensatiopalveluita ja saadaan solmia niiden kauppaan liittyviä sopimuksia. Sopimuksenvapautta ja täytäntöönpanoa sekä elinkeinovapautta on kuitenkin tarpeen jossain määrin rajoittaa sääntelyllä erinäisten yhteiskunnallisten intressien turvaamiseksi.

Usein on nähtävillä tilanne, missä sopimusosapuolet eivät ole syystä tai toisesta tasavertaisessa asemassa keskenään. Usein esimerkiksi myyjällä saattaa olla paremmat tiedot myytävästä hyödykkeestä kuin ostajalla, eikä ostajalla aina voida olettaa olevan edes tosiasiallisia mahdollisuuksia perehtyä riittävän huolellisesti kaupan kohteeseen. Tällöin on mahdollista, että ostajalle syntyy vääranlainen käsitys myytävästä hyödykkeestä. Osapuolten asemiin liittyvistä eroista johtuen kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisiin suhteisiin kuuluva kuluttajaoikeus perustuu heikomman suojan periaatteelle toisin kuin sopimusoikeus elinkeinonharjoittajien välisissä sopimussuhteissa.¹³

Päästökompensaatiotoiminnalle on ominaista se, että palvelun ostaja ei välttämättä koskaan tule näkemään kaupan kohdetta, jolloin tämän on vaikea varmistua siitä, tekeekö myyjä riittävän laadukkaasti sen minkä lupaa. Jossain määrin myös palveluiden vertailu voi olla hankalaa.

Samoin yhteiskunnan toiminnan ennakoitavuuden kannalta on katsottu tarpeelliseksi luoda säännöksiä, oikeussuojakeinoja ja täytäntöönpanomekanismeja esimerkiksi sen varalta, että sopimusosapuolet jättävät sopimukseen perustuvan velvollisuutensa täyttämättä. Tämäkin sääntely kumpuaa toisen sopimusosapuolen suojan tarpeesta. Sopimuksia koskeviin säännöksiin vaikuttavat myös julkiset intressit.

Päästökompensaatiopalvelun käyttäjiä ovat niin erityyppiset yhteisöt kuten yritykset, yhdistykset ja säätiöt, kuin yksityishenkilöt ja julkisen sektorin toimijat. Kompensaatiopalveluita tarjoavat yritykset ja muut yhteisöt kuten yhdistykset ja säätiöt. Kompensaatiopalveluihin sovellettavaan sääntelyyn vaikuttaa suuresti se, minkä toimijoiden välisistä oikeustoimista on kyse.

13 Rahankeräyksen toimeenpanoa ja niihin osallistumista ei ole pidetty sopimusoikeuden alaan kuuluvana toimintana, mutta rahankeräysten sääntelyn tarve syntyy pohjimmiltaan siitä, että lahjoittajan halutaan voiva luottaa siihen, että kerätyt varat käytetään keräyksen tarkoituksena ilmoitettuun käyttökohteeseen. Jos kerätyt varat voisi pimittää ja käyttää keräyksen toimeenpanijan henkilökohtaiseksi hyödyksi ilman seuraamuksia, tämä söisi luottamusta rahankeräykseen, mikä johtaisi ennen pitkää lahjoitusten loppumiseen, mistä kärsisivät myös rehelliset keräysten toimeenpanijat.

Sopimusrikkomuksista aiheutuvia seuraamuksia voivat olla esimerkiksi velvoittaminen sopimuksen täyttämiseen tai suorituksen oikaisemiseen, virheenkorjaus, vahingonkorvaus, hinnanalennus, viivästyskorko tai sopimuksen purkaminen. Seuraamuksen valinnassa noudatetaan yleisiä sopimus- ja kuluttajaoikeuden periaatteita, jotka ovat toisistaan kokonaan erillisiä, eikä niitä koskevaa sääntelyä ole tarkoituksenmukaista käsitellä tämän selvityksen laajuudessa.¹⁴

Tässä luvussa käsitellään ensin valmisteilla olevaa muutosta rahankeräyslakiin. Tämän jälkeen tarkastellaan sitä, mitkä säännökset ja millaiset menettelyt kompensatiotoiminnassa vaikuttavat kompensatiopalveluiden markkinoinnissa annettaviin tietoihin niiden täsmällisyyden ja paikkansapitävyyden osalta.

3.1.2 Rahankeräyslain uudistus

Tätä raporttia tuottaessa on käynnissä sisäministeriön 15.4.2020 asettama hanke rahankeräyslain uudistamiseksi vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden osalta.¹⁵ Hankkeen tavoitteena on ollut arvioida päästökompensaatiotoiminnan suhdetta rahankeräyslakiin ja valmistella arvion perusteella tarvittavat muutosehdotukset rahankeräyslakiin, jotta vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminta olisi mahdollista ilman, että sitä katsottaisiin luvan- tai ilmoituksenvaraiseksi rahankeräykseksi. Aiemmin kompensatiopalveluiden tarjonnasta on tehty tutkintapyyntöjä, koska oikeudellisen epäselvän tilan johdosta katsottiin, että kyse oli tosiasiallisesti vapaaehtoisten ilmastohankkeiden rahoittamisesta vastikkeetta ja se näin ollen voitiin rinnastaa rahankeräykseen. Säädösvalmisteluhankkeessa on tuotettu luonnos hallituksen esitykseksi ja se on käynyt lausuntokierroksella. Hallituksen esitys on tavoitteena antaa eduskunnalle syksyllä 2021¹⁶.

Lausuntokierroksella käynyt esitys on rakennettu siten, että vapaaehtoiset kompensatiopalvelut suljetaan pois rahankeräyslain soveltamisalasta. Kompensatio voisi perustua kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, välttämiseen tai ilmakehästä poistamiseen. Esimerkkinä kasvihuonekaasujen ilmakehästä poistamisena voisi pitää sellaisia metsityshankkeita, jotka poistavat hiilidioksidia ilmakehästä pitkäaikaisesti. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen voisi liittyä esimerkiksi energiatehokkuuden parantamiseen jossain

14 Myös käytännölliset seikat vaikuttavat seuraamuksen valintaan. Esimerkiksi maksukyvyttömyysmenettelyyn, kuten konkurssiin, asetettua palveluntarjoajaa ei olisi tarkoituksenmukaista määrätä toteuttamaan hiilikompensaatiohanketta luontoissuorituksena.

15 SM014:00/2020.

16 Lakihanke rahankeräyslain arvioimiseksi <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=SM014:00/2020>

toiminnassa, kun taas välttäminen voisi tarkoittaa esimerkiksi metsäkadon välttämisen kautta saavutettavia ilmastohyötyjä.

Ehdotetussa säännöksessä rahankeräyslain ulkopuolelle rajattaisiin toiminta, jossa olisi kyse nimenomaan päästöjen kompensoimisesta. Kyse ei olisi esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden säilyttämisestä sopimussuhteeseen perustuen, joka muutoinkaan ei kuulu lain soveltamisalaan. Edellytyksenä lisäksi olisi se, että ilmastohyöty on todennettu ja laskettu. Todennettavuutta koskeva vaatimus eroaisi rahankeräyslain kontekstissa siitä, miten termiä käytetään esimerkiksi kansainvälisten hiilimarkkinoiden ja eräiden kansainvälisten standardien yhteydessä. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan todennettavuus ei edellyttäisi esimerkiksi ulkopuolista laadunvarmistajaa tai sitä, että ilmastohyöty on jo toteutunut. Todennettavuuskriteerin täyttämiseksi riittäisi se, että palveluntarjoaja voi osoittaa, mihin väitetyin ilmastohyödyn syntyminen perustuu. Laskettavuuden osalta säädös ei myöskään velvoittaisi käyttämään mitään tiettyä laskentamenetelmää, vaan tuottaisi toiminnanharjoittajalle velvollisuuden pystyä osoittamaan väitetyin päästövähennyksen suuruus. Laskettavuuden kriteerin voisi täyttää esimerkiksi laskennallisella arviolla tai mittaus-tuloksella. Näin ollen esimerkiksi yleisen ilmastokampanjoinnin rahoitus ei voisi kuulua poikkeuksen soveltamisalaan. Säännös ei myöskään olisi sidottu kaikkiin ostajan tai tämän toiminnan aiheuttamiin päästöihin, vaan se mahdollistaisi esimerkiksi yli- tai alikompen-saatioiden hankkimisen. Se, että kyse olisi rahankeräyslain ulkopuolelle jäävästä toiminnasta, ei myöskään vaikuttaisi tulkintaan toiminnan verokohtelusta.

3.1.3 Kuluttajansuoja

Kun puhutaan elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisestä kaupasta, ostajan suojaksi on säädetty kuluttajansuojalaki (38/1978) ja lukuisia muita kuluttajaoikeudellisia säädöksiä. Kuluttajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka hankkii palvelun olennaisessa määrässä yksityistä talouttaan varten. Jos kompensatiopalvelun hankkii yksityinen elinkeinonharjoittaja, olennaista on se, tehdäänkö hankinta palvelemaan ensisijaisesti henkilön kotitaloutta vai elinkeinotoimintaa. Tällöin voidaan tarkastella esimerkiksi sitä, ovatko kompensoitavat matkustuspäästöt yrittäjän loma- vai työmatkoista syntyneitä ja hyödynnetäänkö kompensoinnista syntyvää imagohyötyä elinkeinotoiminnan markkinoinnissa.

Kuluttajasuojalainsäädännön alla säänneltävä taho vaihtelee sen mukaan, myydäänkö kompensatiopalvelua suoraan kuluttajalle vai yhteisölle, esimerkiksi yritykselle, joka myöhemmin hyödyntää kompensatiota ja siihen liittyviä väittämiä kuluttajamarkkinoinnoissaan. Jos kompensatiopalvelua markkinoidaan suoraan kuluttajalle, kuluttajansuojalain soveltamisen kannalta on ratkaistava, pidetäänkö kompensatiopalvelua sellaisenaan, lain tarkoittamana kulutushyödykkeenä johon kuluttajansuoja soveltuu. Asiasta ei ole oikeuskäytäntöä. Kuluttajansuojalain sääntely soveltuu ainakin kompensatiomalliin,

jossa kompensatiopalvelua myydään kuluttajille kulutushyödykkeen yhteydessä. Tällöin sääntelyn kohteena on kompensatiopalvelua tarjoava taho, jonka lukuun markkinointia tehdään. Jos kompensatiopalvelun ostaa yhteisö, kuten yhtiö tai yhdistys, kuluttajansuojalaki ei sovellu kompensatiopalvelua myyvän ja ostavan tahon välisessä suhteessa. Jos tämä kompensatiopalvelun ostanut yritys hyödyntää kompensointiväittämää kuluttajamarkkinoinnissaan, kuluttajansuojalaki taas soveltuu tähän yritykseen, jonka lukuun markkinointia tehdään.

Kuluttajansuojalain soveltamisedellytyksenä on myös se, että kompensatiiväittämän esittää elinkeinonharjoittaja. Kuluttajansuojalain 1:5 mukaan elinkeinonharjoittajana pidetään 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.¹⁷ Tämä tarkoittaa sitä, että jos kompensatiiväittämän esittää tai kompensatiopalvelua tarjoaa kuluttajalle voittoa tavoittelematon yhdistys tai säätiö, kuluttajansuojalakia ei voida soveltaa.

Ensinnäkin on hyvä huomioida että kuluttajansuojan vaatimukset kohdistuvat monessa tapauksessa muuhun kuin kompensatiota myyvään tahoon. Kompensatioita ostetaan suhteellisesti vähemmän kotitalouksia varten verrattuna yritystoimintaan.¹⁸ Tästä seuraa että myös siinä tapauksessa että suoraan kuluttajille sellaisenaan myytävä kompensatiopalvelu katsotaan kuluttajansuojalain mukaiseksi kulutushyödykkeeksi kuluttajansuojalain soveltamisala jää hyvin marginaaliseksi päästökompensatiopalveluiden myyjän kannalta. Toisaalta kuluttajatuotteita markkinoille tuovat yritykset hankkivat usein kompensatiopalveluita väittääkseen kuluttajamarkkinoinnissa toimintansa tai tarjoamiensa tuotteiden olevan hiilineutraaleja. Tällöin kuluttajalla tulisi olla mahdollisuus luottaa markkinointiväittämään. Tällöin kuluttajansuojan vaatimukset eivät kohdistu suoraan kompensatiopalvelun myyjään vaan tahoon, joka on kompensoinut päästöjä (useimmiten ostamalla kompensatiopalveluita) ja sääntelyn kohteena on ympäristöväittäjä, joka tehdään kompensoinnin tuloksena.

17 Sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY, 2 artiklan b kohdassa elinkeinonharjoittajan määritelmä poikkeaa jossain määrin kuluttajansuojalain määritelmästä. Käytännössä tällä on tulkinta- ja ohjausvaikutus kuluttajansuojalain 2 luvun soveltamiseen.

18 Tämä vaihtelee huomattavasti vuosittain. SYKEN tekemän kyselyn mukaan 12 % vuonna 2020 myydyistä vapaaehtoisista kompensatioista ostivat kuluttajat, vuonna 2019 taas kuluttajien osuus oli jopa 46 %. Lähde: SYKE (2021). Päästökompensatiot ilmastonmuutoksen hillinnän keinona Suomessa – nyt ja tulevaisuudessa.

Toiseksi koska kompensatiopalveluiden markkinoilla kilpailee tasavertaisesti voittoa tavoittelevia yrityksiä ja aatteelliselta pohjalta toimivia voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä ja säätiöitä, kuluttajansuojalaki kohtelee samoilla markkinoilla toimivia tahoja eri kriteerein silloin, kun kompensatiopalveluita markkinoidaan suoraan kuluttajille.

Sikäli kun kuluttajansuojalakia voidaan soveltaa kompensatiopalveluiden kauppaan, markkinoinnin paikkansapitävyyden ja läpinäkyvyyden kannalta olennaisia periaatteita ovat kiellot antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja (2:6) sekä olennaisten tietojen antamatta jättäminen (2:7). Markkinoinnissa käytettyjen tietojen harhaanjohtavuutta arvioitaessa painoa on annettava erityisesti sille, olisiko kuluttaja tehnyt saman ostopäätöksen ilman annettuja tietoja. Päästökompensatiopalveluiden kohdalla merkitykselliseksi voisi muodostua esimerkiksi kuluttajansuojalain 2:6,1 mukaiset hyödykkeen olemassaolo, laatu tai määrä.¹⁹ Jos kompensointipalvelun ilmoitetaan johtavan vaikkapa suurempiin päästövähennyksiin kuin se tosiasiallisesti johtaa, menettely voidaan katsoa harhaanjohtavaksi. Kuluttajansuojalain 2:7 mukaan markkinoinnissa kiellettyä on myös 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.

Markkinaoikeus on antanut aiheeseen läheisesti liittyvän ratkaisun (MAO:1157/11) jo vuonna 2011 kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta. Siinä markkinointikampanjassa kuluttajan tuli ostaa tuotteita ja lähettää kolmen pakkauksen viivakoodit yritykselle yhden puun istuttamiseksi. Tosiasiallisesti yritys oli kuitenkin ennalta päättänyt istutettavien puiden määrän, eikä kuluttajalla ollut vaikutusta siihen. Markkinaoikeuden mukaan esimerkiksi väite siitä, että jokaisesta ostetusta tuotteesta lahjoitetaan rahamäärä tiettyyn tarkoitukseen, on sallittu, jos se on totuudenmukainen. Puheena olleessa tapauksessa kuluttaja ei voinut vaikuttaa istutettavien puiden määrään kerrotulla tavalla, jolloin markkinointia pidettiin harhaanjohtavana.

Kuluttajamarkkinoinnissa harhaanjohtavia menettelyjä koskeva sääntely on pitkälle harmonisoitu EU:ssa, sitä koskevan direktiivin tulkinnasta on oikeuskäytäntöä Unionin tuomioistuimesta ja sen valvomiseksi tehdään linjauksia EU-tasolla.²⁰ Nykyään kuluttajamarkkinoinnin valvonnassa tulee vastaan tapauksia, joissa markkinointi pyrkii synnyttämään

¹⁹ Lausuntokierrokselle lähteneessä luonnoksessa rahankeräyslain 1 §:n muuttamisesta todetaan asia seuraavasti: "Kompensointiväittämän arviointi kuluttajansuojalain mukaan kohdistuisikin siihen, voidaanko toteen näyttää, että kasvihuonekaasupäästön vähentäminen, välttäminen tai poistaminen on tapahtumassa tai tapahtunut."

²⁰ Tältä osin keskeisin EU-tason säädös on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/114/EY, harhaanjohtavasta ja vertailevasta mainonnasta.

kuluttajassa mielikuvia tuotteen ympäristöystävällisyydestä, mutta markkinoinnissa käytetyt väittämät ovat epämääräisiä ja yleisiä lausumia, kuten ”ympäristöystävällinen”, ”vihreä”, ”kestävä”, ”ilmastoystävällinen” tai ”ympäristöä säästävä”. Tällaisia epämääräisiä väittämiä on mahdoton osoittaa todeksi. Komission mukaan tällaiset väitteet saattavat olla sopimattomia, jos ne ovat omiaan harhauttamaan keskivertokuluttajaa ja saavat hänet tekemään kaupallisen ratkaisun, jota hän muuten ei olisi tehnyt.²¹ Samantapaiset periaatteet näkyivät jo ennen harmonisointia Suomen 1980–1990 -lukujen markkinatuomioistuimen ratkaisuissa.²²

Jos edellä kuvattujen kieltoäännösten vastaista markkinointia havaitaan, kuluttaja-asiamies pyrkii ensisijaisesti neuvotteluratkaisuun. Jos tämä ei onnistu, käytettävissä on esimerkiksi kieltohakemus, jonka seurauksena markkinaoikeus voi määrätä kiellon jatkaa menettelyä sakon uhalla. Myös kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon väliaikaisena. Kuluttajansuojalain 2:19 a ja kuluttajansuojaviranomaisen eräistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) mukaisesti kiellon rikkomisesta voidaan määrätä myös seuraamusmaksu.

Kuluttajan on mahdollista viedä kauppaan liittyneet riidat kuluttajariitalautakunnan ratkaistavaksi. Lautakunnan toimivalta ulottuu kuitenkin vain suositusten antamiseen, eivätkä päätökset ole täytäntöönpanokelpoisia. Vaihtoehtona kuluttajalla on tällöin viedä asia kärjäoikeuden ratkaistavaksi omalla kuluriskillään. Tavarakauppaa koskevat säännökset ovat kuluttajansuojalain 5 luvussa.

3.1.4 Yleisestä sopimus- ja markkinointioikeudesta

Kuten edellä todettiin, suurimpaan osaan päästökompensaatiokaupasta kuluttajansuojalaki ei sovellu suoraan, koska kompensaatioita ostavat pitkälti yritykset ja jossain määrin myös järjestöt, säätiöt tai julkiset toimijat. Samoin kompensointipalveluita tarjoavat myös muutkin, kuin voittoa tavoittelevat elinkeinonharjoittajat. Tällöin kompensaatiokauppaan liittyvien markkinointiväittämien sääntely jää yleisen sopimus-, markkinointi- ja vahingonkorvausoikeuden varaan.

Elinkeinonharjoittajien (ja muiden yhteisöjen) välisten sopimusten kannalta keskeisin säädös on varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annettu laki (oikeustoimilaki, 228/1929).

²¹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja. Ohjeet sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetun direktiivin 2005/29/EY täytäntöönpanoa ja soveltamista varten. Bryssel 25.5.2016 SWD(2016) 163 final.

²² Peltonen, Anja & Määttä, Kalle: Kuluttajansuojaoikeus. Alma Talent 2015, s. 75–76.

Oikeustoimilaki rakentuu pitkälle menevän sopimuksenvapauden ja siitä seuraavan sopimuksen sitovuuden varaan.

Sopimusoikeudellisen lojaliteettiperiaatteen osana on pidetty tiedonantovelvollisuutta. Sopimusta laadittaessa on sallittua hyötyä taitavuudestaan ja neuvokkuudestaan, mutta sopimusosapuolet eivät saa käyttää tiedollista ylivaltaansa antamalla virheellisiä tietoja tai salaamalla sellaisia seikkoja, joilla tämän pitäisi tietää olevan merkitystä toiselle osapuolelle. Tiedonantovelvollisuuden vastaista toimintaa voidaan pitää kunnianvastaisena ja arvottomana menettelynä. Asiantuntijapalvelusopimussuhteessa palveluntuottajan vastuun asiakkaisiin nähden korostuu.

Jos arvioidaan kompensatiopalvelua koskevia harhaanjohtavia väittämiä, niin oikeustoimilain 33 §:n mukainen sopimuksen pätemättömyys- tai sovitteluperuste täyttyy vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Lisäksi oikeustoimilain 31.1 §:ssä sopimuksen pätemättömyys- tai sovitteluperusteeksi on säädetty kiskonnin tapaiset menettelyt. Säännöksessä on kyse tilanteesta, jossa joku käyttäen hyväkseen toisen pulaa, ymmärtämättömyyttä, kevytmielisyyttä tai hänestä riippuvaista asemaa, on ottanut tai edustanut itselleen aineellista etua, joka on ilmeisessä epäsuhteessa siihen, mitä hän on antanut tai myöntänyt, tahi josta mitään vastiketta ei ole suoritettava. Säännöstä on sovellettu enimmäkseen tilanteissa, joissa on hyödynnetty esimerkiksi sopimusosapuolen iäkkyyttä ja sairaalloisuutta, sopimusosapuolesta riippuvaista asemaa tai tapauksessa KKO 1949-II-266 mielenjärkytyksestä johtuvaa ymmärtämättömyyttä yhdistettynä sopimuskumppanin tälle tarjoamien väkijuomien aiheuttamaan kevytmielisyyteen. Ratkaisussa KKO 1945-II-240 asiamiehen palkkiota alennettiin oikeustoimilain 31 §:n nojalla, koska 50 % provisioon perustuva asiamiehen palkkio oli ilmeisessä epäsuhdassa tehtävien määrään asiassa, joka edellytti yksinkertaisen hakemuksen toimittamista viranomaiselle ja varojen tilittämistä.

Oikeustoimilain 36 §:n mukaan oikeustointa voidaan sovittaa tai jättää se huomioimatta, jos oikeustoimen ehto on kohtuuton tai sen soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen. Kohtuuttomuutta arvosteltaessa on otettava huomioon oikeustoimen koko sisältö, osapuolten asema, oikeustointa tehtäessä ja sen jälkeen vallinneet olosuhteet sekä muut seikat.

Elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetussa laissa (1062/1993) on kielletty kohtuuttomat sopimusehdot elinkeinonharjoittajien välisissä sopimuksissa ja markkinaoikeus voi määrätä tuollaisten ehtojen käytön lopetettavaksi. Kynnys todeta sopimusehto kohtuuttomaksi on luonnollisesti melko korkealla. Lisäksi elinkeinonharjoittajien markkinointia koskee sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annettu laki (1061/1978) ja keskuskauppakamarin yhteydessä toimii liiketapalautakunta, joka antaa (oikeudellisesti sitomattomia) lausuntoja yritysten liiketapaa koskevista asioista.

Yleisesti edellä kuvatusta voidaan todeta, että sopimusoikeuden normisto on rakennettu palvelemaan tilanteita, joissa tosiseikoista ollaan jossain määrin tietoisia ja sopimukseen sisältyvän suoritteen täyttyminen on ostajan selvästi havaittavissa. Kompensaatiotoiminnassa ongelmaksi voi muodostua se, tekeekö myyjä mitä lupaa ja kuinka laadukkaasti ja missä määrin ostaja voi havaita laiminlyönnit. Sopimusoikeuden normisto ei kehittynyt palvelemaan tällaisia tilanteita.

Myös laiminlyönnteihin liittyvää korvausvastuun sääntelyä voidaan pitää huonosti sopivana kompensatiopalveluiden markkinointiin. Sopimukseen perustuvaa korvausvastuuta ei ole laissa säädelty, joten näitä koskevat säännökset voidaan sisällyttää kompensatiopalvelun hankintaa koskevaan palvelusopimukseen. Sopimuksen ulkoisen vastuun perussäädös on vahingonkorvauslaki, jonka muodostama korvausvastuu perustuu tuottamukseen. Korvausvastuu käsittää hyvityksen henkilö- ja esinevahingosta. Vahingonkorvauslain 5:1 mukaan hyvitys sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon voidaan määrätä korvattavaksi vain silloin, kun vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla, julkista valtaa käyttäessä taikka milloin muissa tapauksissa on erittäin painavia syitä.

Jos menettelyssä vaikkapa myydään kompensatiopalvelua ilman aiettakaan toteuttaa kunnollista hanketta, tullaan tekemisiin petoksen (tai kehnon suorituksen osalta kiskonnan) tunnusmerkistön kanssa ja hyvitys olisi mahdollinen. Samoin kohderyhmän kannalta merkityksellisten harhaanjohtavien tai totuudenvastaisten tietojen antaminen tarjottavan palvelun laadusta voisi tulla arvioitavaksi rikoslain 30:1 mukaisena markkinointirikoksena. Säännöstä on sovellettu muun muassa erilaisten pakkausmerkintöjen ja todistusten vääräntämistä koskevissa tapauksissa. Jos sopimusosapuolille sen sijaan tulisi riitaa esimerkiksi toteutetun kompensatiopalvelun laadusta eikä sopimukseen sisältyisi mitään korvausehtoja, säädöspohjaa korvaukselle ei välttämättä kovin helposti löytyisi. Käytännössä esimerkiksi kirjanpitoon ei tarvitse sisällyttää esimerkiksi arvioita tehdyistä hankkeista, jolloin asian tutkinta olisi vaikeaa, vaikka esitutkintakynnys ylittyisikin.

3.1.5 Kompensaatiossa käytettävien hillintätulosten ja yksiköiden sääntely

Sen lisäksi että itse kompensatiopalveluita säännellään sopimusteitse ja tietyissä tapauksissa kuluttajasuojalain alla, myös kompensatioon käytettyihin hillintätuloksiin sekä päästöoikeuksiin kohdistuu vaihtelevaa ja eritasoista sääntelyä käytetystä hillintätuloksesta riippuen. Etenkin hyvitysyksiköitä ja päästöoikeuksia sekä niiden käyttöä säännellään yksiköstä riippuen sekä lainsäädännöllä, standardeilla että itsesääntelyllä. Sääntelytaakka (eli sääntelyn määrä), sääntelyn taso (itsesääntely, EU-oikeudellinen vai esim. kansainvälisten

sopimusten puitteissa), sen sisältö ja sen noudattamisen valvonta vaihtelee käytettävän yksikön mukaan.²³

Useat markkinoilla käytettävät hyvitysyksiköt perustuvat yksityisiin standardeihin, kuten Gold Standard tai Verified Carbon Standard, joiden piiriin hankekehittäjät voivat hakeutua vapaaehtoisesti. Tällöin hillintätuloksille asetetut kriteerit, yksiköiden liikkeellelasku, rekisteri ja sen sisältämien tietojen julkisuus sekä yksiköiden käyttö ovat standardien, itsesääntelyn ja yksityisten toimijoiden välisten sopimusehtojen varassa.²⁴ Standardien kattavuus vaihtelee sekä toimintatyyppien, toiminnan sijainnin että hyvitysprosessin osalta. Osa standardeista kattaa lähtökohtaisesti kaikki hanketyypit globaalisti sekä koko hyvitysprosessin hyvitystoiminnan arvioimisesta hyvitysyksiköiden liikkeellelaskuun rekisterissä, sekä kriteerien kehittämisen ja riippumattomien todentajien hyväksymisen. Osa standardeista kattaa vain tietyt elementit, esimerkiksi kriteerit ja laskentamenetelmät, joiden täyttymisen voi halutessaan todentaa erillisellä järjestelyllä.²⁵ Jos standardi sisältää rekisterin, siihen sovellettava kansallinen lainsäädäntö määräytyy käyttöehdoissa, usein rekisterinpalveluntarjoajan kotipaikan mukaisesti.

CDM- ja JI-mekanismien oikeusperusta on Kioton pöytäkirjassa. CDM-hankkeisiin sovellettavat kriteerit ja CER-yksiköiden liikkeellelasku perustuvat kansainväliseen oikeuteen ja niiden noudattamista valvoo YK:n alainen CDM:n hallintoneuvosto (engl. CDM Executive Board). Yksiköt lasketaan liikkeelle kansainvälisessä CDM-rekisterissä, jossa ne joko mitätöidään²⁶ tai josta ne voidaan siirtää hallinnoitavaksi ja mitätöitäväksi haltijoiden tilille valtioiden ylläpitämissä Kioto-rekistereissä. EU:n jäsenvaltioiden osalta rekisteri on Unionin päästökaupparekisterin yhteydessä ja siihen sovelletaan komission delegoitua

23 Eri yksiköiden sääntelystä ja oikeuslähteistä Streck, Charlotte ja von Unger, Moritz: *Creating, Regulating and Allocating Rights to Offset and Pollute: Carbon Rights in Practice*. *Carbon & Climate Law Review*, 10(3)/2016, s. 178-189

24 Hildén, M., Auvinen, K., Berninger, K., Björklund, M., Ekholm, T., Ekroos, A., Huttunen, S., Hyytiäinen, K., Kokko, K., Lähteenmäki-Uutela, A., Mehling, M. A., Perrels, A., Seppälä, J., Soimakallio, S., Tikkakoski, P., Toivonen, E. & Tynkkynen, O.: *Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla*. Valtioneuvoston kanslia (Valtioneuvoston selvitys- ja julkaisutoiminnan julkaisusarja, 5/2020 (UUSILMA), s. 79.

25 Kolmuss, A., Zink, H., Polykarp, C. (2008). *Making Sense of the Voluntary Carbon Market. A Comparison of Carbon Offset Standards*.

26 Hyvitysyksiköiden haltijat voivat tarjota yksiköitä mitätöitäväksi joko suoraan tai YK:n ylläpitämän United Nations carbon offset platform- alustan kautta.

rekisteriasetusta.²⁷ Suomessa Energiavirasto toimii päästökaupparekisteristä vastaavana viranomaisena.

Päästöoikeuksien, niiden käytön ja päästökaupparekisterin sääntely perustuu pitkälti harmonisoituun EU-sääntelyyn ja sen kansallisesti täytäntöönpanevaan lainsäädäntöön. Suomessa päästökauppalaki (311/2011) ja komission delegoitu rekisteriasetus²⁸ ovat keskeisimmät oikeuslähteet. Päästöoikeuksia voidaan hallinnoida ja mitätöidä Unionin rekisterissä. Suomessa Energiavirasto hallinnoi ja valvoo päästökaupparekisteriä ja sen tilitapahtumia.

Kompensatioon käytettävien hillintätulosten ja yksiköiden sääntely ja valvonta vaihtelee toisin sanoen kompensatioon käytettävistä yksiköistä riippuen. Eri standardien asettamia kriteereitä tarkastellaan tarkemmin kappaleissa 3.2. ja 3.3.

3.2 Kompensaation hyvät käytännöt ja hillintätulosten minimikriteerit

3.2.1 Kompensaation hyvät käytännöt kompensaaion käyttäjille (ostajille)

Vapaaehtoisen kompensaaion hyvät käytännöt on suunnattu kompensaaion käyttäjille (ostajille):

- **Kompensoitavan hiilijalanjäljen laskeminen vankoilta menetelmillä.**
Hyvän käytännön mukaisen vapaaehtoisen kompensaaion perustana on vankkoihin laskentamenetelmiin perustuva hiilijalanjälkilaskelma eli arvio kompensoitavan toimijan tai toiminnan kasvihuonekaasupäästöistä. Vapaaehtoisen kompensaaion käyttäjät voivat kompensoida nykyisten päästöjensä lisäksi myös historialliset päästönsä ja/tai ylikompensoida päästönsä tuottaakseen omien päästöjen aiheuttamaa ilmastohaittaa suuremman ilmastohyödyn kompensaaion avulla.

²⁷ Komission delegoitu asetus (EU) 389/2013 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston päätösten N:o 280/2004/EY ja N:o 406/2009/EY mukaisen unionin rekisterin perustamisesta ja komission asetusten (EU) N:o 920/2010 ja (EU) N:o 1193/2011 kumoamisesta. Asetusta muutettiin Kioton toiselle velvoitekaudella

²⁸ Vuonna 2021 alkaneen neljännen päästökauppakauden alusta Komission delegoitu asetus (EU) 2019/1122 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY täydentämisestä unionin rekisterin toiminnan osalta

Esimerkkejä

Kansainvälinen **GHG Protocol** tarjoaa useita ilmastoon liittyviä standardeja, mukaan lukien Corporate Protocol -standardin yritysten ja muiden organisaatioiden hiilijalanjälkilaskentaan ja -raportointiin, kattaen suorat (ns. scope 1) ja epäsuorat (ns. scope 2 ja 3) päästöt seitsemän kasvihuonekaasun osalta.²⁹ GHG Protocolilla on myös tuotteen elinkaaren päästöjen raportointia koskeva standardi.

Kansainvälinen ympäristöjohtamisen **ISO 14000 -standardisarja** sisältää standardit kasvihuonekaasupäästöjen laskentaan ja raportointiin, tuotteiden hiilijalanjäljen laskemiseen ja hiilijalanjäljen kommunikointiin.³⁰

Kansainvälinen **PAS** on kehittänyt hiilineutraaliusstandardin, joka kattaa kasvihuonekaasupäästöjen laskennan, päästöjen vähentämisen ilmastostrategian avulla ja jäljellä olevien päästöjen kompensoinnin sekä näihin liittyvät dokumentaation ja todentamisen. PAS tarjoaa myös standardin tuotteen elinkaaren päästöjen laskentaan.

Eurooppalainen **Clim'Foot -hanke** pyrkii harmonisoimaan päästölaskentaa Euroopassa.³¹

Kansallisesti **Iso-Britannia** velvoittaa pörssiyrityksiä, ja kannustaa muitakin yrityksiä raportoimaan energia- ja kasvihuonekaasupäästötietonsa.³² Raportointiohjeistus kattaa myös kansainvälisten ja kansallisten hillintätulosten raportoimisen.³³

29 Lisätietoa GHG Protocolista: <https://ghgprotocol.org/standards>

30 ISO 2018: <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100067.pdf>

31 Clim'Foot: <https://www.bilans-ges.ademe.fr/en/accueil>

32 <https://www.gov.uk/guidance/measuring-and-reporting-environmental-impacts-guidance-for-businesses>

33 HM Government (2019). Environmental Reporting Guidelines: Including streamlined energy and carbon reporting guidance.

- **Omien päästövähennysten ja poistojen priorisointi.** Vapaaehtoisen kompensaaation hyvään käytäntöön kuuluu, että vapaaehtoisen kompensaaation käyttäjät priorisoivat omia päästövähennys- ja poistotoimia ja käyttävät kompensaaatiota vain niiden päästöjen kompensointiin, joita ne eivät pysty kohtuullisin toimin ja kustannuksin (vielä) itse välttämään tai vähentämään.³⁴ Toisin sanoen kompensaaatiolla ei tule oikeuttaa päästöjen kasvattamista eikä päästövähennysten välttämistä tai lykkäämistä.

Esimerkkejä

Perun ympäristöministeriön hallinnoima **kansallinen hiilijalanjälkimekanismi**³⁵ myöntää toimijoille kansallisen hiilijalanjälkitunnuksen, jonka yhteyteen saa yhden tähden, kun on laskenut ja raportoinut hiilijalanjälkensä ohjeiden mukaisesti, toisen tähden, kun hiilijalanjälki on todennettu hyväksytyin todentajan toimesta, kolmannen tähden, kun on todennetusti (omin toimin) vähentänyt (absoluuttista ja/tai suhteellista) hiilijalanjälkeään edellisvuoteen verrattuna, ja neljännen tähden, kun kompensoi (koko) hiilijalanjälkensä hyväksytyillä kansallisilla hyvitysyksiköillä. Järjestelmä sisältää listat sekä toimijoista, jotka ovat hankkineet hiilijalanjälkitunnuksen (ml. päästöraportit ja hyvitysyksiköiden mitätöintitodistukset)³⁶, että hankkeista, jotka tuottavat hyväksytyjä hyvitysyksiköitä (ml. linkit hankkeiden käyttämien standardien, esim. CDM, REDD+, rekistereihin)³⁷.

Costa Rican kansallinen hiilineutraaliusjärjestelmä³⁸ myöntää sertifikaatit seuraaville toimille: (1) päästöinventaarion raportointi; (2) omien päästöjen vähentäminen; (3) ”päästövähennys-plus”: ympäristö- ja energiaministeriön määrittelemien ilmastotavoitteiden asettaminen kohtien (1) ja (2) lisäksi; (4) ”hiilineutraali”: omien päästöjen kompensointi hyväksytyillä hyvitysyksiköillä kohdan (1) lisäksi; (5) ”hiilineutraali-plus”: ympäristö- ja energiaministeriön määrittelemien ilmastotavoitteiden asettaminen kohdan (4) lisäksi.

34 Esim. WWF, Oxford, UNFCCC:n Carbon Neutral Now <https://unfccc.int/climate-action/climate-neutral-now>

35 Huella de Carbono Peru: <https://huellacarbonoperu.minam.gob.pe/huellaperu/#/inicio>

36 <https://huellacarbonoperu.minam.gob.pe/huellaperu/#/listadoInscritos/99>

37 <https://huellacarbonoperu.minam.gob.pe/huellaperu/#/neutralizacion>

38 Programa Pais Carbono Neutralidad, <https://cambioclimatico.go.cr/programa-pais-carbono-neutralidad/>

- **Yhteensopivuus 1,5 asteen tavoitteen kanssa.** Hyvän käytännön mukainen kompensatio on linjassa 1,5 asteen tavoitteen ja nettonollapäästökehityksen kanssa.³⁹ Tämä tarkoittaa ensinnäkin toimijan oman toiminnan ja päästökehityksen linjaamista 1,5 asteen mukaiseksi, eli siihen pyrkimistä, että toimija tekee oman osuutensa 1,5 asteen edellyttämässä vähähiilisessä siirtymässä. Toiseksi vapaaehtoiseen kompensatioon tulee käyttää sellaisia hillintätuloksia, joiden taustalla oleva toiminta on linjassa 1,5 asteen tavoitteen kanssa.⁴⁰ Esimerkiksi fossiilisten polttoaineiden käyttöä ylläpitävät hankkeet eivät ole linjassa 1,5 asteen tavoitteen kanssa, vaikka ne vähentäisivätkin päästöjä.

Esimerkkejä

Kansainvälinen **Science-Based Targets initiative** -aloite (SBTi)⁴¹ kehittää ohjeita 1,5 asteen mukaisten päästövähennys- ja nettonollatavoitteiden asettamiseksi yritystasolla ja arvioi, tekeekö yritys oman osuutensa 1,5 asteen mukaisista toimista.

Ranskan ekologisen siirtymän keskus (**Agence de la transition Écologique**) on kehittänyt työkalun arvioimaan organisaatioiden ilmastotoimien yhteensopivuutta Pariisin sopimuksen tavoitteiden, ml. vähähiilisuuden ja 1,5 asteen polun, kanssa.⁴²

- **Laadukkaiden hillintätulosten käyttö hiilijalanjäljen kompensoimiseen.** Hyvän käytännön mukaiseen kompensatioon kuuluu laadukkaiden hillintätulosten (ks. hillintätulosten laatukriteerit alla) käyttö, ja riippumattoman osapuolen suorittama laadunvarmistus.⁴³

39 TSVCM (2021). Taskforce on Scaling Voluntary Carbon Markets. Final Report.

40 Allen et al. 2020. The Oxford Principles for Net Zero Aligned Carbon Offsetting.

41 SBTi: <https://sciencebasedtargets.org/>

42 ADEME: <https://www.ademe.fr/en/low-carbon-society-getting-everyone-board>

43 TSVCM (2021). Taskforce on Scaling Voluntary Carbon Markets. Final Report.

Esimerkkejä

Kansainvälinen hillintätulosten ja hyvitysyksiköiden tuottajien järjestö **ICROA (International Carbon Reduction and Offset Alliance)** on kehittänyt kompensaation parhaat käytännöt ilmastopäästöjen hallintaan (**Code of Best Practice for Carbon Management Services**), jotka kattavat hiilijalanjälkilaskennan, hillintätoimet, kompensaation ja viestinnän.

Saksan ilmasto- ja kehitysallianssi on laatinut kriteerit hillintätuloksille ja listannut standardit, jotka täyttävät allianssin kriteerit. Allianssi sallii myös eri standardien yhdistelyn kriteerien täyttämiseksi. Hiilineutraaliutta varten tulee käyttää hyvitysyksiköitä, jotka ovat lisäisiä, jo toteutuneita ja todennettuja, jotka on laskettu liikkeelle hyväksytyyn standardin rekisterissä, laskettu vain kertaalleen ja yksiselitteisesti mitätöity. Hyvitysyksiköitä, jotka on myönnetty ennakoon, toistaiseksi toteutumattomia hillintätuloksia vastaan, ei tule käyttää kompensaatioon tai hiilineutraaliusväittämiin. Allianssi pitää molempia yksikkötyyppejä kuitenkin yhtä tärkeitä.

Iso-Britannian ohjeistus yritysten ympäristöraportointiin⁴⁴ edellyttää nettopäästöissä huomioitavien kansainvälisten hillintätulosten (offsets) osalta hyvän laadun kriteerien täyttymistä: lisäisyys, hiilivuodon välttäminen, pysyvyys, validointi ja todentaminen, ajoitus, kaksoislaskennan välttäminen ja läpinäkyvyys.

Pariisin sopimuksen raportointisäännöt edellyttävät, että maat, jotka osallistuvat kansainvälisesti siirrettyjen hillintätulosten käyttöön tai valtuuttavat niiden käytön muihin tarkoituksiin (kuin maiden velvoitteiden täyttämiseen), raportoivat Pariisin sopimukselle, miten ympäristötavoitteiden loukkaamattomuus varmistetaan.

- **Hillintätulosten kaksoislaskennan välttäminen.** Hyvän käytännön mukaiseen kompensaatioon kuuluu vankka ja läpinäkyvä käyttö, joka välttää kaksoislaskennan (ks. kappale 3.2.3).

44 HM Government (2019). Environmental Reporting Guidelines: Including streamlined energy and carbon reporting guidance.

- **Läpinäkyvä raportointi ja viestintä.** Hyvän käytännön mukaiseen kompensatioon kuuluu myös läpinäkyvä ja todennettavissa oleva raportointi, joka sisältää eritellysti tiedot mm. omista ilmastotavoitteista, -strategioista ja -toimista, omista (brutto)päästöistä (esim. lähteet, määrä, käytetyt laskentamenetelmät), kompensatioon käytetyistä hillintätuloksista (esim. määrä, käytetty hyvitysstandardi, hanketyyppi, isäntämaa, hillintätulosten tuottamisen ajanjakso, kestävän kehityksen vaikutukset).⁴⁵ Kompensaation käytettyjen hillintätulosten raportointi erikseen toimijan päästöistä on tärkeää, jotta vältetään harhaanjohtava vaikutelma toimijan, toiminnan tai tuotteen päästötömyydestä.⁴⁶ Päästöjen ilmastohaittojen kompensointi on eri asia kuin aito päästöttömyys. Vain päästöttömyys on linjassa globaalin nettonollatavoitteen kanssa myös pidemmällä aikavälillä.

Esimerkkejä

GHG Protocolin Corporate Protocol -standardi sisältää periaatteet ja ohjeet hyvän käytännön mukaiseen yritysten päästöraportointiin.

Iso-Britannian ohjeistus yritysten ympäristöraportointiin⁴⁷ sisältää ohjeet päästöjen ja vapaaehtoisen kompensatioon raportointiin. Raportointipohjassa on erilliset rivit kansainvälisille hillintätuloksille ja kansallisten standardien (Woodland Carbon Code, Peatland Carbon Code) puitteissa todennetuille hillintätuloksille. Kansainvälisten hillintätulosten osalta tulee raportoida mm. myyjä, linkki hankedokumentaatioon, tietoja laskentamenetelmästä ja todentamisesta, mitätöinnin päivämäärä ja todistus mitätöinnistä sekä kuvaus laatukriteerien täyttämistä. Kansalliset hillintätulokset tulee raportoida erillään kansainvälisistä hillintätuloksista, ja molemmat kategoriat saa vähentää yrityksen bruttopäästöistä ylimääräistä ja vapaaehtoista nettopäästölaskelmaa varten.

45 Allen M. et al. (2020). The Oxford Principles for Net Zero Aligned Carbon Offsetting. ja WWF 2019. WWF position and guidance on voluntary purchases of carbon credits.

46 HM Government (2019). Environmental Reporting Guidelines: Including streamlined energy and carbon reporting guidance.

47 HM Government (2019). Environmental Reporting Guidelines: Including streamlined energy and carbon reporting guidance.

Pariisin sopimuksen raportointisäännöt edellyttävät, että maat, jotka osallistuvat kansainvälisesti siirrettyjen hillintätulosten käyttöön tai valtuuttavat niiden käytön muihin tarkoituksiin kuin maiden veloitteiden täyttämiseen (esim. vapaaehtoiseen kompensatioon), raportoivat Pariisin sopimukselle vähintään seuraavat tiedot jäsennellyssä yhteenvedossa (engl. structured summary) erikseen sovittavien ohjeiden mukaisesti mm:

- Veloitteen piirissä olevat vuotuiset päästöt ja poistot
- Päästötase (engl. emissions balance), joka heijastaa veloitteen piirissä olevien päästöjen ja poistojen tasoa vastaavalla mukautuksella (engl. corresponding adjustment) mukautettuna lisäämällä kansainvälisesti siirretyn hillintätuloksen siirrot ja vähentämällä käytetyt/hankitut kansainvälisesti siirretyt hillintätulokset
- Tieto siitä, miten kukin yhteistyömenettely edistää kestävästä kehityksestä, varmistaa ympäristötavoitteiden loukkaamattomuuden sekä läpinäkyvyyden, myös hallinnossa, ja soveltaa vankkaa tilinpitoa mm. kaksoislaskennan välttämisen varmistamiseksi

- **Todenmukaiset väittämät (engl. claim).** Hyvän käytännön mukaiseen kompensatioon kuuluvat siihen liitettävien väittämien todenmukaisuus. Väittäjä vastaa kysymykseen ”*Minkä/kenen* päästöjen ilmastohaitta kumoutuu kompensatiolla?”.
 - **Hiilineutraaliusväittäjä (engl. carbon neutrality claim).** Jos tietyn toimijan, toiminnan tai tuotteen kaikki päästöt kompensoidaan, voi kompensoida sen yhteydessä tehdä hiilineutraaliusväittämän eli väittää esimerkiksi kyseisen toimijan, toiminnan tai tuotteen olevan hiilineutraali tai päästöjen tulleen kompensoiduksi. Tässä raportissa hiilineutraaliusväittämän piiriin lasketaan kompensaaion käyttäminen ilmastotavoitteen täyttämiseksi, vaikka eksplisiittistä väittämää ei tehtäisi. Kasvava joukko (julkisia ja yksityisiä) toimijoita on asettanut vapaaehtoisen hiilineutraalius-, nettonolla- tai jopa nettonegatiivisen tavoitteen, joiden täyttäminen ja siihen liittyvän väittämän tekeminen tyypillisesti edellyttää kompensaaion käyttämistä toimijan omien päästöjen kompensoimiseen. Hiilineutraaliusväittämän todenmukaisuus riippuu kompensaaion ilmastovaikutuksesta (ks. laatikko alla) ja siitä, minkä/kenen päästöjen väitetään kumoutuvan. Nettonollaväittäjä on SBTi:n myötä eriytyvässä hiilineutraaliusväittäjästä (ks. esimerkki alla).

- **Kansallinen hiilineutraaliusväittäjä.** Kansallisten järjestelmien puitteissa (ks. esimerkit Perusta, Thaimaasta ja Costa Ricasta alla) toimija voi tehdä kansallisten kriteerien mukaisen hiilineutraaliusväittämän. Kansallinen hiilineutraaliusväittäjä perustuu tyypillisesti kotimaisiin hillintätuloksiin, jotka lasketaan kyseisen maan hyväksi. Tällöin kansallinen hiilineutraaliusväittäjä vastaa ilmastovaikutuksiltaan ilmastotekoväittämää (ks. alla).
- **Ilmastotekoväittäjä (engl. climate finance claim tai contribution claim).** Jos toimija haluaa osallistua kotimaansa tai jonkin muun maan ilmastotavoitteen edistämiseen mitattavasti ja todennettavasti (esimerkiksi oman hiilijalanjälkensä verran) vapaaehtoisen kompensaaation avulla, toimija voi tehdä ilmastotekoväittämän. Ilmastotekoväittäjä on erityymässä hiilineutraaliusväittämistä Pariisin sopimuksen voimaantulon myötä, kun kaikilla mailla on ilmastotavoitteet, joihin vapaaehtoisetkin hillintätulokset lähtökohtaisesti lasketaan.

Tämä raportti kattaa vapaaehtoisen kompensatiotoiminnan tuottamien hillintätulosten käyttämisen sekä hiilineutraalius- että ilmastotekoväittämiin. Tässä raportissa vapaaehtoinen kompensatio ei siis automaattisesti johda hiilineutraaliusväittämiin.

Esimerkkejä

Kehitteillä oleva **hiilineutraalisuutta ja hiilineutraalisuusväittämiä koskeva ISO-standardi 14068** pyrkii yhdenmukaistamaan hiilineutraalisuuden tavoittelua ja osoittamista koskevat määritelmät ja periaatteet. Standardi tulee antamaan ohjeistukset hiilineutraalisuustavoitteiden kattavuudesta, raportoinnista, todistamisesta ym. Myös hillintätuloksille asetetaan kriteerit, jotta niitä voi käyttää hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamisessa. Kehitteillä oleva ISO-standardi pyrkii siis erityisesti kompensatioiden ostajien tekemien hiilineutraalisuusväittämien todenmukaisuuteen ja luotettavuuteen.

SBTi ohjeistaa nettonollaväittämän osalta. SBTi.N mukaan nettonollaväittäjä on mahdollinen vasta jos ja kun omat päästöt on vähennetty tieteen edellyttämälle, 1,5 asteen mukaiselle tasolle ja loput päästöt on kompensoitu (SBTi:n terminologian mukaan "neutraloitu") poistoihin perustuvilla hillintätuloksilla.

Kansainvälinen kauppakamari (ICC) on laatinut markkinointisäännöt ja hyvää markkinointitapaa koskevat periaatteet, joita Suomessa soveltaa mainonnan eettinen neuvosto. Markkinointisääntöjen D-luvussa on käsitelty ympäristöväittämiä ja sitä koskevissa tulkintaohjeissa on täsmennetty hiilineutraalisuusväittämien käyttämisen edellytyksiä. Tulkintaohjeen mukaan tuotteen hiilijalanjäljen ja kompensaatioon käytettävien hillintätuloksien tulisi olla laskettu. Jos kompensaatioon käytetään hillintätuloksia, jotka toteutuvat vasta tulevaisuudessa (esim. kahden vuoden päästä), tulisi esittää asiasta luotettavaa ja mieluusti ulkopuolisten varmentajien tarkastelemaa näyttöä. Lisäksi tulee noudattaa paikallista hiilineutraalisuusväittämiä koskevaa lainsäädäntöä. Ulkopuolisten varmentajien tulisi pitää huoli myös siitä, että kuluttajille ei synny hiilineutraalisuusväittämästä käsitystä, ettei tuote voisi olla muilla tavoin haitallinen ympäristölle.

Peru, Costa Rica ja Thaimaa ovat kehittäneet kansalliset hiilineutraaliusohjelmat, sisältäen kriteerit kansallisen hiilineutraaliusväittämien käytölle ja niiden mukaiset kansalliset hiilineutraaliusmerkinnät. Nämä järjestelmät perustuvat pääasiassa kotimaisiin hillintätuloksiin, jotka lasketaan maan ilmastotavoitteisiin.

Kompensaation ilmastovaikutus

Kompensaation **ilmastovaikutus** riippuu sen käyttötavasta, käytettyjen hillintätulosten laadusta ja laskennasta.

Suurin ilmastohyöty saadaan, jos kompensaatio (1) on vapaaehtoista, (2) toteutetaan minimikriteerit täyttävillä hillintätuloksilla, joita ei hyväksilueta muuhun käyttöön (esim. isäntämaan veloitteen täyttämiseen) ja (3) kohdistuu päästöihin, joita ei muuten olisi (vielä) mahdollista välttää tai vähentää. Tällöin **globaalit päästöt laskevat** verrattuna tilanteeseen, jossa kompensaatiota ei toteutettaisi. Näin kompensaatio lisää globaalia kunnianhimon tasoa, ja ”kumoaa” tällä tavoin kompensoitavat päästöt.

Jos kompensatiota käytetään päästöjä rajoittavan **velvoitteen täyttämiseen** luovuttamalla se toimivaltaiselle viranomaiselle, se kumoo yhden päästötonnin, joka olisi muussa tapauksessa pitänyt vähentää jollain toisella tavoin, olettaen, että maa on sitoutunut täyttämään veloitteensa tavalla tai toisella. Toisin kuin vapaaehtoinen käyttö, velvoitekäyttö on siis **globaalien päästöjen osalta nollasummapeliä** verrattuna tilanteeseen, jossa kompensatiota ei toteutettaisi. Globaali kunnianhimo pysyy lähtökohtaisesti nykyisten velvoitteiden edustamalla tasolla. Maat saattavat kuitenkin sitoutua kunnianhimoisempiin velvoitteisiin kompensaaation tarjoaman kustannustehokkuuden ja joustavuuden ansiosta (esim. Sveitsi). Kansalliset tavoitteet asettuvat velvoite- ja vapaaehtoisen käytön välimaastoon.

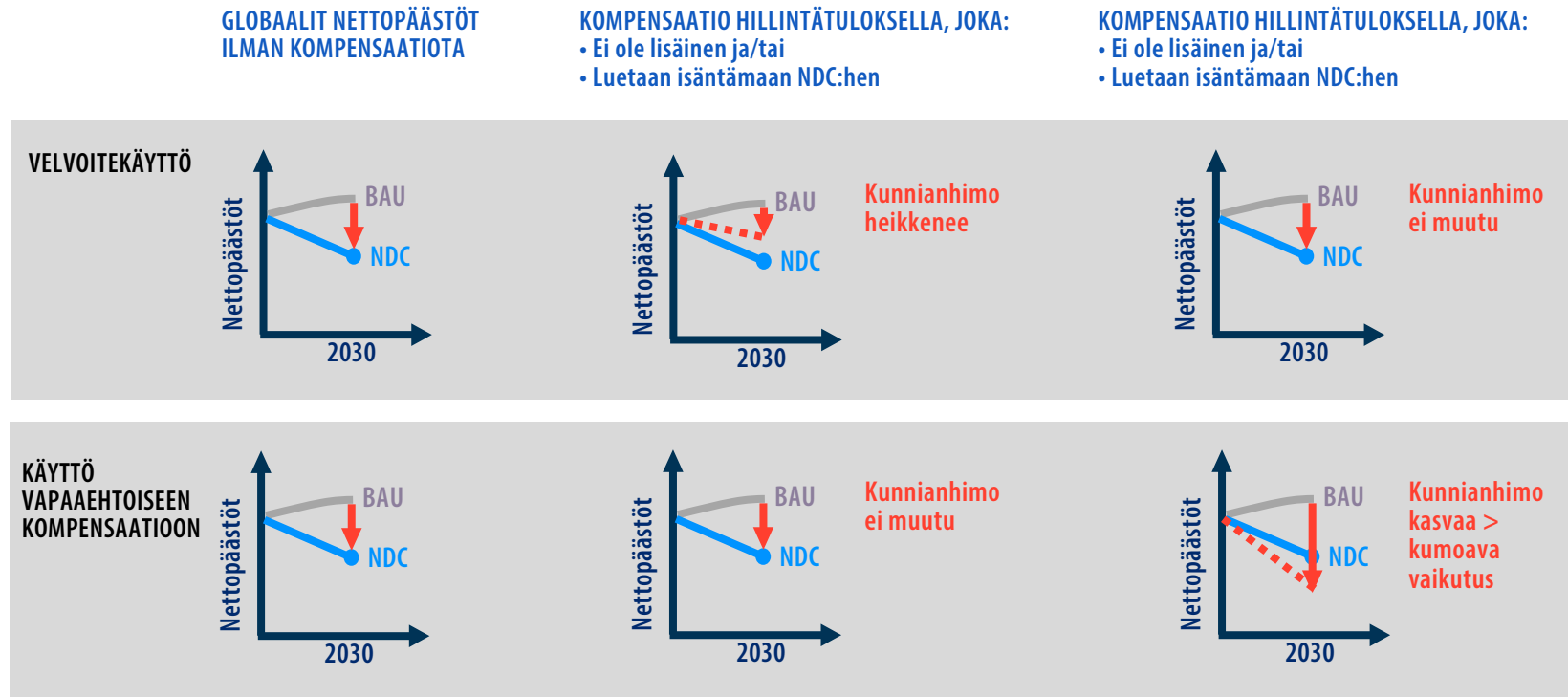
Nämä tulokset pätevät kuitenkin vain, jos kompensaaation kohteena ovat päästöt, joita ei muuten vähennettäisi (esimerkiksi välttämätön lentomatka, lämmityksen päästöt tai tiukempi velvoite), ja jos kompensaaatioon käytetään hillintätuloksia, jotka täyttävät laatukriteerit ja joita ei hyväksiluetu mihinkään muuhun käyttöön (esim. isäntämaan velvoitteen täyttämiseen).

Mikäli kompensaaatioon käytetään hillintätuloksia, jotka eivät täytä laatukriteereitä (ts. eivät edusta kompensoitavia päästöjä vastaavaa määrää todellisia päästövähennyksiä tai poistoja), **globaalit päästöt** kasvaisivat velvoitekäytön tapauksessa ja vapaaehtoisesta käytöstä tulisi globaalien päästöjen osalta nollasummapeliä verrattuna tilanteeseen, jossa kompensatiota ei toteutettaisi. Tämä voisi heikentää globaalia kunnianhimon tasoa nykyisestä.

Vastaava vaikutus syntyisi, jos kompensaaatioon käytettäisiin hillintätuloksia, jotka hyväksiluettaisiin myös johonkin muuhun tarkoitukseen (esim. isäntämaan velvoitteen täyttämiseen).

Jos kompensatiolla oikeutetaan korkeammat päästöt kuin ilman kompensatiota (esimerkiksi ylimääräinen lentomatka tai löysempi velvoite) ja/tai jos kompensatiota käytetään oikeutuksena lykätä päästövähennyksiä ja/tai poistoja, joita muussa tapauksessa toteutettaisiin enemmän, aikaisemmin ja/tai nopeammin, **globaalit päästöt saattavat kasvaa** sekä velvoite- että vapaaehtoisen käytön tapauksessa verrattuna tilanteeseen, jossa kompensatiota ei tehtäisi. Tässäkin tapauksessa globaali kunnianhimon taso saattaisi heikentyä nykyisestä (ks. Kuva 1)

Kuva 1. Havainnollistus kompensaaion ilmastovaikutuksesta. Lähde: Perspectives Climate Group.



3.2.2 Minimikriteerit kompensaatioon käytettävien hillintätulosten tuottajille (myyjille)

Vapaaehtoiseen kompensaatioon käytettäviä **hillintätuloksia koskevat minimikriteerit** on suunnattu kompensaation tuottajille (myyjille). Myös kompensaation käyttäjille (ostajille) suunnatut hyvän kompensaation käytännöt edellyttävät laadukkaiden hillintätulosten käyttämistä vapaaehtoiseen kompensaatioon.

Minimikriteerit määrittelevät sen, mikä on kompensaatiota. Minimikriteerien täytyminen tarkoittaa, että kompensaatioon käytetyt hillintätulokset ovat todellisia eikä niitä lasketa muuhun tarkoitukseen. Näin varmistetaan, että päästöt kumoutuvat aidosti kompensaation avulla.

Hillintätulosten minimi- ja laatukriteereitä on kehitetty yli 20 vuoden ajan hyvitysstandardien puitteissa, yhteistyössä asiantuntijoiden ja sidosryhmien kanssa. Mittavin kehitystyö on tehty CDM:n puitteissa.

Vakiintuneet minimikriteerit hyvitystoiminnan tuottamille hillintätuloksille ovat:

Lisäisyys (engl. additionality): Hillintätulos on lisäinen perusuraan verrattuna eli se ei toteutuisi ilman hyvitystoimintaa / hillintätulosten myyntituloja. Lisäisyyden arvioinnissa tulee ottaa huomioon nykyiset ja suunnitteilla olevat politiikkatoimet ja sen tulee perustua konservatiivisiin oletuksiin. Hillintätulokset, joita tarvitaan kansallisten ilmastotavoitteiden toteuttamiseen, eivät ole lisäisiä, koska isäntämaa on luvannut toteuttaa ne hyvitystoiminnasta riippumatta. Ei-lisäiset hillintätulokset eivät kumoakaan vastaavan päästömäärän ilmastohaittaa, ja niiden käyttäminen kompensaatioon tarkoittaisi, ettei kompensaatio toteudu lainkaan eivätkä kompensaatioon liittyvät väittämät pidä lainkaan paikkansa.

Vankka hyvitysperusura (engl. crediting baseline): Hillintätulos lasketaan ja sen lisäisyys määritellään suhteessa hyvitysperusuraan, jonka tulee edustaa uskottavaa päästöskenaariota ilman hyvitystoimintaa. Vankan hyvitysperusuran asettaminen edellyttää nykyiset ja suunnitteilla olevat politiikkatoimien ja tavoitteiden (ml. isäntämaan Pariisin sopimukselle antamat ilmastolupaukset) huomioimista ja oletusten konservatiivisuutta. Hyvitysperusura asetetaan tasolle, joka toteuttaa isäntämaan ilmastolupaukset. Niinpä vain hillintätulokset, jotka edustavat isäntämaan lupaukset ylittäviä päästövähennyksiä tai poistoja, voidaan hyvittää hyvitysperusuraa vastaan. Hyvitysperusura voidaan asettaa myös tiukemmalle tasolle. Hyvitysperusuran asettaminen isäntämaan tavoitetason yläpuolelle johtaa hillintätulosten yliarvioimiseen ja myös sellaisten hillintätulosten hyvittämiseen, jotka toteutuisivat joka tapauksessa ilman hyvitystoimintaa. Tämä tarkoittaisi, ettei kaikkien hyvitysyksiköiden taustalla olisikaan todellisia hillintätuloksia eivätkä hyvitysyksiköt kumoaisikaan vastaavan päästömäärän ilmastohaittaa. Tällöin kompensaatio ei välttämättä toteudu

(täysimääräisesti tai pahimmassa tapauksessa lainkaan) eivätkä kompensaatioon liittyvät väittämät pidä (täysin tai pahimmassa tapauksessa lainkaan) paikkansa.

Vankka laskentamenetelmä (engl. baseline and monitoring methodology): Hillintätulosten laskentaan käytetään soveltuvia ja tunnustettuja laskentamenetelmiä, esimerkiksi kansainvälisten tai kansallisten hyvitysstandardien puitteissa kehitettyjä menetelmiä. Epäsopivien laskentamenetelmien käyttäminen, tai soveltuvien laskentamenetelmien virheellinen käyttö voi johtaa virheellisiin arvioihin hillintätuloksista. Hillintätulosten yliarviointi tarkoittaisi, ettei kaikkien hyvitysyksiköiden taustalla olisikaan todellisia hillintätuloksia eivätkä hyvitysyksiköt kumoaisikaan vastaavan päästömäärän ilmastohaittaa. Tällöin kompensaatio ei välttämättä toteudu (täysimääräisesti tai pahimmassa tapauksessa lainkaan) eivätkä kompensaatioon liittyvät väittämät pidä (täysin tai pahimmassa tapauksessa lainkaan) paikkansa.

Seuranta ja raportointi (engl. monitoring and reporting): Hillintätulosta seurataan (mitataan tai mallinnetaan) toimintakohtaisesti valitun menetelmän mukaisesti, ja tulokset raportoidaan. Hyvitystoiminnan tuottaman hillintätuloksen tulisi olla läpinäkyvästi raportoitu ja siihen liittyvän laskennan tarkistettavissa.

Riippumaton todentaminen (engl. verification): Hillintätuloksen toteutuminen on todennettavissa, ja todentamisen suorittaa puolueeton kolmas osapuoli hillintätuloksen toteutumisen jälkeen.

Pysyvyys (engl. permanence): Hillintätuloksen tulisi olla mahdollisimman pysyvä, eli lähtökohtaisesti vähintään 100 vuotta.⁴⁸ Maankäyttösektoria lukuun ottamatta päästövähennykset ovat pysyviä ja poistot lähtökohtaisesti pitkäkestoisia. Maankäyttösektorin päästövähennykset ja poistot saattavat olla lyhyempikestoisia. Hyvitysstandardien puitteissa on kehitetty erilaisia keinoja hallita maankäyttösektorin hillintätulosten pysyvyyseriskiä, mm. hyvitysyksikköpuskureilla (engl. buffer pool) ja hillintätulosten peruuntumisen korvausvelvollisuudella (engl. liability).

48 Nurmi, V. & Ollikainen, M. (2019). Kohti hiilipörssiä? Suomessa esitetyt hiilipörssiinliittyvät aloitteet tutkimuskirjallisuuden ja kansainvälisten kokemusten valossa.

Hiilivuodon (engl. leakage) **välttäminen**: Hyvitystoiminnan ei tulisi aiheuttaa päästöjen kasvua tai hiilinielun vähenemistä toiminnan rajojen ulkopuolella.

- **Kaksoislaskennan välttäminen**: Samaa hillintätulosta ei tule sertifioida, myydä tai käyttää useampaan kertaan, eikä sitä tulisi hyväksilukea useampaan kuin yhteen tavoitteeseen (ks. alla)
- **Do no significant harm – periaate**: Hyvitystoiminnan ei tulisi tuottaa merkittäviä negatiivisia ympäristö- tai sosiaalisia vaikutuksia. Periaate edellyttää tyypillisesti toimia ympäristö- ja sosiaalisten haittojen minimoimiseksi (engl. environmental and social safeguards).

Lisäksi useimmissa standardeissa ja järjestelmissä on mainittu seuraava kriteeri, jonka voisi ottaa myös Suomen kansallisessa järjestelmässä minimikriteeriksi, mutta se voi olla myös vapaaehtoinen:

- **Kestävän kehityksen edistäminen**: Hyvitystoiminnan tulisi edistää kestävää kehitystä myös muilla kestävän kehityksen osa-alueilla kuin ilmastonmuutoksen hillinnässä.

Taulukkoon (Taulukko 2) on kerätty hillintätulosten laatukriteereiden ja hyvän kompensaation käytäntöjen esiintyminen minimikriteereinä eri kompensaatio-ohjeistuksissa ja -standardeissa. Taulukosta on nähtävissä, että minimikriteerit ja hyvät käytännöt toistuvat hyvin saman tyyppisinä eri ohjeistuksissa, ja tästä syystä niiden huomiointi Suomen kansallisessa vapaaehtoisen kompensaation ohjeistuksessa ja sääntelyvaihtoehdoissa on myös keskeistä.

Seuraavassa taulukossa (Taulukko 3) on tietoa siitä, kenellä on vaikutusvaltaa minimikriteerin täyttymiseen tai hyvän käytännön toteutumiseen. Vaikutusvalta voi olla kriteeristä tai käytännöstä riippuen joko hillintätulosten kehittäjällä, ostajalla/käyttäjällä, hankkeen isäntämaalla tai rekisterin ylläpitäjällä. Lisäksi taulukkoon on tuotettu arvio siitä, miten todennettavia kriteerien tai käytäntöjen toteutuminen ovat kompensaation laadun varmistamiseksi. Todennettavuus vaihtelee kriteerien välillä, mutta yhtäkään ei ole arvoitu heikosti todennettavaksi.

Taulukko 2. Hillintätuloksia koskevat minimikriteerit ja kompensaation hyvät käytännöt eri ohjeistuksissa ja standardeissa⁴⁹

		Ohjeistukset					Mekanismit ja standardit				
		ICROA Code of Best Practice	WWF min. quality criteria	TSVCM (Task-Force)	WWF/EDF/ Öko-Institut	UK criteria (international)	CORSIA	CDM	VCS	GS	Artikla 6.4 mekanismi
Hillintätulosten minimikriteerit kompensaatiokäyttöön	Lisäisyys										
	Vankka hyvityserusura										
	Vankka laskentamenetelmä										
	Seuranta ja raportointi										
	Riippumaton todentaminen										
	Pysyvyys										
	Hiilivuodon välttäminen										
	Kestävän kehityksen hyödyt										
	Do no harm										
	Kaksoislaskennan välttäminen										
Kompensaation hyvät käytännöt	Omien päästövähennysten priorisointi				N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
	Omien ilmastotoimien yhteensopivuus 1,5 C tavoitteen kanssa				N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
	Laadukkaiden hillintätulosten käyttö kompensaatioon				N/A		N/A	N/A			N/A
	Raportointi omista ilmastotoimista (kuluttajille)				N/A		N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
	Raportointi hiilintätulosten käytöstä (kuluttajille)				N/A		N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

	Huomioitu ohjeistuksessa / standardissa
	Osittain huomioitu tai ei suoraan mainittu, mutta voidaan päätellä muista sanamuodoista
	Mainittu sääntöluonnoksessa, jota ei ole vielä hyväksytty
	Ei huomioitu

49 ICROA <https://www.icroa.org/The-ICROA-Code-of-Best-Practice>
 WWF <https://www.worldwildlife.org/publications/wwf-position-and-guidance-on-voluntary-purchases-of-carbon-credits>
 TSVCM https://www.iif.com/Portals/1/Files/TSVCM_Report.pdf
 WWF/EDF/Öko-Institut https://www.edf.org/sites/default/files/documents/what_makes_a_high_quality_carbon_credit.pdf
 UK https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69282/pb13309-ghg-guidance-0909011.pdf
 CORSIA <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/CORSIA-Emissions-Units.aspx>
 CDM <https://cdm.unfccc.int/>
 VCS https://verra.org/wp-content/uploads/2021/04/VCS-Standard_v4.1.pdf
 Gold Standard <https://www.goldstandard.org/>
 Artikla 6.4 mekanismi <https://unfccc.int/documents/204686>

Taulukko 3. Kenellä on vaikutusvaltaa kriteerin täyttymiseen ja miten todennettava kriteeri on laadun varmistamiseksi?

Vaikutusvalta kriteerin täyttymiseen

		Hillintätulosten kehittäjä	Hillintätulosten käyttäjä (ostaja)	Hankkeen isäntämaa	Rekisterin ylläpitäjä	
Hillintätulosten minimikriteerit kompensaatioskäyttöön	Hillintätulosten laatukriteerit	Lisäisyys	X			
		Vankka hyvitysuperusra	X			
		Vankka laskentamenetelmä	X			
		Seuranta ja raportointi hillintätuloksista	X			
		Riippumaton todentaminen	X			
		Pysyvyys				
		(a) päästövähennyshankkeet (pl. maankäyttösektori)	X			
		(b) maankäyttösektorin hankkeet	X			
		Hiilivuodon välttäminen	X			
		Kestävän kehityksen hyödyt	X		(X)	
		Do no harm	X		(X)	
	Kaksoislaskenta	Kaksoislaskennan välttäminen				
		(a) kaksinkertainen sertifiointi	X		(X)	X
		(b) kaksinkertainen käyttö		(X)		X
	(c) kaksinkertainen hyväksiluku isäntämaan kanssa		(X)	X	(X)	
Kompensaation hyvät käytännöt	Omien päästövähennysten priorisointi		X			
	Omien ilmastotoimien yhteensopivuus 1,5 C tavoitteen kanssa		X	(X)		
	Laadukkaiden hillintätulosten käyttö kompensatioon		X			
	Raportointi omista ilmastotoimista (kuluttajille)		X			
	Raportointi hiilintätulosten käytöstä (kuluttajille)		X		X	

	Luotettavasti todennettava
	Melko luotettavasti todennettava
	Osittain todennettava
	Heikosti todennettava

Kaikkia vakiintuneita hyvitysstandardeja yhdistää pyrkimys varmistaa hillintätulosten laatu ja sertifioida hyvitysyksiköitä laatukriteerit täyttäviä hillintätuloksia vastaan. Niitä yhdistävät samat yleisperiaatteet ja laatukriteerit. Hyvitysstandardien yleisiä periaatteita ovat relevanssi, täydellisyys, johdonmukaisuus, tarkkuus, konservatiivisuus ja läpinäkyvyys. Standardit eroavat pääasiassa soveltamisalan ja laatukriteerien arvioimisen yksityiskohtien sekä hallinnon osalta. Osa standardeista on julkisten ja osa yksityisten tahojen hallinnoimia. Standardit kehittyvät ajan mittaan tiedon ja kokemusten karttuessa.

Hyvitysstandardien puitteissa on kehitetty prosessit hillintätulosten laatukriteereiden täyttämistä ja arviointia varten. Pääpiirteissään prosessi sisältää päästövähennys- tai poistohankkeen suunnitelman validoinnin ja rekisteröinnin, hankkeen toteuttamisen, hillintätulosten seurannan, raportoinnin ja todentamisen, hyvitysyksiköiden sertifiointin ja mitätöinnin rekisterissä. Lisäksi hyvitysstandardeilla on prosessit lisäisyyttä, perusuraa ja päästölaskentaa koskevien menetelmien kehittämiseen ja hyväksymiseen.

Eri tahot ovat myös kehittäneet kriteerejä hyvitysstandardeille, ja hyväksyvät vain tiettyjen hyvitysstandardien sertifiointien hyvitysyksiköiden käytön vapaaehtoiseen kompensatioon.

Esimerkkejä

Vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden skaalaamista edistävä työryhmä (**Taskforce on Scaling Voluntary Carbon Markets, TSVCM**) kehittää laatukriteereitä hyvitysstandardeille mm. standardin hallinnon, läpinäkyvyyden, osallistavuuden, riippumattoman todentamisen ja julkisen rekisterin osalta.

ICROA listaa standardit, jotka ovat ICROA:n parhaiden käytäntöjen sääntöjen (Code of Best Practice) mukaisia.⁵⁰ **Saksan ilmasto- ja kehitysallianssin** kriteerit standarderille perustuvat ICROA:n parhaiden käytäntöjen sääntöihin.

Myös **kansainvälisen lentoliikenteen hyvitysmekanismi** (CORSIA) on kehittänyt laatukriteerit hyvitysstandardeille.⁵¹ CORSIA:n hyväksymien standardien tuottamat hyvitysyksiköt kelpaavat velvoitekäyttöön CORSIA:n puitteissa. Moni CORSIA:n hyväksymistä standardeista tuottaa hyvitysyksiköitä myös vapaaehtoiseen käyttöön (esim. VCS ja Gold Standard).

50 ICROA:n hyväksymät standardit on listattu täällä: <https://www.icroa.org/Quality-Assurance>

51 ICAO:n laatukriteerit hyvitysyksiköille sekä hyväksytyt hyvitysstandardit on listattu täällä: <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/CORSIA-Emissions-Units.aspx>

3.2.3 Hillintätuloksen kaksoislaskennan välttämistä koskevat kriteerit (ostajille/myyjille)

Kaksoislaskennalla tarkoitetaan tilannetta, jossa sama hillintätulos lasketaan useammin kuin kerran hillintätavoitteen tai -veloitteen täyttämiseen. Vapaaehtoisen kompensaation tapauksessa kaksoislaskennan välttämisen tarkoituksena on varmistaa, että hillintätulos hyväksiluetaan vain ja ainoastaan kompensaatiokäyttöön, jotta vastaavan päästömäärän ilmastohaitta aidosti kumoutuu.⁵²

Kaksoislaskenta voi tapahtua (ainakin) kolmella tavalla:⁵³

- Kaksinkertainen liikkeellelasku (engl. double issuance): samalle hillintätulokselle lasketaan liikkeelle useampi kuin yksi hyvitysyksikkö
- Kaksinkertainen käyttö (engl. double use): sama hyvitysyksikkö käytetään useammin kuin kerran
- Kaksinkertainen hyväksiluku (engl. double claiming): sama hillintätulos hyväksiluetaan sekä hyvitysyksikön käyttäjälle että isäntämaalle hillintätavoitteen täyttämiseen hillintätuloksen ansiosta alentuneella päästötasolla.

Kaksoislaskennan välttämisen periaatteesta vallitsee laaja yhteisymmärrys. Veloitteikäytön (esimerkiksi Pariisin sopimuksen osalta valtioiden, CORSIA:n osalta lentoyhtiöiden) yhteydessä ollaan yksimielisiä siitä, että kaikki kolme kaksoislaskennan muotoa tulee välttää.

Pariisin sopimuksessa jäsenvaltiot ovat sitoutuneita kansallisesti ilmoittamiinsa päästövähennysvelvoitteisiin (NDC). Näiden päästövähennysten sijasta sopimuksen osapuolivaltiot voivat täyttää veloitteensa hankkimalla päästövähennysveloitettaan vastaavan määrän kompensaatioita.

Pariisin sopimuksessa määritellään yleiset periaatteet kansainvälisesti siirretyille hillintätuloksille (engl. internationally transferred mitigation outcomes, ITMO): hillintätulosten kansainvälisiin siirtoihin osallistuvien osapuolten tulee edistää kestävää kehitystä ja varmistaa ympäristötavoitteiden loukkaamattomuus sekä avoimuus, myös hallinnossa, ja soveltaa vankkaa tilinpitoa varmistaakseen muun muassa kaksoislaskennan välttämisen.⁵⁴

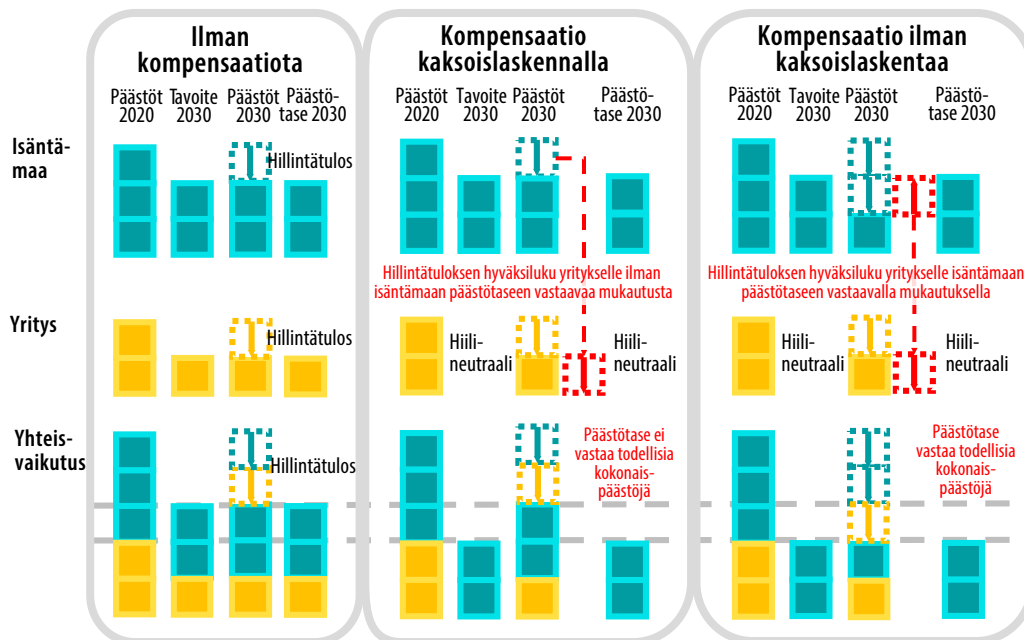
52 Esim. WWF (2019). WWF position and guidance on voluntary purchases of carbon credits.

53 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

54 HE 200/2016 vp, <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160200.pdf>

Kun valtio ostaa kompensatioita täyttääkseen Pariisin sopimuksen mukaiset päästövähennysvelvollisuutensa, kompensaaion päästövähennyshyötyä ei saa laskea samanaikaisesti molempien, kompensaaion ostaneen valtion ja sen valtion, missä kompensaaiohanke on toteutettu, hyväksi. Osapuolet välttävät kaksoislaskennan vastaavilla mukautuksilla (engl. corresponding adjustment) mukautettuun, Pariisin sopimukselle raportoitavaan päästötaseeseen, jota vasten maiden velvoitteiden täyttymistä arvioidaan (Kuva 2). Hillintätulosten kansainvälisiä siirtoja sekä niitä koskevien kriteerien ja raportointiohjeiden yksityiskohdat ovat vielä sopimatta, mutta viimeisimmässä luonnostekstissä on huomioitu, että kansainvälisiä hillintätuloksia voi käyttää muuhunkin tarkoitukseen kuin maiden ilmastovelvoitteiden täyttämiseen.⁵⁵ Muita käyttökohteita ovat esimerkiksi CORSIA:n alainen velvoitekäyttö ja vapaaehtoinen kompensaaio. Pariisin sopimuksen säännöt kuitenkin vain mahdollistavat kaksoislaskennan estävien sääntöjen soveltamisen myös vapaaehtoiseen kompensaaioon, mutta ne eivät tule edellyttämään sitä. Pariisin sopimus aiheuttaa velvoitteita ainoastaan sen hyväksyneille jäsenvaltioille, eikä se koske yksityisiä toimijoita, kuten kompensaaiopalveluita ostavia tai myyviä yrityksiä.

Kuva 2. Kaksoislaskenta ja sen välttäminen vapaaehtoisessa kompensaatiossa. Lähde: Perspectives Climate Group.



55 UNFCCC (2019). Proposal by the President. Draft CMA decision on guidance on cooperative approaches referred to in Article 6, paragraph 2, of the Paris Agreement, Version 3 of 15 December 00:50 hrs.

Vapaaehtoisen kompensaaation osalta ollaan yksimielisiä siitä, että kaksinkertainen liikkeellelasku ja käyttö tulee välttää, mutta kaksinkertaisen hyväksiluvun välttämisen tarpeellisuudesta on eriäviä näkemyksiä, sekä kansainvälisten että etenkin kotimaisten hillintätulosten osalta (ks. esimerkit alla).

Hyvitysstandardit ovat kehittäneet ohjeita ja prosesseja kaksinkertaisen liikkeellelaskun ja käytön välttämiseksi esimerkiksi rekisterin ja sarjanumeroiden avulla, ja kaksinkertaisen hyväksiluvun välttämisestä Kioton pöytäkirjan aikakaudella.⁵⁶

Esimerkkejä

Kioton pöytäkirjan aikakausi:

Vapaaehtoisilla hyvitysstandardeilla (esim. VCS, Gold Standard ja Climate Action Reserve) oli säännöt kaksoislaskennan välttämiseksi vapaaehtoisessa kompensoinnissa Kioton pöytäkirjan aikakaudella.⁵⁷ Tuolloin ne keskittyivät ilmastohankkeisiin kehittyvissä maissa ja USA:ssa, joilla ei ollut (sitovia kansainvälisiä) ilmastotavoitteita eikä siten intressiä laskea rajojensa sisällä tapahtuvia hillintätuloksia hyväkseen. Ilmastotavoitteiden piirissä olevalle toiminnalle voitiin myöntää hyvitysyksiköitä sillä edellytyksellä, että vastaava määrä esimerkiksi päästöoikeuksia mitätöitiin.

Uusi-Seelanti tarjosi Kioton pöytäkirjan aikakaudella mahdollisuuden tehdä vapaaehtoista kompensatiota uusiseelantilaisilla yksiköillä (New Zealand Units, NZUs), mukaan lukien mitätöintiprosessin kaksinkertaisen hyväksiluvun välttämiseksi. Prosessin puitteissa NZU:n yksityinen haltija mitätöi NZU:n ja valtio mitätöi vastaavan määrän Kioton pöytäkirjan puitteissa liikkeellelaskettuja sallittuja päästömääräyksiköitä (Assigned Amount Unit, AAU).⁵⁸

56 Kreibich, N. & Hermwille, L. (2020). Caught in between: Credibility and Feasibility of the Voluntary Carbon Market post-2020.

57 Schneider, L., Kollmuss, A, Lazarus, M. (2014). Addressing the risk of double counting emission reductions under the UNFCCC.

58 Ministry for the Environment. (2020). Guidance for voluntary carbon offsetting – updated and extended until 31 December 2020.

Euroopassa (Saksa, Iso-Britannia, Hollanti, Sveitsi) soiden ennallistaminen on yksi suosituimmista kompensatiotoimista **Kioton pöytäkirjan aikakaudella**, koska sitä ei lähtökohtaisesti lasketa mukaan maiden päästötaseisiin. Näin vältetään kaksinkertainen hyväksiluku isäntämaan kanssa.⁵⁹

Pariisin sopimuksen aikakausi:

Pariisin sopimuksen raportointisäännöt edellyttävät, että maat, jotka osallistuvat kansainvälisesti siirrettyjen hillintätulosten käyttöön tai valtuuttavat niiden käytön muihin tarkoituksiin kuin maiden velvoitteiden täyttämiseen (esimerkiksi vapaaehtoiseen kompensatioon), raportoivat Pariisin sopimukselle, miten vankkaa tilinpitoa on sovellettu mm. kaksoislaskennan välttämisen varmistamiseksi.⁶⁰

Gold Standardin, Carbon Market Watchin ja WWF:n mukaan vapaaehtoiseen kompensatiokäyttöön tulee soveltaa samoja kaksoislaskennan välttämisen sääntöjä kuin velvoitekäyttöönkin. Gold Standard edellyttää tietyn siirtymävaiheen jälkeen vain sellaisten hyvitysyksiköiden mitätöintiä kompensatiokäyttöön ja hiilineutraaliusväittämiin, joiden osalta kaksinkertainen hyväksiluku on vältetty. Gold Standardilla on kuitenkin rajallisesti keinoja valvoa sen rekisterissä mitätöityihin hyvitysyksiköihin liitettyjä väittämiä.

ICROA oli vielä vuonna 2017 sillä kannalla, että kompensatioon ja hiilineutraaliusväittämiin tulee käyttää vain hillintätuloksia, joita ei lasketa isäntämaiden Pariisin sopimukselle antamaan velvoitteeseen.⁶¹ Vuonna 2020 ICROA kuitenkin muutti kantaansa, jonka mukaan jos hyvitysyksiköitä ei siirretä pois isäntämaasta, vastaavia mukautuksia ei tarvita, ja koska hillintätulos lasketaan vain yhdelle (ts. isäntä)maalle, ei kaksinkertaista hyväksilukua tapahdu.⁶² ICROA:n nykyisen kannan mukaan saman hillintätuloksen voi sekä hyväksilukea isäntämaan velvoitteeseen että käyttää yritysten hiilineutraaliustavoitteisiin ja -väittämiin.

59 Cevallos, G., Grimault, J., Bellassen, V. (2019). Domestic carbon standards in Europe - Overview and perspectives. Institute for Climate Economics.

60 Päätös 18/CMA.1, FCCC/PA/CMA/2018/3/Add.2

61 https://www.icroa.org/resources/Documents/ICROA_WhitePaper_Final.pdf

62 https://www.icroa.org/resources/Documents/ICROA_Voluntary_Action_Post_2020_Position_Paper_March_2020.pdf

Verra ei näe kaksinkertaisen hyväksiluvun välttämistä tarpeelliseksi vapaaehtoisen kompensaaion ja hiilineutraaliusväittämien yhteydessä, kunhan ilmoittaa, jos kompensaaioon käytetty hillintätulos lasketaan isäntämaan hyväksi.⁶³ Verra aikoo kuitenkin eritellä VCS:n puitteissa liikkeellelasketut hyvitysyksiköt sen mukaan, onko niiden osalta vältetty kaksinkertainen hyväksiluku isäntämaan velvoitteiden kanssa. Tällaiset hyvitysyksiköt ovat kelpoisia velvoitekäyttöön CORSIA:n ja Pariisin sopimuksen puitteissa. Niiden käytölle vapaaehtoiseen kompensaaioon ei myöskään ole esteitä.

Vapaaehtoisten hiilimarkkinoiden skaalaamista edistävä työryhmä (Taskforce on Scaling Voluntary Carbon Markets, **TSVCM**) ei ole suosituksissaan ottanut kantaa kaksinkertaisen hyväksiluvun välttämiseen vapaaehtoisen kompensaaion yhteydessä. Environmental Defense Fund (EDF) ja Trove Research selvittävät kysymystä erillään työryhmästä, ja Voluntary Carbon Market Integrity initiative (VCMI) selvittää puolestaan väittämiin liittyviä kysymyksiä.

Kansallisten järjestelmien (Costa Rica, Peru, Japani, Thaimaa) puitteissa saman hillintätuloksen voi sekä hyväksilukea isäntämaan veloitteeseen että käyttää yritysten hiilineutraaliustavoitteisiin ja -väittämiin. Kukin järjestelmä toteaa selvästi, että vapaaehtoisen kompensaaion tarkoituksena on auttaa isäntämaata kohti hiilineutraaliutta. Tavoitetta edistäviä kansallisia hankkeita vapaaehtoisesti tukeville toimijoille voidaan myöntää kansallinen hiilineutraaliusmerkki.

Iso-Britannian ohjeistus yritysten ympäristöraportointiin⁶⁴ edellyttää nettopäästöissä huomioitavien (kansainvälisten) hyvitysyksiköiden (offsets/carbon credits) osalta kaksoislaskennan välttämistä, myös sitovien tavoitteiden kanssa. Kansallisten hillintätulosten osalta ohjeistuksessa todetaan, että nämä lasketaan myös Iso-Britannian hyväksi, joten niitä ei määritellä hyvitysyksiköiksi. Yrityksen nimiin mitätöidyt kansalliset hillintätulokset voi kuitenkin vähentää yrityksen nettopäästöistä.

63 https://verra.org/the-future-of-the-voluntary-carbon-market/?fbclid=IwAR3l0p2k-xOA_zlu26d8MRYKfvK0fwnFNR_q8vZ9EC1GG5wzHOfnuJEtR48

64 HM Government. (2019). Environmental Reporting Guidelines: Including streamlined energy and carbon reporting guidance.

3.3 Katsaus toiminnasta saatavilla olevaan tietoaaineistoon

3.3.1 Kansainvälisten hyvitysstandardien mukaiset hankkeet

Kansainvälisten hyvitysstandardien (kuten VCS, Gold Standard, CDM) mukaisista, kompensatioon soveltuvista hyvityshankkeista on saatavilla läpinäkyvät ja tarkat tiedot hankkeiden yksityiskohtaisissa kuvauksissa (*Project Design Document* tai vastaava), auditointi- ja todentamisraporteissa (*Validation/Verification Report* tai vastaava) ja hillintätulosten seurantaraporteissa (*Monitoring Report* tai vastaava). Kullakin hyvitysstandardilla on oma tietojärjestelmänsä ja hanke- ja yksikkörekisterinsä, kuten VCS ja muiden Verran standardien Verra Registry⁶⁵ ja Gold Standardin rekisteri Gold Standard Impact Registry⁶⁶. Hankerekistereistä on saatavilla kaikkien kyseistä standardia käyttävien hankkeiden tiedot, myös niiden jotka ovat vasta kehitteillä eivätkä vielä lopullisesti hyväksytyjä järjestelmään.

Hyvitysstandardien rekistereissä saatavat tiedot sisältävät läpinäkyvät ja vertailtavissa olevat tiedot hankkeista, mm.

- Hankkeen kuvauksen ja tarkan sijainnin
- Käytettävän hillintätulosten laskentametodologian ja laskennassa käytettävä perusuran
- Perustelut hankkeen lisäisyydestä ja muista kompensaaion minimikriteereiden täyttämisestä
- Laskennassa käytetyt parametrit ja laskennan tulokset
- Hankkeen hillintätulosten monitoroinnissa seurattavat parametrit
- Hankkeiden tuottamien hillintätulosten tarkat seurantatiedot
- Todentajan tiedot ja lausunnon hankkeista hankkeiden hyväksyntävaiheessa ja hillintätulosten seurantavaiheessa.

3.3.2 Kotimaiset kompensatiohankkeet

Maa- ja metsätalousministeriön rahoittamassa esiselvityksessä kotimaisista maankäyttösektorin kompensatiohankkeista⁶⁷ kerättiin tietopohjaa kotimaisista vapaaehtoisista kompensointihankkeista. Haasteena kotimaisen kompensaaion ja siitä saatavilla olevan tietoaaineiston osalta on se, ettei yksikään tällä hetkellä Suomessa kotimaisia vapaaehtoisia kompensatiopalveluja myyvä toimija käytä käynnissä olevien

65 Linkki: <https://registry.verra.org/>

66 Linkki: <https://registry.goldstandard.org/projects?q=&page=1>

67 Laine, A., Auer, J., Halonen, M., Horne, P. et al (2021). Esiselvitys maankäyttösektorin hiili-kompensatiohankkeista. Maa- ja metsätalousministeriön Nappaa hiilestä kiinni -ohjelma.

kompensaatiohankkeidensa osalta näitä standardeja⁶⁸, eikä siten ole mukana niiden tietojärjestelmissä. Julkisesti saatavilla olevat tiedot kotimaisista hankkeista vaihtelevat täten huomattavasti, ja **yleisesti ottaen kotimaisista hankkeista ei ole saatavilla niin tarkkoja tietoja, että kompensatioyksiköiden ostopäätöksen voisi tehdä tarpeeksi informoidulla tavalla.**

Osa palveluntarjoajista lähettää kiinnostuneille ostajille luottamuksellisesti lisämateriaalia kompensatiohankkeista, mutta julkisesti saatavilla oleva materiaali on hyvin puutteellista. Julkisesti saatavilla olevan materiaalin avulla on mahdotonta selvittää, täyttävätkö hankkeet kompensation minimikriteerit, varsinkin kun suurin osa toimijoista ei ole teettänyt minkään tyyppistä todentamista hillintätulosten toteutumisen osalta. Käytetyissä hillintätulosten laskentametodologioissa on huomattavaa hajontaa, eikä laskentametodologia ole useimmiten selkeästi nähtävillä julkisessa dokumentaatiossa.

Riippumatonta **todentamista** ovat toteuttaneet kotimaisista kompensatiopalvelujen tarjoajista toistaiseksi kaksi toimijaa: Puro.earth⁶⁹ ja Green Carbon⁷⁰. Laskentametodologian osalta Puro.earth on luonut omat tuotepohjaiset laskentamenetelmänsä (ympäristöselosteiden eli EPD:iden ja tuotekohtaisten standardien pohjalta) ja Green Carbonin menetelmä pohjautuu kansainväliseen ISO 14064-2:2019 standardiin. Nämä menetelmät eivät ole täysin verrattavissa kansainvälisiin hyvitysstandardeihin, eikä niillä ole omia hankerekistereitä, joissa olisi läpinäkyvästi ja julkisesti saatavilla olevaa tarkempaa tietoa hankkeista. Todentaminen tuo kuitenkin uskottavuutta hankkeille, eli ne ovat todennetusti toteutuneet käytetyn laskentametodologian mukaisesti.

Kotimaisista kompensatiotarjoajista Puuni⁷¹ käyttää myös hillintätulosten laskenta- ja raportointimetodologiana erästä kansainvälistä standardia, eli GHG Protocol for Project Accounting ja sen nieluja koskevaa ohjeistusta (LULUCF Guidance for GHG Project Accounting). GHG Protocolin hankestandardi eroaa myös tyyppiltään hieman tavanomaisista hyvitysstandardeista, eikä sillä ole omaa julkista hankerekisteriä tai todennusjärjestelmää, mutta se määrittelee melko tarkkaan hillintätulosten laskennan, ja sitä voisi käyttää myös pohjana niiden todentamiseen.

Suomessa valmistellaan parhaillaan myös kotimaisen SFS-standardin ”Päästökompensointi metsän puuston kasvun lisäisyyden kautta syntyvällä hiilinielulla” kehittämistä, Hiilinieluntuottajat HNT Oy:n aloitteesta. SFS on selvittänyt alustavasti ehdotetun standardin

68 Yksi Gold Standard – hanke on parhaillaan kehitteillä Suomessa.

69 <https://puro.earth/>

70 <https://greencarbon.fi/>

71 <https://puuni.fi/>

tarpeellisuutta sekä kiinnostusta osallistua standardin laatimiseen pyytämällä alan toimijoilta ja sidosryhmiltä asiasta lausuntoja alkuvuoden 2021 aikana. SFS perustaa työryhmän jatkamaan standardialoitetta koskevaa keskustelua ja käynnistämään standardia koskevan valmistelutyön syksyllä 2021.

Jotta kotimaisista hankkeista saataisiin tarpeeksi julkisia tietoja läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta varten, olisi tiedot hankkeista hyvä kerätä julkiseen rekisteriin, josta löytyisi samat tiedot kaikista kompensatiohankkeista, esimerkiksi:

- Hankkeen nimi ja hankkeen toteuttaja
- Hankkeen sijainti
- Hanketyyppi
- Käytettävän hillintätulosten laskentametodologia ja mahdollinen standardi
- Perusuran käyttöä koskevat tiedot (ja onko sovellettu tietyn standardin ohjeita)
- Lisäisyyttä koskevat tiedot (ja onko sovellettu tietyn standardin ohjeita)
- Hillintätulosten todentamista koskevat tiedot (onko todentamista / todennuksen toteuttaja), ja onko sovellettu tietyn standardin ohjeita
- Hankkeen kesto
- Hillintätulosten pysyvyys ja tiedot mahdollisen pysyvyyttä edistävän puskurin/ kertoimen käytöstä
- Tähän asti toteutuneiden hillintätulosten laskentatulokset (t CO₂e), tiedot vuosittain (raportointi voi tarvittaessa olla myös useammin/harvemmin).
 - Mahdollisesti hillintätulosten seurantaraportin julkistaminen. Myös seurantaraportin lähettäminen rekisterin ylläpitäjälle voisi riittää.
- Tieto myytyjen kompensatioyksiköiden määrästä (tai myönnettyjen hyvitysyksiköiden, jos kyseessä kansainvälinen hyvitysstandardi) ja asiakkaan hyväksi mitätöityjen kompensatioyksiköiden määrästä (mahdollisesti eri riveillä rekisterissä). Asiakkaan nimeä tai yksiköiden hintoja ei tarvitse nimetä rekisteriin.
- Tieto siitä, sisältyykö hillintätulos valtion päästötaseeseen.

3.3.3 Case-tarkastelu: ISO 14064-2 (2019) standardin sopivuus hillintätuloksia koskeviin kriteereihin

Yksi ensimmäisistä todennettuja kotimaisia kompensatiopalveluja tarjoava toimija, Green Carbon, on laskenut, mitannut ja raportoinut metsälannoitushankkeensa tuottaman hiilinielujen ja -varastojen lisäyksen käyttäen ISO 14064-2 -standardia "Specification with guidance at the project level for quantification, monitoring and reporting of greenhouse gas emission reductions or removal enhancements". Hillintätuloksen määrä on todennettu standardin vaatimuksia vasten DNV:n toimesta.

Kyseisen ISO-standardin vaatimuksia (ja Green Carbonin hankkeen tietoja⁷²) tarkasteltiin kappaleessa 3.2.2. esiteltyjä kompensatioissa käytettäviä hillintätuloksia koskevia kriteereitä vasten, ja tämän kevyen kartoituksen tulokset ovat näkyvissä alla olevassa taulukossa (Taulukko 4).

Taulukko 4. ISO 14064-2 -standardin mukaisen kompensatiohankkeen tietojen vertailu hillintätuloksia koskeviin kriteereihin

Kriteeri	ISO 14064-2 -standardin vaatimukset	Hankedokumentin tiedot
Lisäisyys	Standardi tunnistaa lisäisyyden konseptin, mutta ei määrittele tarkkoja ehtoja tai sääntöjä lisäisyydelle säilyäkseen ”ohjelmaneutraalina”. Lisäisyys perusuraan verrattuna kuitenkin vaaditaan.	Lisäisyys perustellaan perusuraan (tavanomaisiin metsänhoitotoimenpiteisiin) verrattuna.
Vankka hyvitys-perusura	Standardi vaatii perusuran määrittelyn, ja päästövähennykset/poistot lasketaan perusuraan vertaamalla. Perusuralta vaaditaan konservatiivisuutta ja todenmukaisuutta. Perusuraa pitää päivittää, mikäli hankkeeseen tehdään muutoksia.	Perusura on perusteltu hyvin ja perusurana käytetään Tapio Oy:n metsänhoitosuosituksia suomalaisille metsille, erityisesti tietyille lannoitukseen soveltuville metsätyypeille.
Vankka laskenta-menetelmä	Standardi jättää laskentamenetelmän tarkemman määrittelyn hankekehittäjän vastuulle. Menetelmälle annetaan kuitenkin joitain ohjeita, esimerkiksi että laskenta pitää tehdä jokaiselle relevantille kasvihuonekaasulle ja kaikkien hankkeeseen liittyvien päästölähteiden, nielujen ja varastojen osalta, myös niiden, jotka ovat kohteen ulkopuolella. Päästökertoimien ja poistojen laskentana käytettyjen kertoimien tulee olla luotettavasti lähteestä ja huomioida epävarmuudet laskennassa.	Laskentaan käytetään MOTTI-mallia, joka sisältää laskentakaavat (malli perustuu LUKEn tutkimukseen). Nielujen arvioinnissa käytetään IPCC:n kertoimia.

72 Green Carbonin tarkat hanketiedot eivät ole julkisesti saatavilla, mutta potentiaalisten asiakkaiden on mahdollista nähdä tiedot ennen ostopäätöstä

Kriteeri	ISO 14064-2 -standardin vaatimukset	Hankedokumentin tiedot
Seuranta ja raportointi	Standardin mukaan hankkeiden seurantaan tulee kehittää tarkka seurantasuunnitelma, joka sisältää mm. seurattavat parametrit, seurantatiheyden, seurantametodologian, roolit ja vastuut, ja datan säilönnän ja tarkastukset. Raportoinnista on myös erilliset vaatimukset, hankekehittäjän tulee laatia tarkka "GHG report", jolle on listattu 15 sisältökriteeriä.	Hankkeesta laaditaan vuosittain "GHG report" seurantasuunnitelman mukaisesti.
Riippumaton todentaminen	Standardin käyttö mahdollistaa riippumattoman todentamisen standardia vastaan.	Riippumaton todentaminen on suoritettu standardin mukaisesti, todentaminen toteutetaan vuosittain. DNV on toteuttanut ensimmäisen todentamisen, ml. kohdekäynnin.
Pysyvyys	Standardin mukaan hankekehittäjän on laadittava ja sovellettava kriteerejä ja/tai menetelmiä arvioidakseen pysyvyyden riskin. Standardi itsessään ei anna tarkkoja ohjeita tähän.	Hankkeen kesto on 5-10 vuotta, eli melko lyhyt. Riskeistä on hankedokumentissa erillinen liite.
Hiilivuodon välttäminen	Hankekehittäjä on myös vastuussa muutoksista kasvihuonekaasupäästöissä ja poistoissa hankkeen ulkopuolella, joihin hanke vaikuttaa toiminnan siirtämisen tai markkinoiden muutoksen kautta. Tästä ei kuitenkaan anneta tarkkoja ohjeita standardissa.	Tästä ei ole tietoa hankedokumentissa.
Kaksois-laskennan välttäminen	Ei mainita standardissa.	Tästä ei ole tietoa hankedokumentissa.
"Do no significant harm"-periaate	Ei erityisiä vaatimuksia standardissa, mutta mainitaan että hankkeesta saattaa joutua laatimaan YVA:n tai vastaavan selvityksen kansallisten ympäristö- ja kehitysvaatimusten mukaisesti.	Tästä ei ole tietoa hankedokumentissa.

Yleisesti arvioiden käsitelty ISO-standardi soveltuu suhteellisen hyvin hillintätuloksia koskevien kriteerien täyttämiseen, mutta standardi ei sisällä tarkkoja ohjeita kriteereiden täyttämiseen, vaan ohjeet on annettu ylätasolla. Standardin puitteissa ei arvioida kaikkien kriteerien (esim. kaksoislaskennan välttäminen, haitan välttäminen) täyttymistä. Standardin ulkopuolelle jäävien kriteerien täyttymisen raportointi tulisi tehdä muilla keinoin, esimerkiksi tietojen keräämisellä yhteiseen rekisteriin.

4 Eri ohjauskeinovaihtoehtojen tai niiden yhdistelmien soveltuvuus

4.1 Ohjauskeinojen tavoitteenasettelu

Ennen ohjauskeinovaihtoehtojen laatimista tulee kuvata ongelma, joka ohjauskeinoilla pyritään ratkaisemaan. Sääntelylle asetettu tavoite ohjaa ohjauskeinovaihtoehtojen valintaa. Kuten edellä kuvattiin, hiilikompensaatiotoimintaan liittyy yritysten välisiä palvelusopimusrelaatioita, yritysten välistä markkinointia ja kuluttajamarkkinointia. Perustuslain 18.1 §:ssä tarkoitettu elinkeinovapaus perusoikeutena tarkoittaa vapautta viranomaisten ja yksityisten tahojen asettamista esteistä toimeentulon hankkimiselle.⁷³ Erityisesti elinkeinojen luvanvaraisuutta on määrätietoisesti pyritty karsimaan elinkeinovapauden turvaamiseksi. Perustuslaki ei tunnusta sopimuksenvapautta, mutta se esiintyy perustuslakivaliokunnan lausunnoissa omaisuudensuojasta johdettuna.⁷⁴ Perustuslain 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus kohdistaa vastuun ympäristöstä kaikille ja velvoittaa julkista valtaa edistämään oikeutta terveelliseen elinympäristöön.

Yritystenvälisen sopimuksenvapauden rajoittamiseen on suhtauduttava pidättyvämmiin kuin kuluttajamarkkinoinnin rajoituksiin, koska yrityksiltä voidaan olettaa jonkinlaista huolellisuutta sopimuksia laadittaessa. Yrityksillä tulee olla oikeus solmia myös kannaltaan huonoja sopimuksia. Sen sijaan kuluttajille suunnattuja markkinointiväittämiä tulee voida rajoittaa, etteivät ne olisi harhaanjohtavia, sillä kuluttaja ja kulutushyödykkeiden tarjoaja eivät ole kaupantekotilanteessa tasavertaisessa asemassa. Vaikka perustuslaki ei tunnusta kuluttajansuojaa perusoikeutena, sen on kuitenkin katsottu olevan elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan rajoitusperuste.⁷⁵

Ympäristöperusoikeuden kannalta on olennaista havaita, että ainakaan nykyiset käytännöt kompensatiomarkkinoilla eivät aktiivisesti heikennä ympäristön suojelun tasoa. Arvioitaessa elinkeinovapauden rajoittamisperusteita on pohdittava esimerkiksi sitä, onko riittävä syy se, että vapaaehtoiseen ympäristönsuojeluun tähtäävä toiminta voisi olla sääntelyn

73 Hallberg et al: Perusoikeudet, Helsinki 2004.

74 Saraviita, Ilkka: Yrittäjyyden perusoikeussuoja. Edilex 2001, s. 16.

75 Euroopan Unionin perusoikeuskirjan 38 artiklan mukaan unionin politiikoissa tulee varmistaa korkeatasoinen kuluttajansuoja. Kuluttajansuoja ei sisälly muihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

ansioista vieläkin tehokkaampaa ympäristönsuojelullisesti. Kysymys on sen sijaan vaihtoehtokustannuksista tilanteessa, jossa kompensaation käytetty pääoma ohjautuu tavalla, jolla ei ole väitettyjä (positiivisia) ilmastovaikutuksia tai vaikutukset ovat pienemmät kuin väitetään. Tällöin on mahdollista, että päästövähennystoimi, jolla olisi suurempi ilmasto-hyöty jää toteutumatta. Lisäksi haittaa voi syntyä epäsuorasti, jos luottamus kompensaa-tiomarkkinoihin ja niiden tuottamiin ilmastovaikutuksiin horjuvat vaikuttaen kielteisesti myös toimintaan, joka täyttää hyvän vapaaehtoisen kompensaation kriteerit.

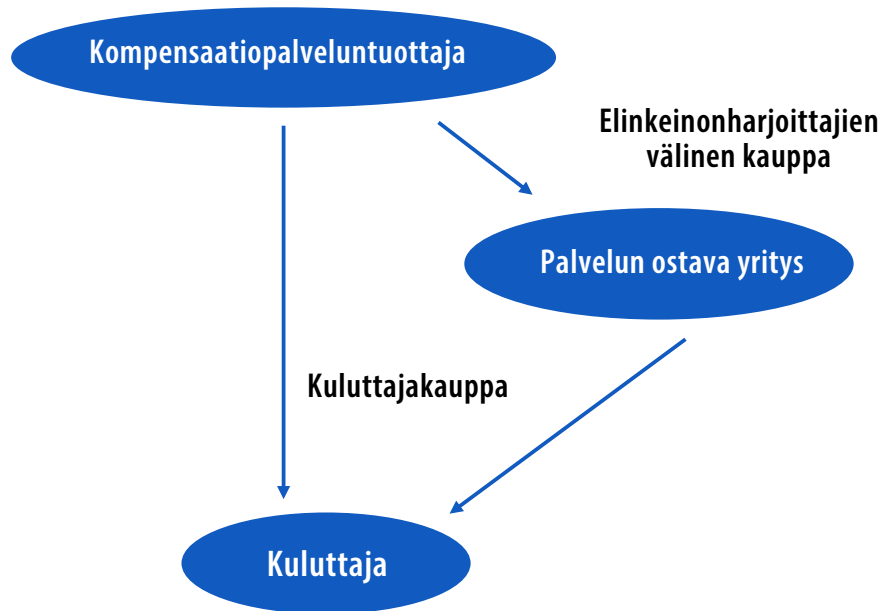
Ohjauskeinovaihtoehtojen määrittelyn lähtökohdaksi tässä selvityksessä otettiin kuluttajansuoja; miten voidaan edistää sitä, että kuluttaja (kuluttajansuojalain tarkoittamassa merkityksessä) saa paikkansapitävää ja ymmärrettävää muodossa olevaa tietoa ostopäätöksensä tueksi. Kompensointiin liittyvät markkinointiväittämät voivat tällöin liittyä tuoteeseen, joka voi olla yksittäinen tuote yrityksen tuotevalikoimassa tai väite koko yrityksen hiilineutraalisuudesta, minkä voidaan ymmärtää tarkoittavan kaikkia yrityksen tarjoamia hyödykkeitä. Lisäksi markkinointiväite voi kohdistua myös kompensatiopalvelun tarjoamiseen itseensä silloin, kun palvelua markkinoidaan suoraan kuluttajalle. Ohjauskeinovaihtoehdot on pyritty luomaan siitä lähtökohdasta, että niillä ei pyritä nykytilanteeseen verrattuna rajoittamaan sitä, millaista kompensatiopalveluihin liittyvää markkinointia elinkeinonharjoittajien välillä esiintyy tai millaisia sopimuksia kompensatiopalveluista elinkeinonharjoittajat keskenään laativat.

Toisena tavoitteena ohjauskeinovaihtoehtoja kehiteltäessä on pidetty sitä, millaisilla toimilla voitaisiin edistää kompensatiotoiminnan taustalla olevaa ilmastonsuojelullista tavoitetta ja muita kestävän kehityksen tavoitteita erityisesti siitä näkökulmasta, miten kuluttajalla olisi mahdollisuus tehdä informoituja ja vastuullisia valintoja.

Kuluttajansuojanäkökulmasta vastuullisena markkinointiväittämän oikeellisuudesta pidetään siis sitä, jonka lukuun markkinointia tehdään. Näin ollen, jos yritys A myy tuotetta kuluttajalle väittäen sen olevan hiilineutraali ja sitä varten yritys A on ostanut kompensatiopalveluita yritykseltä B, kuluttajansuojanäkökulmasta vastuu väittämän oikeellisuudesta on yrityksellä A. Jos yrityksen A ja B välisten sopimusveloitteiden täyttämässä on epäselvyyksiä, asia jää A ja B väliseksi sopimusoikeudelliseksi riidaksi, johon ei kohdistu julkista intressiä.⁷⁶

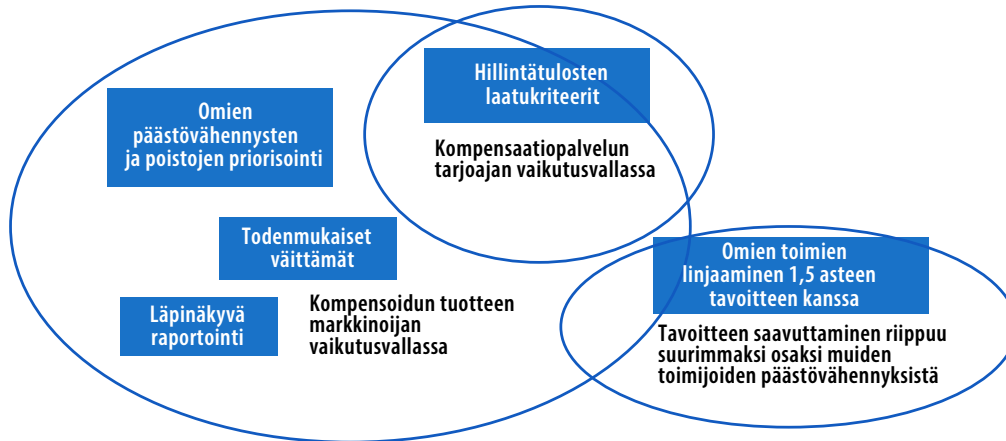
76 Poislukien tilanteet, joissa on syytä epäillä yleisen syytteen alaista rikosta, kuten markkinointirikos tai petos.

Kuva 3. Kuluttajakauppa suhteessa elinkeinonharjoittajien väliseen kauppaan



On myös havaittavissa, että jos markkinointiväitteen esittävä toimija ostaa kompensatiopalvelun toiselta palveluntarjoajalta, eikä tee sitä omana työnään, kompensatiopalvelun tarjoaja ei voi vaikuttaa kaikkien kompensatiopalvelun hyvien käytäntöjen ja minimikriteerien toteutumiseen. Esimerkiksi läpinäkyvä raportointi edellyttää tuotteen hiilijalanjäljen laskemista, mihin kompensatiopalvelun tuottaja ei pysty, vaan tuotteen hiilijalanjäljen laskentaan tarvittavat lähtötiedot ovat vain tuotteen valmistajalla. Samoin omien päästövähennysten ja poistojen priorisointi on mahdollista vain sille, joka hallitsee markkinoitavan tuotteen tuotanto- ja jakeluprosessia ja tuntee sen riittävän hyvin prosessin kehittämistä ajatellen. Hillintätulosten laatukriteerit (kts. kappale 3.2.2) sen sijaan ovat kompensatiopalvelun tuottajan hallinnassa. Markkinointiväitteen esittäjä voi kuitenkin vaikuttaa näiden kriteerien toteutumiseen tekemällä hankintapäätöksen sellaiselta kompensatiopalvelun tuottajalta, joka on sitoutunut hillintätulosta koskevien laatukriteerien noudattamiseen. Tavoitteenasettelun yhteensopivuus 1,5 asteen tavoitteen kanssa ei taas ole kummankaan toimijan hallinnassa, koska 1,5 asteen tavoitteen saavuttaminen sen edellyttämät yksittäistä yritystä koskevat päästövähennysvaatimukset riippuvat siitä, miten muiden kasvihuonekaasupäästöjen tuottavien toimijoiden päästöt kehittyvät. Tästä syystä ohjauksen kohdistaminen siihen, kenen lukuun markkinointia tehdään, pystyy kattamaan suuremman joukon kompensatioiden laatukriteerejä kuin ohjauksen kohdistamisen kompensatiopalvelun tuottajaan (Kuva 4).

Kuva 4. Kompensaation hyvät käytännöt ryhmiteltynä sen mukaan, kykeneekö markkinointiväittämän esittäjä vai kompensatiopalvelun tarjoaja vaikuttamaan niiden toteutumiseen.



Tässä selvityksessä sääntelykohteeksi on selvitystyön ohjausryhmän kanssa käytyjen keskustelujen perusteella valikoitunut kompensatiöväittämät ja sääntelyn tavoitteeksi sen varmistaminen, että kompensatiöväittämät ja etenkin siihen käytettäviin hillintätuloksiin liittyvät väittämät ovat todenmukaisia ja tiedot luotettavia. Ohjauskeinojen tarkastelussa ei täten lähtökohtana ole ollut vapaaehtoisten kompensatiomarkkinoiden rooli ilmastopolitiikan keinona Suomen hiilineutraaliustavoitteiden saavuttamisen edistämiseksi.⁷⁷ Aiemmissa selvityksissä on kuitenkin tunnustettu kompensatiojärjestelmän jatkokehittämistä varten tarve määritellä kansallisesti myös järjestelmän tavoite ilmastopoliittisesti sekä valtion päästöinventaarion suhde vapaaehtoiseen kompensatioon.⁷⁸ Ohjauskeinovaihtoehdot on kuitenkin pyritty laatimaan niin että ne mukautuvat joustavasti myös kompensatiomarkkinoiden roolin mahdolliseen selkeyttämiseen suhteessa Suomen ilmastopolitiikan tavoitteisiin.

Ohjauskeinovaihtoehtojen harkinnassa on myös pyritty huomioimaan, että vapaaehtoinen kompensatiotoiminta ei ole sääntelemättömässä tilassa. Vapaaehtoista kompensatiota koskee kompensatiomallista ja siihen käytettävistä hillintätuloksista riippuen eri määrä ja -tasoista sääntelyä ja ohjausta. Uudet ohjauskeinot on pyritty yhteensovittamaan olemassa olevan sääntely kanssa. Niiden harkinnassa on myös huomioitu, että kompensatiomarkkinat ja etenkin niiden itsesääntely sekä kansainvälisesti että kansallisesti ovat voimakkaasti kehittymässä.

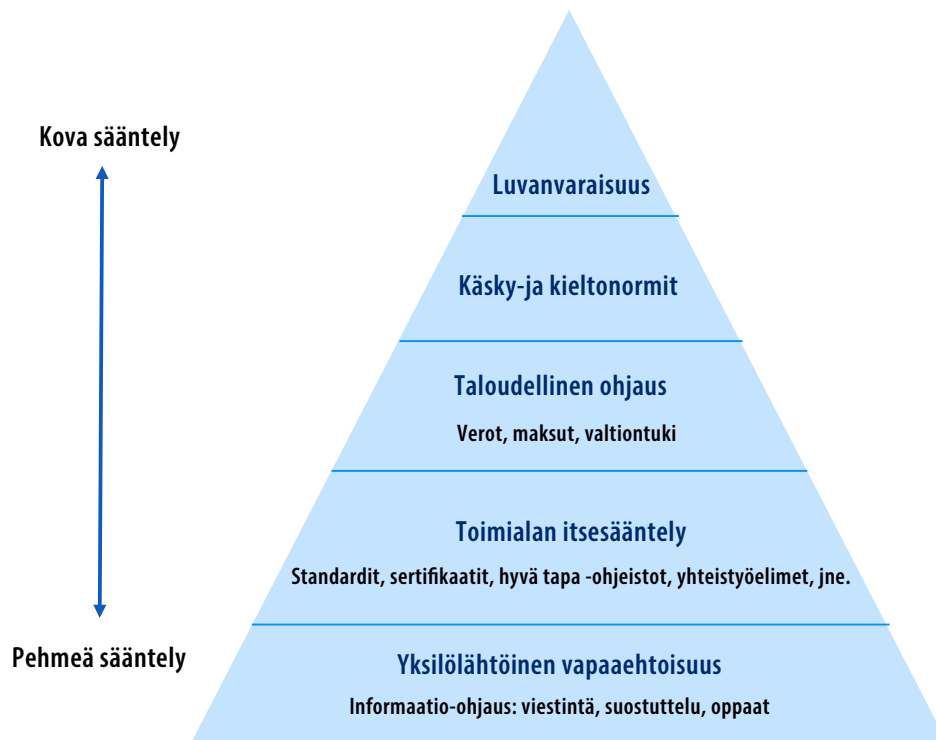
⁷⁷ Vaikka tarkastelussa on kompensatiöväittämien todenmukaisuuden varmistaminen, kompensatioon käytetty hillintätulos voi vaikuttaa myös Suomen valtion päästötaseeseen tai kasvihuonekaasuinventaarioon, jos se perustuu Suomessa toteutettuun hankkeeseen ja väitetyt ympäristövaikutukset toteutuvat.

⁷⁸ SYKE(2021), s. 66.

4.2 Yleisiä periaatteita ohjauskeinoista ja niiden soveltuvuus

Ohjauskeinoja voidaan luokitella eri tavoin tai asettaa janelle niiden pakottavuuden perusteella. Osassa ohjauskeinosta on kysymys sitovasta sääntelystä, osa perustuu pehmeään ohjaukseen, josta voi muodostua toimialaa tosiasiallisesti leikkaava normi ilman oikeudellista velvoittavuutta ja jotkin ohjauskeinot voivat kannustaa toivotunlaiseen käyttäytymiseen vapaaehtoisesti. Kuvassa 5 on järjestetty yksi mahdollisista ohjauskeinojen luokituksista pyramidin muotoon, missä pakottavimmat ohjauskeinot ovat esitetty pyramidin kärjessä ja vähiten pakottavat pohjalla.⁷⁹

Kuva 5. Ohjauskeinohierarkia



⁷⁹ Käytetty ohjauskeinojen luokittelu teoksesta Gunningham, Neil; Grabosky, Peter & Sinclair, Darren: Smart regulation: designing environmental policy. Oxford University Press, 1998. Vaihtoehtoisen luokittelun ovat esittäneen esim. Pelkmans, Jacques & Renda, Andrea: Does EU regulation hinder or stimulate innovation? Centre for European Policy Studies CEPS, 2014.

Yleisenä periaatteena ohjauskeinojen valinnassa voidaan pitää sitä, että tulee valita pakottavuudeltaan mahdollisimman lievät ohjauskeinot, jotka kykenevät ratkaisemaan ongelman tehokkaasti. Usein on havaittu, että mitä pakottavampaan ja raskaampaan sääntelyyn mennään, sitä suuremmat ulkoishaitat kuten hallintotaakka siitä saattaa aiheutua. Toisena periaatteena voidaan pitää sitä, että mitä merkittävämpiä haittoja ongelman esiintyminen yhteiskunnalle tai yksilöille aiheuttaa, sitä voimakkaampia pakottavia rajoituksia se oikeuttaa säättämään. Jälkimmäinen periaate tarkoittaa sitä, että vaikka jotain ongelmaa ei pystyttäisi ratkaisemaan kovin lieville ohjauskeinoilla, ongelma ei aina ole yhteiskunnan kannalta niin merkittävä, että se oikeuttaisi riittävän kovat sääntelytoimet. Vaatimus kytkeytyy sääntelyn tehokkuuteen siinä mielessä, että sääntelyllä ei tulisi sen tavoite huomioon ottaen aiheuttaa kohtuuttomia ulkoishaittoja yksilöille tai yhteiskunnan toiminnalle. Sääntelyn poliittisen hyväksyttävyyden kannalta on myös usein tarpeen, että sääntelytaakka sen aiheuttamine positiivisine ja negatiivisine vaikutuksineen jakautuu yhdenvertaisesti ja reilusti eri toimijoiden välillä.

Usein ohjauskeinoja voidaan käyttää niiden yhdistelminä, mutta tällöinkin tulee valita vain ne ohjauskeinot, jotka ovat yhdessä tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Ohjauskeinot voivat olla keskenään synergiassa (vahvistaa toisensa vaikutusta). Toisinaan ohjauskeinojen runsaus ei johda tavoiteltuun lopputulokseen, mutta lisää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Joskus tehottomasti valitussa ohjauskeinojen yhdistelmässä, yksittäisten toimenpiteiden yhteisvaikutus saattaa olla jopa toisiaan heikentävä.

4.2.1 Pakottava sääntely

Pakottava sääntely (command-and-control) voi sisältää ensinnäkin käsky- tai kieltonormeja. Niissä veloitetaan sääntelyn kohdetta toimimaan tietyllä tavalla tai pidättäytymään toimimasta tietyllä tavalla rangaistuksen uhalla. Jos käsky- tai kieltonormien noudattamiselta edellytetään erityistä valvottavuutta, voidaan toiminnasta tehdä luvanvaraista tai rekisteröintivelvollista. Luvanvaraisuuteen voi liittyä erityistä luvan myöntämiseen liittyvää harkintaa ja lupamääräyksiä, kun taas rekisteröinneissä on tyypillisesti kysymys hallinnollisesta kirjaamistoimenpiteestä.

Poliisihallituksen tulkinta siitä, että vapaaehtoisten päästökompensaatiopalveluiden tarjoaminen edellyttää joissain tapauksissa rahankeräyslupaa oli selkeimmin lupasääntelyn puolella. Rahankeräyslupien tarkoitus on edistää lahjoittajien luottamusta siihen, että kerätyt varat käytetään tehokkaasti siihen kohteeseen, mihin ne on luvattu käyttää. Valmis-teilla on kuitenkin lakimuutos, jonka myötä vapaaehtoinen päästökompensaatiotoiminta suljettaisiin rahankeräyslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Markkinointiväittämien monimuotoisuudesta sekä sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksista johtuen hallintolupamenettelyn ulottaminen markkinointiväittämien esittäjään olisi vaikeaa. Markkinointiväittäjä voi olla esimerkiksi yleisluontoinen lausahdus ”vihreämpi valinta” tai pyrkiä synnyttämään mielikuvia, kuten lausahdus ”ympäristövaikutukset hyvitetty”, vaikka sen yhteydessä ei yksilöitäisi, onko hyvitys kohdistunut kasvihuonekaasupäästöihin vai esimerkiksi luonnonmonimuotoisuuteen ja että onko hyvitys tapahtunut täysimääräisesti. Lisäksi markkinoinnin luvanvaraisuus olisi markkinoinnin yleisyydestä johtuen hallinnollisesti erittäin kallista ja raskas valvottava ja sen yhteydessä tulee ottaa huomioon vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla.

Pisimmälle vietyä kuluttajamarkkinointiväittämien sääntelyä on toteutettu muun muassa elintarvikkeiden ravitsemus- ja terveystväittämien osalta.⁸⁰ Ravitsemusväite voi olla muodoltaan esimerkiksi ”sisältää kalsiumia” ja terveystväite ”kalsium on tarpeellinen luuston pysymiselle normaalina”. Kaikessa elintarvikkeiden kaupallisessa viestinnässä saa käyttää vain hyväksytyjä ravitsemus- ja terveystväitteitä. Toimivalta terveystväitteiden ja niiden sanamuotojen hyväksymisestä kuuluu Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaiselle EFSA:lle ja väitteet käyvät läpi tieteellisen arvioinnin. Väite voidaan hyväksyä tai hylätä komission asetuksella komission ja jäsenmaiden välisen keskustelun jälkeen. Hyväksynnän jälkeen väite on voimassa kaikissa jäsenmaissa. Kansallisilla viranomaisilla ei ole toimivaltaa hyväksyä tai hylätä väitettä, mutta kansallisten viranomaisten tulee valvoa terveystväittämien esittämistä markkinoinnissa.

Sisämarkkinoilla tapahtuvan vapaan liikkuvuuden kannalta EU-tasoinen sääntely on tarkoituksenmukaisin ja toteuttamiskelpoisin tapa toteuttaa sääntelyä, joka rajoittaa muun muassa tuotepakkauksissa esiintyviä markkinointiväitteitä. Jos vastaavanlaista sääntelyä lähdetäisiin toteuttamaan päästökompensoiduiksi väitettyjen tuotteiden markkinointiin, tulisi pohtia, olisiko tarpeen arvioida ja rajoittaa samalla muitakin kuin päästökompensaatioihin liittyviä ympäristöystävällisyysväittämiä.

Kuluttajamarkkinointiin on jo nykyään myös kansallisesti kohdistettu pakottavia kieltonormeja kuluttajansuojalaissa.⁸¹ Lisäksi rikoslaissa on säädetty markkinointirikoksesta ja petoksesta, joita voidaan soveltaa myös elinkeinonharjoittajien väliseen kauppaan. Näidenkin soveltamisessa ongelmaksi muodostuu harhaanjohtavaa markkinointia koskevien säännösten ja rikostunnusmerkistöjen yleisluontoisuus ja niihin liittyvät tulkintavaikeudet erilaisten markkinointiväittämien kohdalla suhteessa niiden monimuotoisuuteen.

80 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1924/2006 elintarvikkeita koskevista ravitsemus- ja terveystväitteistä

81 Harhaanjohtavia menettelyjä on myös täsmennetty kuluttajien kannalta sopimattomasta menettelystä markkinoinnissa ja asiakassuhteissa annetussa valtioneuvoston asetuksessa (601/2008).

Täsmällisempien kieltonormien säätäminen tekisi niiden kiertämisestä nykyisiä yleispiirteisiä normeja helpompaa muotoilemalla markkinointiväittämän sopivalla tavalla.

Voisi olla mahdollista vaatia yksittäisten väittämien käyttämiseltä joidenkin edellytysten täyttymistä, mutta tällöin jää mahdollisuus luoda toinen väittämä, joka synnyttää sääntelyyn väittämään liittyviä mielikuvia kuluttajalle ilman, että sitä voitaisiin kuitenkaan oikeudellisesti katsoa säännellyksi väittämäksi. Lisäksi sitovaan sääntelyyn voi sisältyä sisämarkkinoilla tapahtuvaan vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä ongelmia.⁸²

4.2.2 Taloudellinen ohjaus

Taloudellisia ohjauskeinoja voi olla muun muassa toivottavaksi arvioidulle toiminnalle maksettavat avustukset tai muut tuet (kuten verotuki) taikka epätoivottavaan toimintaan kohdistetut haittaverot tai veroluonteiset maksut. Lisäksi uusiutuvan energian alkuperätaakut voidaan uusiutuvan energian tuottajan näkökulmasta nähdä taloudellisena ohjauskeinona (alkuperätaakuita käsitellään tarkemmin kuluttajan näkökulmasta informaatio-ohjauksen yhteydessä). Taloudelliset ohjauskeinot vaativat monissa tapauksissa, kuten verotuksen osalta, muutoksia lainsäädäntöön, mutta niiden ohjausvaikutus perustuu siihen, että toivottava käyttäytyminen olisi taloudellisesti kannattavampaa suhteessa epätoivottavaan käyttäytymiseen, jättäen kuitenkin jokaiselle vapauden toimia haluamallaan tavalla.

Erilaiseen ympäristöystävälliseen liiketoimintaan on saatavilla avustuksia. Kasvihuonekaasupäästöjen näkökulmasta tällaisia ovat esimerkiksi metsätalouden hiilensidontaa edistävät kemera-tuet⁸³ kuten tuki metsän tuhkalannoitukselle, Business Finlandin energia-avustukset yrityksille tai taloyhtiöille suunnattu avustus asuinrakennusten energiatehokkuusremontteihin. Valtiontukien maksaminen vapaaehtoiselle hiilikompensaatiotoiminnalle olisi kuitenkin vastoin aiemmin kuvattua hyvän kompensaation lisäisyys -kriteeriä. Sama koskee erilaisia verotukia kuten verovähennysoikeuksia.

Mahdollisten haittaverojen tai veroluonteisten maksujen kohdistaminen markkinoihin olisi ongelmallista sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta johtaen laajamittaisiin tulkintavaikeuksiin verolakien soveltamisessa. Näistä syistä em. taloudelliset ohjauskeinot eivät vaikuta tarkoituksenmukaisille vapaaehtoisten

⁸² Esimerkiksi Ranska on ottanut käyttöön pakollisen tuotepakkauksen kierrätettävyyttä osoittavan triman -logon eräissä tuoteryhmissä. Teollisuus on esittänyt huolensa merkintävaatimuksen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ja sen on esitetty olevan tekninen kaupaneste.

⁸³ Metsäkeskuksen myöntämä kemera-tuki on tarkoitettu yksityisten maanomistajien metsänhoidon tukemiseen. <https://www.metsakeskus.fi/fi/metsatalouden-tuet/kemera-tuet>

päästökompensaatioväittämien markkinointisääntelyyn eikä niihin liittyviä mahdollisia ohjauskeinoja tarkastella tässä selvityksessä.

Muitakin taloudellisia ohjauskeinoja tunnetaan, kuten varallisuus oikeuksien perustaminen, markkinoiden luominen, korvausvastuiden määrittely, vakuusjärjestelyt ja vinoutuneiden kannustaminen oikaisu. Näistä mikään suoranaisesti käsiteltävään ongelmaan, mutta markkinoiden luomisen osalta voidaan havaita, että sellaiset ovat itsekseen syntyneet ilman julkisen vallan toimia ja nyt käsiteltävänä on se, tulisiko julkisen vallan pyrkiä rajoittamaan näiden markkinoiden toimintaa jotenkin.

4.2.3 Itsesääntely

Itsesääntelylle ei ole täsmällistä määritelmää, mutta yleisesti sillä tarkoitetaan prosessia tai organisaatiota, jossa jollain tavalla järjestäytynyt ryhmä sääntelee jäsentensä toimintaa. Itsesääntelyn muotoja ovat esimerkiksi erilaiset toimialaa valvovat järjestöt ja näiden tuottamat ohjeistukset, kuten esimerkiksi kauppatapa tai mallisopimukset sekä erilaiset standardit ja sertifikaatit. Joissain itsesääntelyn muodoissa julkinen sektori osallistuu sääntelyyn esimerkiksi fasilitoimalla ryhmän toimintaa tai tuomalla viranomaisen näkökulmaa sääntelyn kohteena oleviin asioihin, kun taas monissa itsesääntelyn muodoissa toiminta on organisoitu kokonaan ilman julkisen vallan sekaantumista. Eräinä esimerkkeinä markkinoinnin itsesääntelystä voidaan pitää keskuskauppakamarin ohjeita ja niitä soveltavaa mainonnan eettistä neuvostoa sekä liiketapalautakuntaa.

Eräät kansainvälisistä päästökompensaatioihin liittyvistä standardeista ja sertifikaateista turvaavat useimmat edellä kuvatuista päästökompensaation kriteereistä. On kuitenkin olennaista huomata, kohdistuvatko vaatimukset hankekehittäjään, palveluntarjoajaan vai päästöjään kompensoivaan tahoon. Monet aiemmin kuvatuista standardeista ja sertifikaateista ovat tarkoitettu palveluja tarjoavien käyttöön hillintätulosten laadun takaamiseksi, joihin ei voida kohdistaa esimerkiksi vaatimusta kompensoitavan tuotteen hiilijalanjäljen laskennasta, mikä puolestaan mahdollistaa esimerkiksi alikompensaation.

Näyttäisi myös siltä, että kotimaisista kompensaatiopalveluiden tarjoajista ja kompensaatiohankkeista omana työnään toteuttaneista yrityksistä vain hyvin harvat ovat ottaneet tai ottamassa ko. sertifikaatteja tai standardeja käyttöönsä. Tässä yhteydessä ei ole raportoitua tietoa, johtuuko sertifikaattien ja standardien vähäinen kotimainen käyttö niiden suorista kustannuksista, hankalaksi koetusta vaatimustasosta, niiden tunnettuuden puutteesta vai jostain muusta tekijästä. Muihin hankkeisiin liittyvistä aineistoista on kuitenkin löydetty viitteitä siitä, että kansainvälisten järjestelmien kustannukset ja vaatimustaso ovat olleet merkittäviä syitä näiden vähäiselle käytölle.

Green dealit ovat yksi itsesääntelyn muoto. Niitä on käytetty Suomessa muun muassa eräiden EU-velvoitteiden kansalliseen täytäntöönpanoon siten, että toimialajärjestöt ja vastuuministeriö ovat sitoutuneet veloitteen täytäntöönpanoon ilman uutta sitovaa sääntelyä.

4.2.4 Informaatio-ohjaus/vapaaehtoisuus

Informaatio-ohjaus on ohjauskeinovalikoimasta vähiten pakottavaa tarkoittaen, että se ei suoraan puutu säänneltävän tahon oikeusasemaan.⁸⁴ Informaatio-ohjaus on epäyhtenäinen käsite, joka kattaa erilaisia keinoja, joilla pyritään tietoa lisäämällä vaikuttamaan sen tahon käyttäytymiseen tai asenteisiin. Esimerkiksi tiedottaminen, ohjeistukset, suositukset ja neuvonanto voidaan ymmärtää informaatio-ohjauksena. Saksassa ympäristövirasto on esimerkiksi teettänyt selvityksen päästöoikeuksien ja päästöhyvitysten käytöstä vapaaehtoiseen kompensatioon, joka on suunnattu kaikille toimijoille vapaaehtoisilla päästökompensaatiomarkkinoilla.⁸⁵ Julkisesti saatavilla olevassa selvityksessä selostetaan sekä päästöoikeuksien että päästöhyvitysten kompensatiokäytön hyviä ja huonoja puolia suhteessa kriteereihin.

Laajemmassa merkityksessä informaatio-ohjauksen voi ymmärtää käsittävän myös esimerkiksi tiedonanto- tai raportointivelvollisuuksia tai ympäristövaikutusarviointeja.⁸⁶ Itsenäisen ohjauskeinoon lisäksi informaatiota voidaan tuottaa ja hyödyntää osana tai yhdessä muiden ohjauskeinojen kanssa. EU-oikeudellisena esimerkkinä tästä voidaan mainita Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/757 meriliikenteen hiilidioksidipäästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todentamisesta.⁸⁷ Asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aluksilla on velvollisuus tarkkailla ja raportoida kasvihuonekaasupäästöt vuositasolla

84 Vaikka informaatio-ohjaus ei olisi pakottavaa sääntelyä se voi kuitenkin kytkeytyä lainsäädäntöön tai lainsäädäntö voi luoda sille puitteet. Sen suhde lainsäädäntöön voi kuitenkin olla löyhempi kuin muun ohjauksen. Kts. Kokko, Kai, Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Edita Publishing Oy 2017, s. 257–258 ja Similä, Jukka ja Kokko, Kai, Oikeudellinen sääntely ja metsäluonnon monimuotoisuus, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja III 2009 s. 69-129, s. 83.

85 Doda, B. et al. (2021). Voluntary offsetting: credits and allowances, Climate Change 04/2021.

86 Esimerkiksi Kokko (2017), s. 258 ja Baldwin, Robert, Cave, Martin, Lodge, Martin: Understanding regulation: theory, strategy and practice, Oxford University Press 2012, s. 1119-120.

87 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2015/757, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2015, meriliikenteen hiilidioksidipäästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todentamisesta sekä direktiivin 2009/16/EY muuttamisesta.

Thetis MRV-järjestelmässä⁸⁸, jossa aluskohtaiset päästö- ja tehokkuustiedot ovat myös julkisesti kaikkien saatavilla.

Myös sähkön alkuperätakuujärjestelmää voidaan näkökulmasta riippuen pitää informaatio-ohjauksena, taloudellisena ohjauksena tai pakottavana sääntelynä. Sen tarkoituksena on tarjota kuluttajille paikkaansa pitävää informaatiota siitä, että kuluttajan hankkima energiaa vastaava osuus on tuotettu uusiutuvilla energiamuodoilla. Sähkötuotteen markkinointi uusiutuvana energiana on kielletty, jos sille ei ole hankittu alkuperätakuuta. Järjestelmää voidaan pitää valvonnan kannalta luotettavana, mutta on mahdollista luoda harhaanjohtavia väittämiä, kuten esimerkiksi ”ympäristöystävällinen energia” ilman, että väittämää koskee alkuperätakuujärjestelmä.

Eräs informaatio-ohjauksen muoto voisi olla julkisen vallan aloitteesta toteutettu rekisteri kompensatioratkaisista tai kompensatiopalvelutarjoajista, johon päästökseen on täytettävä ennalta määritellyt kriteerit ja rekisteriin merkittyä toimintaa valvottaisiin jossain määrin. Tällöin päästöjään kompensoiva toimija voisi vastuullisuusviestinnässään mainita kuulumisen rekisteriin tai käyttävänsä vain rekisteriin kuuluvia kompensatiopalveluita. Järjestelmään olisi mahdollista luoda myös jonkinlainen ympäristömerkki, joka osoittaa kuluttajalle toimija kuuluvan tuohon vapaaehtoiseen rekisteriin.

Vaastaavia rekistereitä on esimerkiksi omakantaan merkittävä elinluovutustahto. Lisäksi joihinkin rekistereihin kuuluminen on pakollista, mutta tietyt toimijat voivat hakeutua niihin vapaaehtoisesti. Tällaisia ovat esimerkiksi alv-velvollisten rekisteri, tulorekisterin vapaaehtoiset tiedot, sekä toiminnanharjoittajien vapaaehtoisesti tai oma-aloitteisesti tekemät ilmoitukset markkinavalvontarekisteriin vaarallisten tuotteiden markkinoilta poistoista, takaisinvedoista ja turvallisuustiedoista. Lisäksi voidaan mainita päästökaupparekisteri, jossa luonnolliset ja oikeudelliset henkilöt voivat avata tilin päästöoikeuksien ja Kioton pöytäkirjan alaisten yksiköiden hallintaan ja mitätöintiin.⁸⁹

Informaatio-ohjaus on lievä ohjauskeino ja täten sen käyttö on perusteltu monessa tapauksessa mutta sen tehokkuus edellyttää mm. sitä, että säänneltävät tahot ovat vastaanottavaisia tiedolle, osaavat tulkita sitä ja ymmärtävät sen merkityksen ja seuraukset. Ohjauksen vaikuttavuuden kannalta merkityksellistä on myös se, miten ja missä yhteydessä tiedot annetaan. Tämä vaatii käyttäytymistieteen ymmärrystä, jotta voidaan varmistua siitä, että kuluttajat pystyvät tekemään itsensä kannalta valistuneita päätöksiä. Informaatio-ohjauksella ei myöskään voida varmistua siitä, että säänneltävät tahot muuttavat

88 <https://mrv.emsa.europa.eu/#public/emission-report>

89 Päästökaupparekisteri ei itsessään kuitenkaan ole informaatio-ohjauksen keino, rekisteri on osa päästökauppajärjestelmän infrastruktuuria.

toimintaansa tai tekisivät valintoja heille kohdistetun tiedon perusteella, vaikka ymmärtäisivät informaation merkityksen. Täten haitallisten toimintojen jättäminen yksinomaan informaatio ohjaukseen varaan ei ole riittävä keino haittojen torjumiseksi, jos kyseessä on suureksi arvioitu haitta. Sekä tiedon tuottaminen että sen käsitteleminen säänneltävien tahojen osalta voi olla haastavaa ja kallista. Tiedon laadun varmistaminen voi myös edellyttää sääntelyä tuekseen.⁹⁰

4.3 Ohjauskeinovaihtoehtojen kuvaus

VE0: Nykytila

Kuluttajansuojalaki ja yleiset sopimusoikeuden periaatteet säilyvät ennallaan. Kuluttajamarkkinoinnin valvontaa voidaan priorisoida kilpailu- ja kuluttajavirastossa tai sinne voidaan kohdentaa määrärahoja. Standardien ja sertifikaattien käyttö jatkuu ennallaan ja toimijat jatkavat niiden kehittämistä entiseen tapansa.

VE1: Toimijoiden itsesääntelyelin

Ohjauskeinovaihtoehdon lähtökohtana olisi se, että kompensatiopalveluita tuottavat ja mahdollisesti käyttävät tahot perustavat organisaation itsesääntelyn toteuttamiseksi. Organisaatio voisi luoda esimerkiksi oman standardin/sertifikaatin tai ympäristömerkin, jonka käyttämiseen vaatimuksiin sitoutuminen oikeuttaa. Järjestelmään on myös mahdollista sisällyttää jonkinlainen rekisteri, jonka toteutusvaihtoehtoja on kuvattu jäljempänä tarkemmin VE2 määritelmässä. Organisaatio voisi myös edistää kompensatiopalveluita koskevien yleisten sopimusehtojen tai vakiosopimusten kehitystä, joilla kompensaatiossa käytettävien hillintätuloksia koskevat kriteerit saatettaisiin osaksi kompensointipalvelua myyvän ja ostavan tahon välistä sopimusta.⁹¹ Kansainvälisesti Task Force on Scaling Voluntary Markets kehittää parhaillaan standardisopimusta vapaaehtoisille kompensatiomarkkinoille.

Koska kompensatiorahankkeita voidaan toteuttaa päästöjä kompensoivan toimijan omana työnä tai ostopalveluna ja merkittävä osa kompensatiorahankkeista on päästöjä kompensoivan tahon huolehdittava, organisaatio voisi olla avoin päästöjään kompensoiville toimijoille. Tästä seuraisi, että organisaation jäsenpohja olisi hyvin laaja. Koska

⁹⁰ Baldwin et al. (2012), s. 120.

⁹¹ Tästä on olemassa esimerkkejä velvoitemarkkinoilta. IETA (International Emissions Trading Association) on kehittänyt vakiosopimusohjat EU:n päästöoikeuksien, Kalifornian päästöoikeuksien ja CDM:n alaisten CER-yksiköiden ostosopimuksiin.

kompensaatiopalveluita voi ostaa myös ulkomaisilta palveluntuottajilta, organisaation olisi mahdollista halutessaan tunnustaa myös kansainvälisten standardien/sertifikaattien mukaan tuotetut kompensaatiopalvelut. Organisaatio loisi itsenäisesti kriteerit siihen kuu- luville toimijoille.

Toimijoiden sitoutumisen ja motivaation kannalta valtion ei kannattaisi puuttua liiaksi or- ganisaation toimintaan, mutta valtion rooli voisi olla kannustava, vuoropuheluun pyrkivä tai fasilitoiva. Julkinen valta voi halutessaan tehostaa itsesääntelyä soft-law tyyppisillä oh- jeistuksilla tai organisaation kanssa sovittavilla green deal-tyyppisillä sopimuksilla.

Kompensatioon liittyen on sekä kehitteillä että julkaistu sekä kansainvälisesti että kansal- lisesti ohjeita ja käytäntöjä, jotka ovat osittain yhteneväisiä mutta niiden välillä voi esiintyä myös eroavaisuuksia.

VE2: Informaatio-ohjaus: rekisteri

Tässä vaihtoehdossa julkinen valtaa voi osallistua rekisterin tuottamiseen, jonka toteut- tamiseen olisi kolme vaihtoehtoa. Rekisteriin voisi hakeutua 1) kompensaatiopalveluiden käyttäjät, 2) kompensaatiopalveluiden tarjoajat tai 3) molemmat. Vaihtoehdon vaikutuksia arvioitaessa on olennaista määritellä, mitä edellä kuvatuista toteuttamistavoista lähdet- täisiin tavoittelemaan. Selvitystyön ohjausryhmän kanssa käydyn keskustelun perusteella lähdettiin siitä, että rekisteri olisi suunnattu vain kompensaatiopalveluiden tarjoajille.

Rekisteröinnistä ei ehdoteta tehtävän pakollista, koska rekisteröintivelvollisuuden kohden- taminen olisi vaikeaa määritellä riittävän tarkkarajaisesti ja työlästä valvoa.⁹² Toimijoilta, jotka hakeutuvat rekisteriin edellytettäisiin riittävää raportointia rekisteriä pitävälle ta- holle. Jos ulkopuoliselta varmentajalta edellytettäisiin esimerkiksi tilintarkastajiin verratta- vaa pätevyyttä ja rekisteröintiä, se nostaisi varmentamisen kustannuksia.⁹³ Edellytyksenä hankkeen tai palvelun rekisteröimisestä olisi, että kompensaatioon tarjottavat hillintätu- lokset täyttävät niille asetetut kriteerit. Rekisteri tuottaisi tällöin tietoa kompensaatiopal- velun ostajille niistä palveluntarjoajista, jotka myyvät laadukkaita hillintätuloksia. Kulut- tajansuojan näkökulmasta rekisteröinnillä palveluntarjoajat ja kuluttajansuojanlain piirissä olevat toimijat voivat osoittaa, että kompensaatioon käytettävät hillintätulokset täyttävät kompensaatiolle asetetut laatukriteerit. Mikäli kompensaatioon ei käytetä kansainvälis- ten standardin puitteissa hyväksyttyä tai kotimaiseen rekisteriin merkittyä kompensaati- ota, tulee kuluttajansuojalainsäädännön piirissä olevien ja kuluttajamarkkinointiväittämiä

92 Kts. rekisteröitymispakkoa vastaan puhuvista perusteluista myös VE5 kuvaus.

93 Tästä syystä esimerkiksi pienet yritykset on vapautettu valitsemasta hyväksyttyä tilintarkastajaa.

esittävien toimijoiden voida osoittaa muulla tapaa, että kompensatioon tarjottavat hillintätulokset täyttävät kompensatiolle asetettavat minimikriteerit, jotta voidaan ylipäänsä puhua kompensatioista.

Rekisteröinnin yhteydessä tehty arviointi ei kattaisi hyvän kompensation käytäntöjen noudattamisen arviointia, siltä osin, kun ne koskevat muuta kuin käytettyjen hillintätulosten käyttöä. Täten rekisterissä olevia tietoja ei voida sellaisenaan hyödyntää arvioimaan onko hiilineutraaliväittäjä harhaanjohtava vai paikkansapitävä, siltä osin, kun hiilineutraaliväittäjä kattaa myös muita kuin hillintätulosten laatuun liittyviä käytäntöjä. Se mahdollistaa kuitenkin toimijoille laadukkaiden hillintätulosten käytön siltä osin, kun ne ovat rekisteröityjä tai kansainvälisen standardin mukaisesti myönnettyjä.

On olennaista huomata, että päästökompensaatiopalveluidentarjoajien rekisterin tietosäällölle voisi olla useita vaihtoehtoisia toteuttamistapoja. Osa rekistereistä voidaan rinnastaa ympäristömerkkeihin tai standardeihin, joissa on lähinnä tiedot hankkeesta ja sen toteuttajasta ja rekisterimerkintä osoittaa, että hanke on täyttänyt edellytykset rekisteriin pääsemiseksi. Jotkut rekisterit taas sisältävät hankkeen päästövähennyksien perusteella luotuja hyvityksiköitä, joita käytetään kompensatioon mitätöimällä. Tällaisessa tapauksessa esimerkiksi tällaiseen kansainväliseen rekisterin sisältävään järjestelmään kuulumisen saattaisi kaksoislaskennan välttämisen johdosta estää kuulumasta rinnakkaisiin kansainvälisiin järjestelmiin.

Koska rekisteriin hakeutuminen olisi vapaaehtoista, toimintaa ei olisi välttämätöntä järjestää virkatyönä, vaan se voitaisiin toteuttaa esimerkiksi Ympäristömerkintä Suomi Oy:n toimintana.⁹⁴ Rekisteriin hyväksytyillä hankkeilla olisi rekisteröidyn hankkeen status, jota Ympäristömerkintä Suomi Oy hallinnoi. Mahdollinen uusi tehtävä edellyttää lisäresursseja Ympäristömerkintä Suomi Oy:lle.

Vaihtoehtoa muotoiltaessa harkittiin myös mahdollisuutta luoda kompensatioita koskeva osuus pohjoismaisen Joutsenmerkin vaatimuksiin, mutta tämä vaihtoehto vaatisi pohjoismaisen päätöksen ja resurssien löytäminen valmisteluun voi olla haastavaa. Lisäksi vaihtoehdon osalta harkittiin myös erillisen ympäristömerkin luomista, jota toimijat saisivat käyttää markkinoinnissaan. Ympäristömerkintä Suomi Oy:n kanssa käydyn keskustelun perusteella erillisen ympäristömerkin perustamista ei otettu jatkoselvitykseen.

⁹⁴ Ympäristömerkintä Suomi Oy on Motiva Oy:n omistama tytäryhtiö, joka hallinnoi pohjoismaista ympäristömerkkiä Joutsenmerkkiä ja EU-ympäristömerkkiä. Ympäristömerkintä Suomi Oy saa toimintaansa valtiontukea, mutta merkittävin osuus sen liikevaihdosta tulee lupatuloista. Motiva Oy on valtion kokonaan omistama yhtiö, joka tarjoaa asiantuntijapalveluja kestävän kehityksen vauhdittamiseksi.

VE3: Informaatio-ohjaus: opas

Informaatio-ohjaus on mahdollista toteuttaa julkisen vallan tuottamina ohjeistuksina, suosituksina tai oppaina. Opas voidaan julkaista esimerkiksi ympäristöministeriön julkaisusarjassa tai vaihtoehtoisesti luoda siitä esimerkiksi päivitettävä verkkosivu. Ohjeistuksen etuna on, että se voidaan laatia tietotarpeen mukaisesti ja päivittäminen onnistuu suhteellisen joustavasti tilanteessa, jossa markkinat ja käytännöt vielä kehittyvät. Ohjeistus on mahdollista laatia yhtenä laajana ohjeistuksena kattamaan vapaaehtoisen kompensaaation hyvät käytännöt, käytettäviä hillintätuloksia ja kaksoislaskennan välttämistä koskevat kriteerit tai tarpeen mukaan yksittäisiä kysymyksiä koskevat ohjeistuksina. Ohjeistus voidaan kohdentaa tietyille kohderyhmälle (esimerkiksi kompensatiopalveluita ostavalle yritykselle, joka haluaa tehdä hiilineutraaliväittämän) tai laajemmin kaikille tahoille, jotka toimivat vapaaehtoisilla kompensatiomarkkinoilla. Koska merkittävilta osin hyvän kompensaaation käytäntöjen toteutuminen on kompensatiopalveluiden käyttäjien vaikutusvallassa ja kompensatioihin liittyviä väittämiä hyödynnetään kompensoitujen tuotteiden kuluttajamarkkinoinnissa, oppaan olisi tarkoituksenmukaista olla kohdennettu niin palveluiden tuottajille kuin myös käyttäjille.

Tilanteessa, joissa käytännöt ja kriteerit ovat vielä kehittymässä ja markkinat ovat hake-massa muotoaan ohjeistusta voi päivittää kevyellä menettelyllä. Mikäli ongelma on tiedon saatavuus tai sen tulkinta, ohjeistus voi olla tehokas keino. Ohjeistusta voidaan myös joustavasti käyttää täydentämään mahdollisia muita keinoja. Jos kyse on yleisestä ohjeistuksen tuottamisesta, sen laatiminen voisi sopia ympäristöministeriölle eikä suositustyyppisen ohjeistuksen laatiminen edellyttäisi erillistä säädösperustaa. Ohjeistuksen tuottamisessa on hyödyllistä kuulla kompensatiopalveluiden tuottajia ja kompensatiiväittämillä markkinoivia elinkeinonharjoittajia. Ohjeistuksessa olisi mahdollista tuottaa muun muassa kompensatiopalveluihin liittyviä sopimusmalleja.

VE4: Green deal

Green deal -sopimuksissa on kyse vapaaehtoisesta sopimuksesta valtion ja elinkeinoelämän välillä. Green deal -sopimuksilla on pyritty löytämään ratkaisuja ilmastohaasteisiin, luonnon monimuotoisuuden vähenemiseen ja luonnonvarojen ylikulutukseen vastaamiseksi ja kiertotalouden edistämiseksi Suomessa. Sopimuksissa toimijat sitoutuvat edistämään kestävä kehityksen mukaisia käytäntöjä ja viranomainen sitoutuu tukemaan toimialan kehitystyötä. Green dealeja on myös käytetty tilanteissa, joissa esimerkiksi EU-velvoitteista johtuen viranomainen joutuisi ilman sopimusta säätämään sitovampaa ympäristölainsäädäntöä.

Esimerkkinä green deal -tyyppisestä vapaaehtoiseen kompensatioon liittyvästä sitoumuksesta on Saksan liittovaltion taloudellisen yhteistyön ja kehityksen ministeriön

(BMZ) julkaisema kriteeristö⁹⁵ ja lista standardeista ja prosesseista⁹⁶, joiden mukaisten hankkeiden käyttö kompensointiin on hyväksyttävää. Yksityisen sektorin toimijat voivat hyväksyä kriteerit ”Statement of Commitment” kirjeellä, jonka allekirjoituksen myötä he sitoutuvat noudattamaan kriteerejä. Sitoutuminen on vapaaehtoista. Allekirjoittaneet toimijat muodostavat allianssin nimeltä ”Allianz für Entwicklung und Klima”. Allianssissa on mukana sekä kompensatiopalveluiden tuottajia että käyttäjiä, yhteensä allekirjoittaneita tahoja on yhteensä jo yli 1000⁹⁷, eli tämä ”green deal” tyyppinen lähestymistapa on Saksassa todella suosittu.

Suomessa green dealit on laadittu yleensä sopimuksen kannalta relevantteja yrityksiä edustavan järjestön kanssa. Tämän jälkeen yksittäiset yritykset voivat allekirjoittaa sitoumuksen, jossa sitoutuvat edistämään sopimuksessa tarkoitettuja toimenpiteitä. Sopimuksen sisältönä voisi esimerkiksi olla, että sopimusosapuolena toimiva järjestö sitoutuu kehittämään kompensatiotoiminnan laatuksiteereitä sekä viestimään ja kouluttamaan niihin liittyen yrityksiä.

Suomessa solmituista green dealeista suurin osa on tehty yhden toimialaliiton kanssa. Monenkeskisistä sopimuksista haitallisten aineiden vähentäminen varhaiskasvatuksen hankinnoissa -sopimuksessa on runsain määrä sopimusosapuolia: kaksi ministeriötä, kolme kaupunkia ja kaksi yritysmuotoista hankintaorganisaatiota. Kun otetaan huomioon, kuinka monella toimialalla kompensatioita hyödynnetään tai voitaisiin hyödyntää markkinoinnissa, ei ole selkeää toimialajärjestöä, joka voisi edustaa kattavasti erilaisia markkinointia harjoittavia elinkeinoelämän toimijoita (sekä järjestöjä ja säätiöitä). Kattavin jäsenpohja lienee Suomen Yrittäjillä ja Elinkeinoelämän keskusliitolla.

Toinen vastaava vapaaehtoisuuteen perustuva sopimus pohjainen tarkasteltava keino on energiatehokkuussopimuksen kaltainen järjestely, jossa järjestöjen lisäksi myös yksittäiset yritykset ja kunnat voivat sitoutua tiettyihin tavoitteisiin ja velvollisuuksiin/vaatimuksiin. Sopimuksessa yritykset asettavat itselleen energiatehokkuusvaatimuksen ja sitoutuvat ottamaan energiatehokkuuden jatkuvan parantamisen osaksi käytössä olevia tai käyttöön otettavia johtamisjärjestelmiä tai toimintasuunnitelmia. Tämä sisältää mm. vuosittaisia raportointivelvoitteita energiankäytöstä ja mahdollisista tehostamistoimista. Yritykset toteuttavat toimia omista lähtökohdistaan ja sitoutuvat tekemään parhaansa tavoitteiden

95 <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/voluntary-co2-offsetting-through-climate-protection>

96 https://allianz-entwicklung-klima.de/wp-content/uploads/2020/11/AllianzEntwicklungKlima_Anforderungskatalog_Standards_EN.pdf

97 <https://allianz-entwicklung-klima.de/meldungen/malteser-hilfsdienst-ist-1000-unterstuetzer-der-allianz-fuer-entwicklung-und-klima/>

saavuttamiseksi.⁹⁸ Yritysten näkökulmasta sopimuksista seuraa tiettyjä etuja. Vain niihin liittyvät yritykset voivat hakea tiettyjä energiatehokkuuteen perustuvia tukia ja valtio tarjoaa sopimukseen liittyville pk-yrityksille tukea Motiva-mallisen energiakatselmuksen energiankäytön tehostamiskohteita kartoittamiseksi. Lisäksi energiatehokkuussopimukseen sitoutuneet yritykset voivat välttyä pakollisista energiatehokkuuskatselmuksista ottamalla lisäksi energiatehokkuusjärjestelmän ETJ+, jota ei tässä tapauksessa tarvitse sertifioida. Vapaaehtoisuuteen perustuvien energiatehokkuussopimusten eduksi katsotaan mahdollisuus välttää kansainvälisestä kehityksestä poikkeava kansallinen lainsäädäntö tai muut kilpailukykyyn mahdollisesti vaikuttavat pakkokeinot.

Green deal voitaisiin suunnata joko kompensatiopalveluita tuottaville tai ostaville toimijoille. Jos vaihtoehto olisi suunnattu kompensatiopalveluiden tuottajille, se olisi päälekkäinen ja heikommin valvottu vaihtoehto VE1 ja VE2 mukaisten itsesääntelyelimen tai rekisterin kanssa. Hyviin kompensatiokäytäntöihin sisältyy kriteereitä, joiden toteutuminen on palvelun ostajasta riippuvainen ja VE1 tai VE2 olisi turhan raskaita työkaluja ulottaa kompensatiopalveluiden ostajiin. Tästä syystä green deal -vaihtoehto ehdotetaan kohdistettavan kompensatiopalveluita ostaville toimijoille.

Vapaaehtoisen päästökompensaation osalta vastaavia vapaaehtoisuuteen perustuvia sopimuksia voisi laatia joko eri toimialoille ja tuotteille räätälöidysti tai yleisluontoisemmin hiilineutraaliutta tavoitteleville tai ilmastotekoja tekeville yrityksille. Tällöin yritykset voivat sopimuksessa asettaa itselleen tietyn tavoitteen ja/tai sitoutua parhaansa mukaan noudattamaan hyvän kompensaation vaatimuksia ja kriteereitä toteuttaessaan toimia. Yritysten sopimukseen olisi mahdollista sisällyttää hillintätulosten laatuun kohdistuvien vaatimusten lisäksi vaatimuksia muiden vapaaehtoisen kompensaation hyvien käytäntöjen noudattamisesta, kuten läpinäkyvän raportoinnin vaatimukset. Sopimuksissa voidaan määritellä soveltuvat kriteerit ja käytännöt ja samalla lisätä yritysten tietoisuutta edellä mainituista.

Kuten energiatehokkuussopimusten kohdalla, olisi mahdollista luoda kannustimia sopimukseen liittymiseksi esimerkiksi myöntämällä tukea sopimuksenmukaiseen hiilijalanjäljen laskemiseen tai yritysten omien ilmastotoimien kartoittamiseen ja niiden riittävyden arvioimiseen 1,5 asteen polun kanssa kartoittamiseen. Edellä mainitut toimet voivat myötävaikuttaa myös Suomen ilmastotavoitteiden saavuttamisessa sekä mahdollistaa etenkin pk-yritysten mahdollisuuksia noudattaa hyvän kompensaation käytäntöjä. Vapaaehtoisuuteen perustuvien sopimusten käytännön toteutus edellyttää kuitenkin green deal-sopimusten tavoin toimialajärjestöjen aktiivista myötävaikutusta.

98 Energiatehokkuussopimuksista, <https://energiatehokkuussopimukset2017-2025.fi/>

Energiatehokkuussopimukseen liittyvät sitoumukset tarkistaa ja hyväksyy yritysten osalta toimialajärjestöt ja kuntien osalta Energiavirasto. Samankaltainen järjestelmä on luotavissa kompensatiopalveluiden käyttäjiä varten. Käytännön toteuttamisesta on kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa neuvotella sopimuksen osapuolien kesken. Kovin pitkälle meneviä ja vaikeasti todennettavia vaatimuksia ei tällaisessa järjestelmässä voida edellyttää. Käytännössä kyseessä olisi siis VE3 mukaista opasta hieman pidemmälle menevä vaihtoehto, missä kompensatiopalveluita käyttävät yritykset voisivat sitoutua noudattamaan ohjeistettuja hyvän kompensaaation käytäntöjä ja kertoa tästä julkisesti, mutta järjestelmään ei olisi tarkoituksenmukaista sisällyttää niiden noudattamista koskevaa valvontaa tai seuraamuksia laiminlyönneistä.

VE5: Soft law: kuluttaja-asiamiehen linjaus

Kuluttaja-asiamies julkaisee kuluttaja-asiamiehen linjauksia, jotka ovat usein valmisteltu yhteistyössä toimialajärjestöjen kanssa. Linjausten tarkoituksena on antaa yrityksille ohjeistusta, neuvontaa ja tietoa lain soveltamisesta. Linjaukset ovat valvontaviranomaisen kannanotto siitä, miten lakia sovelletaan. Vartenotettava mahdollisuus olisi julkaista kompensatiöväittämiä koskeva ohje kuluttaja-asiamiehen linjauksena tai sisällyttää se osaksi ympäristöväittämiä koskevaa linjausta.⁹⁹

Linjaus annettaisiin kuluttajansuojalain nojalla, joten sitä sovellettaisiin vain kuluttajamarkkinointiin eikä esimerkiksi elinkeinonharjoittajien väliseen kauppaan. Linjauksessa otettaisiin kantaa myös sellaisten kuluttajatuotteiden markkinointiin, jossa esitetään väittämiä esimerkiksi tuotteen hiilijalanjäljestä sikäli, kun väittämät perustuvat kompensatiopalveluiden käyttämiselle.

VE6: Uusi säädöstason sääntely

Kuten luvussa 4.1 on avattu laajemmin, tässä selvityksessä sääntelykohteeksi valikoitui kompensatiöväittämät ja sääntelyn tavoitteeksi sen varmistaminen, että kompensatiöväittämät ja etenkin käytettäviin hillintätuloksiin liittyvät väittämät ovat todenmukaisia. Uutta sääntelyä sisältävissä vaihtoehtoisissa on otettava huomioon muun muassa elinkeinovapaus, vaatimukset sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ja tarkkarajaisuudesta sekä päällekkäisen sääntelyn välttämiseksi. Kuluttajansuojalainsäädännössä on eräitä säädöksiä kuten sopimattomien kaupallisten menettelyjen kieltä, joita voidaan soveltaa jo nykyäänkin jossain määrin ympäristömarkkinoinnissa kun kyse on elinkeinonharjoittajien kaupallisista menettelyistä suhteessa kuluttajiin. Kuluttajansuojalainsäädäntö sisältää tosin sanoin

⁹⁹ Ympäristöväittämiä koskevassa linjauksessa on jo nykyisellään vaatimuksia koskien termejä biohajoava, hajoava, uusiokäyttömahdollisuudet ja kierrätettävyyys.

jo nykyisellään pakottavia kieltonormeja, jotka soveltuvat myös kompensaatioon elinkeinoharjoittajien ja kuluttajien välisessä suhteessa. Kaikkia kompensaatiopalvelun tarjoajia tai varsinkaan kompensaatioväitteiden esittäjiä koskeva rekisteröitymisvelvollisuus ei ole nähty realistiseksi vaihtoehdoksi sen takia, että rekisteröitymisvelvollisuuden laukaiseva määritelmä kompensaatiopalvelusta on vaikea laatia niin tarkkarajaiseksi, etteikö sitä olisi helppoa kiertää. Tälläkin hetkellä markkinoilla on palveluntarjoajia, joiden markkinoinnista voisi saada mielikuvan kompensaatiopalveluista, vaikka täsmällisesti ottaen toimijat eivät niitä kertoisi (ainakaan kaikissa tilanteissa) tarjoavan. Sama tarkkarajaisuusongelma koskee sähkön alkuperätakuusäätelyn tyyppistä markkinointikieltoa. Koska kompensointia hyödynnetään esim. tuotteiden kuluttajamarkkinoinnissa, markkinointiväittämien sisältö saattaa olla vielä epätasällisempi.

Yksi keskeinen haaste uuden pakottavan lainsäädännön osalta on elinkeino- ja sopimusvapauden lisäksi kuluttajasuojan syvä harmonisointi EU-laajuisesti.¹⁰⁰ Harhaanjohtavan markkinoinnin kieltä on täsmennetty kuluttajien kannalta sopimattomasta menettelyistä markkinoinnissa ja asiakassuhteissa annetussa valtioneuvoston asetuksessa. (VNA 601/2008). Kyseisessä säädöksessä nykymuodossaan kuvatut menettelyt ovat jossain määrin yleisluontoisia, eikä niissä juurikaan ole säädetty esimerkiksi väittämien todennettavuuteen liittyvien tietojen keräämisestä tai julkaisemisesta. Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevat rajoitukset on kuitenkin harmonisoitu pitkälle EU:ssa muun muassa sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevalla direktiivillä (2005/29/EY) palveluiden tarjonnan vapauden ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi sisämarkkinoilla, eikä kansalliset lisäykset sopimattomien menettelyjen luetteloon ole pääasiallisesti sallittuja.¹⁰¹ Lisäksi on huomioitava että, Euroopan komissio on esittämässä vuonna 2021 lainsäädäntöehdotuksen kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä vihreän siirtymän osalta, johon sisältyy myös tuotteiden kestävyttä koskevien tietojen parantaminen ja parempi suoja mm. viherpesua vastaan. Komissio on esittämässä lainsäädäntöehdotuksen myös ympäristöjalanjälkeä koskeviin menetelmiin perustuvien ympäristöväittämien perustelemisesta.¹⁰² Kansallisessa lainsäädännössä olisi huomioitava myös nämä tulevat muutokset.

100 Tältä osin kompensaation sääntely eroaa alkuperätakuiden sääntelystä. Alkuperätakuut, jotka hallituksen esityksen perusteella toimisivat näyttönä loppukäyttäjälle siitä, että tietty energiaosuus tai -määrä on tuotettu uusiutuvista lähteistä perustuvat suoraan EU-oi-keudelliseen sääntelyyn, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä. Katso hallituksen esitys eduskunnalle laiksi energian alkuperätakuista HE 87/2021 vp

101 Poikkeuksen tähän tekee esimerkiksi kuluttajien terveyden ja turvallisuuden suojeleminen, joka voi oikeuttaa kaupalliseen käytäntöön liittyviä rajoituksia esimerkiksi tupakan, alkoholin ja lääkkeiden markkinoinnissa tai uhkapelitoimintaan liittyvän toimilupakäytännön.

102 Euroopan komissio, Komission tiedonanto Euroopan parlamentilla ja neuvostolle. Uusi kuluttaja-asioiden toimintaohjelma - Kuluttajien selviytymiskyvyn vahvistaminen kestävä elpymisen varmistamiseksi COM(2020) 696 final.

Lisäksi on otettava huomioon se, että kasvihuonekaasupäästöjen kompensoinnissa on kyse vapaaehtoisesta toiminnasta, jolla tavoitellaan ympäristönsuojelullisesti myönteisiä vaikutuksia, eikä sillä ole merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristön tai yhteiskunnan kannalta. Tähän nähden rekisteröitymisvaatimuksen tasoiset sääntelytoimet, jotka merkittävästi nostaisivat tämän vapaaehtoisen toiminnan kustannuksia ja hallinnollisia vaatimuksia eivät välttämättä olisi perusteltavissa oikeasuhtaisena elinkeinovapauden näkökulmasta. Sama koskee jossain määrin pyrkimyksiä rajoittaa yritysten välistä sopimussenvapautta esimerkiksi sen varalta, että onko sallittua myydä tietyn laatutason alittavia kompensatiopalveluita silloin kun kyse ei ole kuluttajakaupasta. Uuden säädösten sääntelyn tarkastelussa ei lähtökohtana ole ollut vapaaehtoisten kompensatiomarkkinoiden rooli ilmastopolitiikan keinona Suomen hiilineutraaliustavoitteiden saavuttamisen edistämiseksi.¹⁰³ UUSILMA-hankkeessa tarkasteltiin kompensatioita myös mahdollisena ilmastolakiin sisällytettävänä ohjausekeinona ja päätelmä oli, että kompensatioiden täsmällinen sääntely ei sovi ilmastolakiin nykyisellään.¹⁰⁴

Niin kompensatiotoiminta kuin kompensatiomarkkinat ovat edelleen voimakkaasti kehittymässä käytäntöjen, standardien ja liiketoimintamallien osalta. Koska lainsäädäntö on jäykkää, on olemassa riski, että sääntely vanhenee nopeasti ja se olisi laadittava niin joustavasti, että se pystyy huomioimaan eri kompensatiopalvelumallit ja standardit sekä sopeutumaan niiden kehitykseen.

Yllä kuvatusta alustavasta tarkastelusta voidaan havaita, että uuteen pakottavaan sääntelyyn perustuvien vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuutta rajoittaa merkittävästi suhteellisuusperiaate, tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysperiaate säännösten valvottavuuden kannalta, elinkeinovapaus, ympäristöperusoikeuteen sisältyvä ympäristönsuojelun ja vaikutusmahdollisuuksien edistämisvelvollisuus ja unionin sisämarkkinoiden toiminta muun muassa kuluttajansuojasääntelyn harmonisoinnin osalta. Tästä syystä uuteen pakottavaan sääntelyyn perustuvien vaihtoehtojen yhteiskunnallisia vaikutuksia ei katsottu olevan taroituksenmukaista arvioida jäljempänä tarkemmin.

103 Vaikka tarkastelussa on kompensatiöväättämien todenmukaisuuden varmistaminen, kompensatioon käytetty hillintätulos voi vaikuttaa myös Suomen valtion päästötaseessa tai kasvihuonekaasuinventaariorissa, jos se toteutetaan Suomessa ja väitetyt ympäristövaikutukset toteutuvat.

104 UUSILMA 2020, s. 139.

4.4 Ohjauskeinovaihtoehtojen vaikutusten ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi

VE0: Nykytila

Kompensaatiopalveluiden markkinat ovat olleet jatkuvassa kehitystilassa ja kasvussa valtion toimista riippumatta. Uusia palveluntarjoajia tulee markkinoille ja nykyiset kotimaiset kompensatiopalveluiden tarjoajat ovat luomassa verkostoa tai yhdistystä, mutta toistaiseksi ei ole tietoa, onko näiden toimijoiden tavoitteena luoda jonkinlainen vapaaehtoinen itsesääntelyelin. Sellainenkin kehitys on kuitenkin mahdollista.

Itsesääntelyn, standardien ja sertifikaattien kehittyminen voi edistää laatukriteerit täyttävien kompensatioyksiköiden tarjontaa, hyvien kompensatiion käytäntöjen ja periaatteiden noudattamista sekä selvittää vallitsevaa tilaa, mutta kehityksestä ei ole varmuutta tai taetta. Lisäksi nykytilassa tai sen orgaanisella kehityksellä ei voida taata, että hiilimarkkinoiden toimivuudelle tärkeä valvonta toteutuu riittävällä tasolla.¹⁰⁵ Nykyinen tila ei takaa kotimaisille hillintätulosten tuottajille riittävän selkeää ja vakaata toimintaympäristöä. Joidenkin markkinoilla olevien kompensatiopalveluiden on esitetty aiheuttavan jopa kielteisiä ympäristövaikutuksia. Epäselvyydet ja siitä johtuva epäluottamus liittyen mm. hillintätulosten laatuun voivat olla esteenä kotimaisten hankkeiden kehitykselle ja kysynnän kasvulle. Nykytilassa kotimaisen kompensatiomarkkinoiden tavoitteet ja rooli ilmastopolitiikassa jäävät epäselviksi ja valtio ei edistä yksityisten toimijoiden mahdollisuutta osallistua vapaaehtoisesti Suomen valtion päästövähennystavoitteiden saavuttamiseen. Kompensatiion palveluntarjoajat ovat SYKEN selvityksen yhteydessä toivoneet valtion osallistumista vapaaehtoisen kompensatiion kriteereiden ja käytäntöjen kehittämiseen, etenkin tiettyihin laatukriteereihin liittyen (lisäisyys ja laskentamenetelmät). Tämä ei toteudu nykytilassa.

Rahankeräyslain muutos tulisi siirtämään kompensatiopalveluiden valvonnan painopistettä Poliisihallitukselta kuluttajansuojaviranomaiselle. Muutos selkeyttää oikeustilaa viranomaisten toimivallan jaon osalta. Toisaalta valvonnan kohde siirtyy tällöin kompensatiopalveluidentarjoajista kuluttajamarkkinointia harjoittaviin toimijoihin, eikä kuluttajansuojaviranomaisella ole välttämättä riittäviä resursseja varmentaa kaikkia kompensointiin liittyvien markkinointiväittämien taustalla olevia kriteerejä. Rahankeräyslain muutoksen vaikutuksia on tarkemmin arvioitu sitä koskevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

¹⁰⁵ Jan Cornillie, Jos Delbeke, Artur Runge-Metzger, Peter Vis, and Robert Watt, STG Policy Papers- Policy Brief, What Future for Voluntary Carbon Markets? EUI School Of Transnational Governance, 2021/08, s.6.

Nykyisen sääntelyn tilaan liittyy epäselvyyksiä sen suhteen, miten kompensatioon liittyvien väittämien todenmukaisuus arvioidaan yksittäisessä tapauksessa sekä miten yritykset voivat osoittaa väittämät todeksi. Etenkin kotimaisten hankkeiden tiedot eivät ole läpinäkyviä ja eri palveluntarjoajien välinen vertailu on vaikea. Nykyinen tila ei edistä kuluttajien tai kompensatiopalveluiden ostajien edellytyksiä tehdä valistuneita päätöksiä väittämien perusteella. Lisäksi ei ole taetta siitä, että eri standardien, sertifikaattien ja itsesääntelyn kehitys edistää ja lisää kuluttajien ymmärrystä kompensatiöväittämistä esimerkiksi liittyen hillintätulosten laatuun ja täten mahdollisuutta tehdä valistuneita ostopäätöksiä. Ruotsin kuluttajaviraston muistiossa markkinoinnissa esitetyistä ympäristöväittämistä päästökompensoiduista tuotteista arvioidaan, että päästökompensaation yhteydessä esitettävät tyyppilliset väittämät kuten ilmastoneutraali, päästöt hyvitetty tai netto nolla (ruotsiksi klimatneutral, klimatkompenserad och netto noll) ovat sisällöltään sekä epätasällisiä että epäselviä. Arvioita tukee Ruotsin Kuluttajaviraston teettämä kvalitatiivinen selvitys väitteistä netto-nolla hiilijalanjälki (netto noll klimatavtryck) ja päästökompensoitu lentomatka (klimatkompenserad flygres). Ruotsin kuluttajaviraston selvityksen perusteella keski-vertokuluttajan ei voida olettaa ymmärtävän mitä väittämät tarkoittavat tai pystyvän tekemään valistuneen ostopäätöksen väittämien perusteella. Kuluttajan voi olla mahdotonta hahmottaa, että kompensatioon on käytetty muualla tuotettuja hillintätuloksia, arvioida hillintätulosten todelliset ilmastohyödyt tai laatukriteerien täyttyminen. Lisäksi käytetystä väittämästä riippuen ei voida varmistaa, että kuluttaja ymmärtää, että tuote kompensatiosta huolimatta rasittaa ympäristöä.¹⁰⁶

VE1: Toimijoiden itsesääntelyelin

Itsesääntelyvaihtoehdossa kompensatiopalveluiden tarjoajat tai mahdollisesti kompensointiväitteitä markkinoinnissaan hyödyntävät toimijat perustaisivat yhdessä kompensatiopalveluita tarjoavien organisaatioiden kanssa itsesääntelyelimen varmistamaan ja valvomaan hillintätulosten ja/tai markkinointiväittämien laatua. Tähän voisi sisältyä esimerkiksi ympäristömerkki, jonka käyttämiseen vaatimuksiin sitoutuvilla toimijoilla olisi oikeus.

Toimijoiden moninaisuuden kannalta haasteeksi nousee se, voidaanko kaikki olennaiset toimijat tavoittaa osaksi itsesääntelyä, ja onko toimijoilla riittävää halukkuutta sitoutua siihen. Markkinoilla on jo nyt useita kansainvälisiä sertifikaatteja ja standardeja erityisesti kompensatiopalveluiden tarjoajia ajatellen, mutta kotimaisten toimijoiden halukkuus ottaa niitä käyttöön on ollut vähäistä. Kotimainen itsesääntelyelin ei välttämättä tässä suhteessa olisi ainoastaan kansainvälisten sertifikaattien ja standardien kilpailija, vaan sen kohderyhmä voisi olla myös kompensatiopalveluita käyttävät yritykset.

¹⁰⁶ Konsumentverket, Tematiskt PM: Miljöpåståenden om klimatkompenserade produkter i marknadsföring. 2021

Jos toimijoille asetettujen vaatimusten hallinnolliset kustannukset tai hyväksynnän suorat kustannukset nousevat liian korkeiksi, tämä vähentää toimijoiden halukkuutta sitoutua itsesääntelyelimen tuottamiin vaatimuksiin. Tämä on keskeinen haaste etenkin kotimaisiin hillintätuloksiin perustuvassa kompensaatiossa. SYKE Komp selvityksessä tuodaan esiin, että kotimaisiin hillintätuloksiin perustuvan kompensaaation osalta hyväksyttävyyden lähtökohtana tulee olla yhteneväiset periaatteet ja määritelmät, jotka ovat kaikkien tiedossa ja käytössä, esim. liittyen kompensatioväittämiin, pysyvyyteen ja kaksoislaskentaan. Sitoutumishalukkuus ja vaatimustason laskeminen on kuitenkin suhteutettava tarpeeksi korkeaan vaatimustasoon luotettavuuden takaamiseksi. Tämä on ratkaistavissa mukauttamalla hillintätuloksia koskevia eri vaatimustasoja ilmastoväittämiin, esimerkiksi niin että korkeammat vaatimustasot oikeuttavat kompensatioväittämisen esittämiseen ja matalamman tason ilmastorahoitusväittämisen esittämiseen.¹⁰⁷ Jos toimijoilta edellytetty vaatimustaso sopeutettaisiin kotimaisten markkinoiden tarpeisiin, tämä voisi lisätä kotimaisten toimijoiden sitoutumishalukkuutta, mikä kansainvälisissä standardeissa ja sertifiikaateissa on muodostunut ongelmaksi. Näin ollen vapaaehtoisesta vaatimustasosta tinkiminen voisi jossain määrin lisätä toiminnan ympäristönsuojelullista vaikuttavuutta.

Vaihtoehdon toteutettavuuden kannalta yhtenä haasteena voidaan pitää sitä, missä väärin valtion on mahdollista edistää itsesääntelyelimen perustamista, toimintaa ja etenkin hillintätulosten laatua koskevien kriteerien määrittelyä. Toimijoiden sitoutumisen ja motivoinnin kannalta olennaista on se, ettei valtio sekaannu liiaksi vaatimusten määrittelyyn tai organisaation toimintaan. Käytännössä ajateltavissa olevia toimenpiteitä voisi olla sidosryhmien välillä käytävän keskustelun fasilitoiminen esimerkiksi erilaisia tilaisuuksia järjestämällä sekä mahdollisesti harkinnanvaraisilla avustuksilla organisaation toimintaan. Näiden toimenpiteiden vaikutukset viranomaisten työmäärään olisivat hyvin vähäisiä ja mahdollisten harkinnanvaraisten avustusten määrä voitaisiin pitää hallinnollisesti halutun suuruisena.

Toisena haasteena voi pitää samaa kuin nykytilassa. SYKE:n selvityksen yhteydessä pidetyissä työpajoissa palveluntarjoajat toivoivat, että valtio ja toimijat yhdessä kehittäisivät vapaaehtoisen kompensaaation kriteereitä ja käytäntöjä, etenkin tiettyihin laatukriteereihin liittyen (lisäisyys ja laskentamenetelmät).

Jos itsesääntelyelimen toiminta saataisiin tehokkaasti käynnistymään ja kompensatiopalveluiden tuottajat (sekä mahdollisesti kompensatiopalveluita käyttävät toimijat) sitoutumaan siihen, vaihtoehto voisi parantaa ympäristönsuojelun tasoa hyvin kohtuullisilla resursseilla. Lisäksi se mahdollistaisi sääntelyn joustavuuden tilanteessa, jossa markkinoiden kehitys ja käytänteet ovat myös kansainvälisesti vahvasti kehittymässä sekä EU:lta tulossa ehdotuksia ilmastosääntelyn uudistamiseksi.

107 Niemistö et al. 2021., s. 65

VE2: Informaatio-ohjaus: rekisteri

Vaihtoehdossa valtio tuottaisi vapaaehtoisen rekisterin kompensatiopalveluiden tarjoajista.¹⁰⁸ Rekisteri sisältäisi myös tiedot hankkeissa toteutetuista päästövähennysyksiköistä, mutta sen ei ehdoteta sisältävän päästökompensaatioyksiköiden ostajien vastatilejä. Rekisteriin pääsemiseksi toiminnanharjoittajien tulisi sisältyä tarkemmin määriteltäviin vaatimuksiin. Järjestelmän ylläpitäjänä voisi toimia esimerkiksi Ympäristömerkintä Suomi Oy. Järjestelmä voitaisiin rahoittaa toiminnanharjoittajilta kerättävillä maksuilla ja valtion budjettirahoituksella. Rekisteriin kuuluville toiminnanharjoittajille olisi mahdollista luoda ympäristömerkki, mutta tätä ei jatkotarkastelussa pidetty tarkoituksena johtuen ympäristömerkkien suuresta määrästä. Uusi ympäristömerkki ei näin ollen parantaisi kuluttajien saaman informaation selkeyttä. Vaihtoehto olisi pitkälti vastaava kuin VE1 sillä erotuksella, että järjestelmän toteuttamis- ja hallinnointivastuu kuuluisi valtion rahoittamalle yhtiölle eikä kompensatiopalveluiden toimialalle itselleen.

Vaihtoehto lisäisi luottamusta kotimaisiin kompensatiopalveluiden tarjoajiin, kohentaisi siinä mukana olevien kompensatiopalveluiden laatua, siihen liittyvän markkinointi-informaation laatua ja todennettavuutta sekä mahdollistaisi yrityksille ympäristövastuullisena toimijana profiloitumisen. Valtion rahoittaman järjestelmän valmistuminen ja hillintätulosten laadun minimikriteerien asettaminen olisi helpompi varmistaa verrattuna VE1:n ja toisaalta myös kompensatiomarkkinoiden toimijat ovat itse toivoneet valtion vahvaa osallisuutta järjestelmän toteuttamisessa. Valtion osallistuminen voi myös paremmin edistää luottamusta kompensatiomarkkinoihin verrattuna puhtaasti itsesääntelynä toteutettavaan vaihtoehtoon. **Rekisterin kriteerit voidaan määritellä myös niin että sillä edistetään ja mahdollistetaan vapaaehtoisten toimien osallistuminen Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseen.** Esimerkiksi Institute of International Finance on suositellut, että valtio tai voittoa tavoittelematon organisaatio vastaa kompensatiojärjestelmän hallinnoinnista.

Vaihtoehdon toteuttamiskelpoisuutta koskisivat osin vastaavat haasteet kuin VE1:sta. Jotta rekisteri täyttää tavoitteensa, siihen pääsemiseksi asetettava vaatimustaso olisi oltava riittävän korkea, jotta se mahdollistaa luotettavien ja vastuullisten toimijoiden tunnistamisen. Toisaalta, jos vaatimustaso olisi liian korkea, se vähentäisi lisääntyneiden kustannusten kautta kotimaisten toimijoiden halukkuutta hakeutua siihen. Tätä on osaltaan pidetty syynä sille, miksi kansainvälisten sertifikaattien ja standardien käyttö on Suomessa ollut vähäistä. Yhtenä ongelmana voidaan pitää myös kuluttajiin kohdistuvaa informaatiotulvaa, mikä heikentää erilaisten merkkien, sertifikaattien ja standardien erottuvuutta ja merkityksen ymmärtämistä. Samoin järjestelmän kustannusten kattaminen edellyttää

¹⁰⁸ Syitä sille, miksi rekisterin ehdotetaan olevan vapaaehtoinen on selostettu VE 5 kuvauksessa.

riittävän laajaa joukkoa siihen haluavia toiminnanharjoittajia. Tämä mahdollistaa järjestelmästä aiheutuvien kulujen kohtuullistamisen yksityisille toimijoille, ja sitä kautta myös hillintätulosten kustannusten kohtuullisuus.¹⁰⁹ Toisaalta jos järjestelmä edellyttää rahoitusta valtiolta, valtiolla rahoittajana olisi tarvittaessa vahvempi ohjausvalta järjestelmän toteuttajaan verrattuna VE1:n.

VE3: Informaatio-ohjaus: opas

Vaihtoehdossa sopivaksi katsottu viranomaisen tuottaisi hyvistä kompensatiokäytännöistä oppaan, jonka kohderyhmää voisi olla kompensatiopalveluiden käyttäjät ja tarjoajat. Opas voisi edistää hyvien käytäntöjen noudattamista tarjoamalla niistä tietoa, ja näin myös välillisesti parantaa markkinointi-informaation laatua.

Oppaan laatiminen ei aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia ja se voisi erityisesti auttaa kompensatiopalveluiden käyttäjiä valitsemaan laadukkaat palveluntarjoajat sekä otta-
maan huomioon omassa toiminnassaan tarpeelliset seikat, kuten hiilijalanjäljen laskentaan liittyvät tekijät. Opas voisi myös edesauttaa yhteneväisen käsitteistön kehittymistä ja vakiintumista.

Oppaan vaikuttavuutta heikentää se, että oppaassa esitetyt suositukset eivät olisi velvoittavia eikä niiden toteutumiseen liittyisi seurantaa. Lisäksi saatavilla on jo nykyään runsaasti erilaisia kansainvälisiä ohjeistuksia, jolloin informaation ylitarjonta voi lisääntyä. Jo nykyisellään erinäiset ohjeistukset voivat olla keskenään ristiriitaisia. Ohjeistuksella ei yksinään voida varmistua hillintätulosten laadusta tai laadun valvonnasta, jotka on katsottu toimivien vapaaehtoisten markkinoiden perusedellytykseksi.¹¹⁰ Palvelunkäyttäjille suunnattuna ohjeistuksena, vaihtoehto voisi täydentää palveluiden tuottajien rekisteriä.

Oppaan sisältöä rajoittaa myös jossain määrin se, että julkisen vallan on pysyttävä neutraalina ja puolueettomana yksityisten toimijoiden kohtelussa.

VE4: Green deal

Toteuttamisvaihtoehdon malliksi haettiin energiategohokkuussopimukset. Siinä kompensatiopalveluiden käyttäjille tarjottaisiin ohjeistus ja mahdollisuus allekirjoittaa sitoumus hyvien kompensatiokäytäntöjen noudattamiseen. Järjestelmällä olisi mahdollista ohjata

109 Institute of International Finance, Taskforce On Scaling Voluntary Carbon Markets, Final Report January 2021. https://www.iif.com/Portals/1/Files/TSVCM_Report.pdf

110 Jan Cornillie, Jos Delbeke, Artur Runge-Metzger, Peter Vis, and Robert Watt, STG Policy Papers- Policy Brief, What Future for Voluntary Carbon Markets? EUI School Of Transnational Governance, 2021/08, s.6.

palveluidenkäyttäjiä kevyesti noudattamaan esimerkiksi asianmukaisia hiilijalanjäljen las-
kentamenetelmiä. Sitoumukset toimitettaisiin tarkoituksenmukaiseksi katsotulle taholle ja
yritykset voisivat julkistaa ne esimerkiksi Sitoumus 2050 -verkkopalvelussa. Sitoumuksien
sisältöön ei tällaisessa mallissa voitaisi kohdistaa juurikaan valvontaa eikä se täten yksi-
nään takaisi kotimaisten hillintätulosten laatua tai sen valvontaa.

Koska kompensaation hyviin käytäntöihin liittyy vaatimuksia, jotka kohdistuvat palvelui-
den käyttäjiin, malli täydentäisi palveluiden tuottajien rekisteriä yritysten kannalta hallin-
nollisesti kevyemmällä tavalla.

Mallista saatava ulkoishyöty olisi myös se, että sitoumusten kautta voitaisiin kerätä tietoja
kompensaatiopalveluiden käyttämisestä, jota voitaisiin hyödyntää tilastollisiin ja ilmasto-
politiikan suunnitteluun liittyviin tarkoituksiin. Malli mahdollistaisi yritysten profiloitumi-
sen vastuullisina toimijoina ja voisi parantaa markkinointi-informaation laatua ilman, että
se tuottaisi merkittäviä lisäkustannuksia yrityksille. Malli mahdollistaa myös sen, että valtio
voi olla mukana vastuullisuuskriteerien määrittelyssä.

Mallin toimeenpanoon liittyvät hallinnolliset kustannukset julkiselle sektorille ja yrityksille
olisivat erittäin pienet.

VE5: Soft Law: kuluttaja-asiamiehen linjaus

Toteuttamisvaihtoehdossa kuluttaja-asiamies laatisi linjauksen päästökompensaatioihin
liittyvistä markkinointiväittämistä. Ohjeistukset koskisivat kuluttajamarkkinointia, mikä
tarkoittaisi ainakin kuluttajatuotteita markkinoivia kompensaatiopalveluiden käyttäjiä.
Kuluttajansuojalain soveltamisalan kannalta on tulkinnanvaraista, onko kompensaatiopal-
velu kuluttajahyödyke ja sitä kautta sovelletaanko kuluttajansuojalakia kompensaatiopal-
veluiden markkinointiin suoraan kuluttajille,

Näillä linjauksilla olisi vaikutuksia muun muassa kuluttajansuojalainsäädännön valvon-
taan sitä kautta, että se loisi yritysten kannalta valvontaympäristöön ennakoitavuutta ja
selkeän viestin siitä, mikä on sallittua. Ohjeilla ei voi säätää lainsäädännön tasoa tiukempia
vaatimuksia, mikä tarkoittaisi käytännössä sitä, että kiellettyjä olisi lähinnä sellaiset markki-
nointiväittämät, jotka ovat riittävän selkeästi tulkittavissa sopimattomiksi. Tämä luultavasti
rajoittaisi joidenkin hyvän kompensaation käytäntöjen käyttämahdollisuuksia.

Linjauksen laatimiseen kuluisi jonkinlainen määrä viranomaisen henkilöstövoimavaroja.
Täytäntöönpanon kannalta linjauksen noudattamisen valvonta vaatisi jonkin verran kulut-
taja-asiamiehen voimavaroja. Vaihtoehto ei kuitenkaan itsessään tuottaisi lisävalvonnan
tarvetta, vaan valvontavoimavarojen kohdentaminen kuuluu viranomaisen harkintaan.

Vaihtoehto selkeyttäisi määritelmiä siitä, mitä voidaan pitää selkeästi harhaanjohtavana ja auttaisi kuluttajansuojaviranomaista kohdistamaan valvontaa.

Vaihtoehto mahdollisesti saattaisi vaikuttaa myös markkinointia harjoittavien yritysten toimintaan sekä välillisesti kompensatiopalveluiden tarjoajiin sitä kautta, että näiden tulisi mahdollisesti julkistaa sellaisia tietoja, joiden perusteella väittämien arviointi olisi mahdollista. On kuitenkin huomattava, että näiden tietojen täsmällisyys ja perusteellisuus jäisi luultavasti erittäin kauas siitä laadusta, mitä esimerkiksi erilaiset sertifiointi- ja standardointijärjestelmät edellyttävät, mutta valvonta kohdistuisi kaikkiin (yrityslähtöisiin) markkinatoimijoihin toisin kuin vapaaehtoisuuteen perustuvissa järjestelmissä.

Keskusteluissa kilpailu- ja kuluttajansuojaviraston kanssa on kuluttaja-asiamiehen linjauksen laatimiseen liittyen noussut esiin näkökulmia ja haasteita, jotka rajoittavat sen toteuttavuutta lyhyellä aikavälillä. Ensimmäinen kysymys on kuluttajansuojan syvä harmonisointi EU-laajuisesti, joka rajoittaa kansallisten rajoitusten sisältöä. Kuluttaja-asiamiehen linjauksen kunnianhimoa rajoittaisi nykyisellään se, että linjaukset eivät voi ylittää lain vaatimustasoa eikä kansallista liikkumatilaa niissä juurikaan ole. Kuluttajansuojan harmonisoinnista johtuen olisi ennen mahdollisen kansallista linjausta odotettava valmistelussa olevia EU-tason toimia ja työkaluja.¹¹¹ Toiseksi kuluttaja-asiamiehen linjauksen toimivuus edellyttää yleisesti vakiintunutta käsitystä kompensatiosta, siihen liittyvistä väittämistä ja niiden käytänteistä. Kompensatiomarkkina ja kompensatiopalvelut ovat edelleen kehittymässä ja muotoutumassa käytänteet ovat edelleen muotoutumassa. Linjauksella yksinään ei myöskään voida luoda tai edistää tapoja väittämien todenmukaisuuden arvioimiseksi yksittäistapauksessa eikä kuluttajien ymmärryksestä eri väittämistä ole selvitetty. Näistä syistä kuluttaja-asiamiehen linjauksen laatimista ehdotetaan arvioitavaksi mahdollisesti tulevaisuudessa, kun kompensatioon liittyvä terminologia on vakiintunut ja EU-tason toimet ja niiden sisältö on vahvistettu.

VE6: Uusi säädöstason sääntely

Uuden säädöstason sääntelyn vaikutuksia ei pystytty arvioimaan koska toteuttamiskelpoisia ja edes alustavasti soveltuvia sääntelyvaihtoehtoja ei tunnistettu. Sääntelyn kohteena voisi olla joko kompensatiopalveluiden tuottajat tai niiden käyttäjät, jotka hyödyntävät kompensointiin liittyviä väitteitä kuluttajamarkkinoinnissa.

111 Komissio ilmoitti vuonna 2020 valmisteltavista uusista lainsäädäntöehdotuksista. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle uusi kiertotalouden toimintasuunnitelma puhtaamman ja kilpailukykyisemmän Euroopan puolesta COM/2020/98 final ja Esimerkiksi komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, uusi kuluttaja-asioiden toimintaohjelma kuluttajien selviytymiskyvyn vahvistaminen kestäväen elpymisen varmistamiseksi, COM(2020) 696 final

Kuluttajansuojalainsäädäntö on pitkälle harmonisoitua EU:ssa ja sitä rajoittaa myös EU:n sisämarkkinoiden toiminta, jossa tulisi välttää kaupanesteitä. Näin ollen esimerkiksi hiili-neutraalisuus- tai kompensointiväitteitä sisältävään kuluttajamarkkinointiin ei ole mahdollista puuttua kansallisella lainsäädännöllä.

Kompensaatiopalveluiden tarjoajien kannalta taas sääntelykeinoja voisi olla joko palveluiden sisältöä koskevat käsky- ja kieltonormit tai luvanvaraisuus/rekisteröintivelvollisuus. Ongelmaksi kummassakin vaihtoehdossa tulee lain sovellettavuuden kannalta se, että kompensaatiopalveluiden määrittely riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti olisi vaikeaa. Jo tällä hetkellä markkinoilla esiintyy palveluita, jotka tuottavat mielikuvan kompensaatiopalvelusta, mutta täsmällisesti ottaen palveluntarjoaja ei väitä tuottavansa kasvihuonekaasujen kompensaatioita. Tällaisiin menettelyihin voidaan puuttua pienemmällä kynnyksellä silloin, kun palveluita tarjotaan kuluttajille, mutta erityisesti yritysten välisessä kaupassa ostajallakin on elinkeinovapaudesta ja sopimuksen vapaudesta johtuen jonkin asteinen velvollisuus olla selvillä solmimiensa palvelusopimusten sisällöstä.

Vapaaehtoisten kompensaatiopalveluiden hankkimisessa on myös kyse vapaaehtoisesta ympäristönsuojelusta eikä lakisääteisten velvollisuuksien täyttämisestä. Tästä näkökulmasta liian raskas sääntelytaakka siihen liittyvine kustannuksineen saattaisi vähentää ympäristön kannalta hyödyllisiäkin hankkeita ja näin ollen johtaa vapaaehtoisen ympäristönsuojelun tason heikkenemiseen.

5 Kompensaatiotoimintaa koskevien ohjauskeinovaihtoehtojen tarkempi juridinen ja sisällöllinen tarkastelu

Tässä luvussa tarkennetaan edellä kuvattujen ohjauskeinovaihtoehtojen juridisia vaatimuksia ja niiden käytännön toteuttamisen edellytyksiä ja mahdollisia toteutustapoja.

5.1 Toteuttamisvaihtoehtojen valinta jatkotarkasteluun

Selvityksessä on tunnistettu, että ohjauskeinojen tulisi pystyä vaikuttamaan kompensatiopalveluiden tarjoajiin ja palveluiden ostajiin. Samoin on havaittu markkinoilla olevan toimijoita, joiden kunnianhimo palveluiden käyttäjänä voi olla hyvinkin korkea. Jälkimmäisenä mainittuja toimijoita ajatellen mahdollisuudet profiloitua julkisesti vastuullisena toimijana voivat olla ympäristönsuojelullisesti vaikuttavampia kuin kaikkia pakottava sääntely, jota ei kyettäisi implementoimaan ja valvomaan. Pahimmillaan pakottava sääntely vähentäisi ympäristönsuojelullisesti myönteistä toimintaa. Uutta sitovaa sääntelyä sisältävään VE6:en ei myöskään löydetty oikeudellisesti toteuttamiskelpoisia malleja, joten se pudotettiin pois jatkotarkastelusta.

Itsensäntelyyn perustuva VE1 olisi päällekkäinen valtiovetoiseen rekisteriin perustuvan VE2 kanssa. Valtion mahdollisuudet edistää VE1 toteutettavuutta todettiin rajoittuneeksi ja toisaalta vapaaehtoisten kompensatioiden toimialalla jaetaan laajalti näkemys, jonka mukaan valtion tulisi olla mukana sääntelyssä tavalla tai toisella. Myöskin VE2 arvioitiin kaikista vaihtoehdoista selvityksen tavoitteenasettelun kannalta vahvimmin ohjaavaksi. Tästä syystä VE1 jätettiin pois jatkotarkastelusta ja jatkotarkastelussa keskitytään VE2:en.

Koska ohjauskeinojen VE2, VE3, VE4 ja VE5 kohderyhmät ovat jokaisessa vaihtoehdossa toisistaan erilliset ja selvityksen tavoitteenasettelun kannalta toisiaan täydentävät, kaikki neljä ohjauskeinoa voidaan toteuttaa rinnan siten, että niiden vaikutukset ovat aidosti synergistiset. Vaihtoehtojen päällekkäiseen toteuttamiseen ei näyttäisi sisältyvän tavoitteenasettelun tai niiden ulkoisvaikutusten kannalta haitallisia yhteisvaikutuksia tai tehottomuutta.

5.2 Ohjauskeinojen käytännön toteutus

Jatkotarkasteluun valitut ohjauskeinot eivät sisällä uuden pakottavan sääntelyn luomista, joten varsinaista juridista sisältörunkoa ei ole tarpeen luoda. Tässä kappaleessa tehdään alustava selvitys siitä, miten ohjauskeinon voisi käytännössä toteuttaa Suomessa. Ohjauskeinovaihtoehdot (erityisesti rekisteri, opas ja kuluttaja-asiamiehen linjaus) tarvitsevat kuitenkin vielä jatkokehitystä ja sidosryhmäyhteistyötä tämän selvityksen jälkeen niiden käytännön toteutuksen viimeistelyyn.

5.2.1 VE2: Informaatio-ohjaus: Rekisteri

5.2.1.1 Ehdotus käytännön toteutuksesta

Rekisteri olisi toiminnanharjoittajille vapaaehtoinen, joten sen toteuttaminen ei vaatisi muutoksia lainsäädäntöön, eikä lainsäädäntö asettaisi sen toteuttamiseen olennaisesti vaikuttavia reunaehtoja.

Mahdolliseksi rekisterin toteuttajatahoksi ehdotetaan Ympäristömerkintä Suomi Oy:ta, tai muuta vastaavaa toimijaa, mikäli hankinta tulee kilpailuttaa. Ympäristömerkintä Suomi Oy on Motivan omistama yritys, joka hallinnoi EU:n ympäristömerkkiä ja pohjoismaista Joutsenmerkkiä. Ympäristömerkintä Suomi Oy:n kanssa käydyn keskustelun perusteella kyseinen yritys olisi toimialansa ja kokemuksensa kannalta tarkoituksenmukainen organisaatio rekisterin toteuttamiseen.

Ympäristömerkintä Suomi Oy pitää tärkeänä, että rekisteriin pääsemiseksi laadittavien kriteerien on oltava riittävän selkeästi määriteltäviä ja todennettavia, jotta toiminnanharjoittajia voidaan kohdella objektiivisesti ja järjestelmä on luotettava. Rekisteri olisi ensisijaisesti suunniteltu kotimaisia markkinoita ajatellen. Erikseen tulee kuitenkin ratkaista, miten suhtauduttaisiin ulkomaille rekisteröityneisiin toiminnanharjoittajiin, mikäli näillä olisi halukkuutta hakeutua rekisteriin.

Ympäristömerkintä Suomi Oy katsoo tarpeelliseksi, että alan toimijat voisivat osallistua kriteeristön laatimiseen. Lausuntokierrosta kriteeristöluonnoksesta voidaan pitää yhtenä tapana ottaa toimijoiden näkemykset huomioon siten, että kaikilla toiminnanharjoittajilla on tasavertainen mahdollisuus saada äänensä kuuluviin. Mahdollisesti lausuntokierrosta edeltävät osallistumismahdollisuudet voi olla kuitenkin tarkoituksenmukaista turvata. Tämä olisi mahdollista järjestämällä sidosryhmätilaisuuksia esimerkiksi työpajan muodossa tai haastatteleamalla toiminnanharjoittajia luonnosta laadittaessa. Kriteeristön kehittämistä ja jatkokehittämistä voisi tarvittaessa tukea myös tutkijoista ja muista alan keskeisistä asiantuntijoista koostuva asiantuntijajaneeli.

Rekisteriin laatimiseen kuluihen henkilötyötuntien sekä vuosittaisten ylläpitokustannusten on alustavasti arvoitu kohtuullisiksi. Toimintaa olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä rahoittamaan mahdollisimman pitkälle kompensatiopalveluita tarjoavilta yrityksiltä perittävillä maksuilla, mutta sitä voitaisiin täydentää valtionavustuksilla. Tällä hetkellä kotimaassa on noin parikymmentä hiilikompensaatiota tuottavaa palveluntarjoajaa, joista useimmat eivät ole sitoutuneet mihinkään standardiin ja monen palveluntarjoajan liiketoiminta on ainakin vielä osin kehitysasteella. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että ainakin hankkeen käynnistäminen luultavasti edellyttäisi jonkinasteista valtion rahoitusta.

Rekisterin hinnoittelumalli olisi tarkoituksenmukaisinta luoda vasta hanketta toteutettaessa, sillä siihen vaikuttaisi kriteeristö rekisteriin pääsemiseksi, hankkeiden tarkempi tietosisältö sekä raportointi. Alustavasti todettiin, että esimerkiksi luotettavien ulkopuolisten todentajien raportointi on rekisterinpitäjän näkökulmasta edullisempaa käsitellä kuin toiminnanharjoittajien itsensä tekemän raportoinnin varmentaminen rekisterinpitäjän työnä. Eli jos kompensointihankkeella on ulkopuolisen riippumattoman tahon toteuttama todennus hillintätuloksista, kannattaa sen rekisteriin hakeutumisesta perittävät maksut hinnoitella alemmaksi.

Esimerkkejä rekistereistä

Label Bas-Carbon -rekisteri (Ranska)¹¹²

Ranskan ympäristöministeriön hallinnoimaan Label Bas-Carbon (Low Carbon Label) alla päästökauppasektorin ulkopuolella toteutettavat päästövähennyshankkeet voivat hakeutua järjestelmän piiriin. Järjestelmän kriteerit täyttävät ja sen piiriin sertifioidut hankkeet ja niiden tiedot ovat julkisesti saatavilla järjestelmän alaisessa rekisterissä. Tiedot toteutuneista järjestelmän puitteissa hyväksytyistä päästövähennyksistä sekä tieto keneen hyväksi päästövähennys luettu rekisteröidään. Rekisteröinnin jälkeen päästövähennykset eivät ole luovutettavissa eikä tieto keneen hyväksi päästövähennys luettava vaihdettavissa.

112 Tietoa Label Bas Carbon-järjestelmästä sekä sen alaisesta rekisteristä: https://www.ecologie.gouv.fr/label-bas-carbone?field_localization=&field_potential_emissions=&title=&field_buyers=&field_project_leader=&field_representative=&form_build_id=form-xi1SwgOYNBgoMD0oauny_ggAHDDcPSS5YrzAM13GrdM0&form_id=projects_filter_form&honeypot_time=B7dMRF4waWilo3UeSSYmaT6HrWexV51txtuYV-lvvYc&op=Filter&url=#scroll-nav__1

Kansalliseen hyvitysjärjestelmään liittyviä rekistereitä (Peru, Costa Rica ja Thaimaa)

Peru, Costa Rica ja Thaimaa ovat kehittäneet kansalliset hyvitysjärjestelmät, joihin kuuluu kansallinen rekisteri. Järjestelmien puitteissa kotimaiset yritykset voivat kompensoida toimintansa tai tuotteensa hiilijalanjäljen järjestelmän hyväksymillä kotimaisilla (ja Costa Rican tapauksessa myös kansainvälisillä) hyvitysyksiköillä ja saada käyttöön kansallisen hiilineutraaliusmerkin. Hillintätulokset lasketaan isäntämaan hyväksi, joten ne auttavat maita saavuttamaan kansalliset hillintätavoitteensa.

5.2.1.2 Ehdotus rekisterin sisällöstä

Rekisteriin kerättäisiin yhdenmukaiset tiedot kaikista rekisteriin pyrkivistä hankkeista, kompensatioon käytettävien hillintätulosten minimikriteereihin perustuen. Rekisteriin hyväksyttäisiin vain ne kompensatiohankkeet, joiden hillintätulosten laadusta voidaan varmistua. Rekisterin ylläpitäjä tarkistaisi tietojen laadun ja paikkansapitävyuden sidosryhmäprosessin kautta tarkemmin kehiteltävää kriteeristöä vastaan. Mikäli kompensointihanke ei täytä asetettuja kriteereitä, se ei pääsisi rekisteriin.

Kompensaatiopalveluiden ostajien näkökulmasta palveluiden sisällön ja niissä käytettyjen laskentametodologioiden läpinäkyvyys on keskeistä. Vakiintuneissa hyvitysstandardeissa (kuten Gold Standard tai VCS) kaikista hankkeista on saatavilla läpinäkyvät tiedot, mutta standardeja käyttämättömistä hankkeista tietojen saatavuus on vielä hyvin kirjavaa. Kotimaisten kompensatiopalvelujen läpinäkyvyyden parantamiseksi rekisteristä ehdotetaan sisällöltään julkista, jolloin kompensatioiden ostajien olisi mahdollista tarkistaa hankkeiden tiedot rekisteristä ja vertailla tietoja keskenään. Kompensaatiopalveluiden hintatietoja ei ole tarpeen julkistaa rekisterissä, eivätkä ne kuuluisi rekisteriin kerättäviin tietoihin.

On arvioitavissa esimerkiksi SYKEN ja MMM:n selvitysten pohjalta, että kaikki kotimaiset kompensatiopalveluiden tarjoajat eivät vielä tällä hetkellä täytä kompensation minimikriteereitä, joten nämä toimijat joutuisivat toteuttamaan muutoksia toimintamalliinsa rekisteriin pääsemiseksi. Rekisterin yhdenmukainen tietosisältö ja rekisteriä varten kehitettävä kriteeristö auttaisi myös hanketoimijoita toteuttamaan kompensatiopalvelunsa laadukkaasti ja kompensation minimikriteereiden mukaisesti. Koska suurin osa kotimaisten kompensatiopalveluiden tarjoajista ovat vielä suhteellisen tuoreita yrityksiä (suurin osa perustettu 1–3 vuotta sitten) ja markkina on täten vielä melko vakiintumaton, olisi alan yritysten vielä mahdollista toteuttaa muutoksia ja tehdä kehitystyötä hankkeissaan kompensation laadun varmistamiseksi ja todellisten lisäisten hillintätulosten kehittämiseksi.

Rekisteri ja sen alainen kriteeristö ohjaisi toimijoita oikeaan suuntaan ja varmistaisi rekisteriin hakeutuvien toimijoiden tuottaman kotimaisen kompensaaion luotettavuuden ja laadun, erityisesti nykytilanteeseen verrattuna. Kompensaaion ostaja voisi rekisterin myötä olla varmempi siitä, että ostettu kompensaaio on laadukasta.

Rekisteriin kerättäisiin yhdenmukaiset tiedot kustakin (kotimaisesta) kompensointihankkeesta. Rekisterin kohderyhmä sen käyttötarkoituksen ja muun muassa markkinoinnin näkökulmasta olisi Suomen markkinat, mutta ulkomaisia yrityksiä niiden markkinoissa kompensaaion palveluita Suomeen kohdeltaisiin tasavertaisesti niiden halutessa rekisteröityä Suomessa. Rekisterin käyttötarkoituksen huomioon ottaen ulkomaisten toimijoiden määrä rekisterissä jäisi kuitenkin luultavasti hyvin vähäiseksi. Taulukossa 5 on ehdotus rekisteriin kerättävien tietojen sisällöstä.

Taulukko 5. Päästökompensaaion palvelujen tarjoajien rekisterin sisältöehdotus

Kerättävä tieto	Tarkempi kuvaus kerättävästä tiedosta
Hankkeen nimi	Hankkeen sisältöä kuvaava nimi. Samaa nimeä ei voi olla useammalla hankkeella. Hankkeet voidaan rekisterissä nimeämisen lisäksi myös numeroida niiden lisäämisjärjestyksen mukaan.
Hankkeen toteuttaja	Hankkeen toteuttavan yrityksen/järjestön/yhteisön nimi ja yhteyshenkilö. Hankkeen toteuttajan yhteyshenkilön yhteystiedot (esim. sähköposti).
Hankkeen sijainti	Hankkeen sijainti, sisältäen mahdollisuuksien mukaan myös karttatiedot/koordinaatit. Mikäli hanke toteutetaan usealla eri alueella, tulisi sisällyttää näiden kaikkien alueiden tiedot.
Hanketyyppi	Hankkeen hillintätulosten tuottamistyyppi/-teknologia. Hanketyypeille voidaan kehittää valikko, josta hanketyypin voi helposti valita (sisältäen vapaamuotoisen kohdan uusille hanketyypeille). Esimerkkejä kotimaisista hanketyypeistä: joutomaiden metsitys, kivennäismaan lannoitus ja biohiilen lisääminen maaperään.
Käytettävä laskentametodologia ja mahdollinen standardi	Kuvaus hillintätulosten laskennassa käytetystä metodologiasta. Kuvaus mahdollisten kansallisten tietopankkien tms. käytöstä laskennassa. Mahdollisen laskennassa käytetyn standardin nimeäminen (mm. ISO 14064-2, GHG Protocolin hankestandardi, Gold Standard, jne).

Kerättävä tieto	Tarkempi kuvaus kerättävästä tiedosta
Perusuran käyttöä koskevat tiedot	<p>Kuvaus lähtötilanteen päästöjen ja hiilinielujen/varastojen suuruudesta hankealueella ilman hankkeen toteuttamista, johon hankkeen hillintätuloksia verrataan niitä laskettaessa. Perusurassa tulee huomioida myös uudet politiikkatoimet, kuten joutomaiden metsitystuki.</p> <p>Kompensaatiohankkeiden tulee aina olla lisäisiä perusuraan verrattuna (ks. seuraava kohta).</p>
Lisäisyyttä koskevat tiedot	<p>Kuvaus siitä, millä tavalla hankkeen tuottamat hillintätulokset ovat lisäisiä perusuraan verrattuna, eli niitä ei olisi syntynyt ilman kompensatiohanketta ja sen tuottamien hyvitysyksiköiden myyntiä. Perusteluna voi olla esimerkiksi taloudellinen kannattamattomuus tai taloudellisesti kannattavampi vaihtoehto tai muu este hankkeen toteutumiselle.</p>
Hillintätulosten todentamista koskevat tiedot	<p>Tiedot hillintätulosten riippumattoman todentamisen suorittamisesta (todentajan nimi, todennuksen ajankohta). Mahdollisuuksien mukaan tieto siitä, mitä standardia vastaan todennus on suoritettu.</p> <p>Mikäli riippumatonta todennusta ei ole toteutettu ennen rekisteriin hakeutumista, se on mahdollista toteuttaa rekisterinpitäjän työnä, mutta tämä aiheuttaa lisäkustannuksia.</p>
Hankkeen kesto	<p>Ajanjakso, jolla hanke aikoo tuottaa hillintätuloksia ja myydä hyvitysyksiköitä (ns. hyvityskausi).</p>
Hillintätulosten pysyvyys ja tiedot mahdollisen pysyvyyttä edistävän puskurin/kertoimen käytöstä	<p>Kuvaus siitä, miten hillintätulosten pysyvyydestä voidaan varmistua. Kuvaus mahdollisen pysyvyyttä edistävän puskurin tai kertoimen käytöstä ja suuruudesta.</p> <p>Lähtökohtaisesti pysyvyyden tulisi olla vähintään 100 vuotta todellisen kompensaation varmistamiseksi. Maankäyttösektorin hankkeilla pysyvyys on usein kuitenkin lyhyempi (esimerkiksi joitain vuosikymmeniä), jolloin pysyvyyttä tulisi varmistaa puskurin tai kertoimen käytöllä.</p>
<p>Tähän asti toteutuneiden hillintätulosten laskentatulokset (t CO₂e)</p> <p>Tieto myydyistä / ostajan puolesta mitätöidyistä hillintätuloksista (t CO₂e)</p>	<p>Tiedot hankkeen tähän asti tuottamista ja myymistä hillintätuloksista, yksikkönä tonneja hiilidioksidiekvivalenttia (t CO₂e). Myytyjen yksiköiden hintoja ei kerätä rekisteriin. Tiedot kerätään rekisteriin vuosittain tai mahdollisesti harvemmin, mutta tiedot ilmoitetaan erikseen vuosittain. Tietoja myydyistä/mitätöidyistä hillintätuloksista voidaan hyödyntää kaksoislaskennan välttämiseen valtion ilmastotavoitteiden kanssa.</p>

5.2.1.3 Kaksoislaskennan välttämisen mahdollisuudet rekisterin avulla

Kaksoislaskennan välttäminen valtion ilmastotavoitteiden kanssa vaatii toimia valtioneuvostolta jotta se olisi mahdollista toteuttaa. On myös mahdollista päättää, että vapaaehtoinen kompensatio tukee valtion ilmastotavoitteiden täyttämistä, mutta tämä aiheuttaisi haasteita luotettavien hiilineutraalisuusväittämien tekemiseen. Yritysten ja muiden organisaatioiden hiilineutraalisuustavoitteiden sanamuotoja tulisi siinä tapauksessa muuttaa niin, että hiilineutraalisuustavoite tukee valtion ilmastotavoitteiden toteutumista. Vapaaehtoisen kompensatian "hengen" mukaisesti kaksoislaskentaa valtion tavoitteiden ja kompensatian ostajien hiilineutraalisuustavoitteiden välillä tulisi välttää, jotta vapaaehtoisella kompensatiolla olisi todellinen lisäinen ja kumoava ilmastovaikutus valtion jo säädettyihin tavoitteisiin nähden.

Rekisteri olisi mahdollista toteuttaa niin että sen avulla kaksoislaskennan välttäminen olisi mahdollista – eli rekisteriin kerättävien hillintätulosten laskenta- ja myyntitietoja (tonneina CO₂-ekvivalenttia) voisi hyödyntää kaksoislaskennan välttämiseksi valtion ilmastotavoitteiden, kuten Pariisin sopimuksen NDC-tavoitteen ja EU-tavoitteiden, kanssa. Tällöin voitaisiin varmistua todellisen ilmastohyödyn toteutumisesta vapaaehtoisen kompensatian avulla (ks. lisätietoa raportin kappaleesta 3.2.3).

Pariisin sopimuksen neuvottelut hyvitysyksiköiden kansainväliseen kauppaan liittyvästä kaksoislaskennan välttämisestä ovat vielä kesken, ja neuvottelut jatkuvat Glasgow'n COP-26 -kokouksessa marraskuussa 2021. Pariisin sopimuksen toimeenpanokaudella (2021-) kaikilla mailla on ilmastotavoitteet ja siten intressi laskea hillintätulokset omaksi hyväkseen. Kansainvälisen kompensatiokaupan lisäksi kaksoislaskenta on todellinen riski kompensatian laadulle myös kansallisissa hankkeissa, joissa ostaja ja myyjä ovat samassa maassa. Mikäli hankkeen isäntämaa (eli maa, jossa hanke sijaitsee) laskee hillintätuloksen oman päästötavoitteensa toteutumiseen, ei vapaaehtoinen kompensatio lisää ilmastotoimien kunnianhimoa valtion tavoitteisiin nähden eikä kumoavaa vaikutusta synny. Kompensatian laadun ja todellisen ilmastovaikutuksen varmistamiseksi kaksoislaskenta valtion tavoitteiden kanssa olisi täten hyvä välttää.

Kaksoislaskennan välttämistä on selvitetty ja ohjeistettu joissakin muissa maissa, joista voidaan ottaa oppia myös Suomen kansalliseen järjestelmään.

Saksa: Saksan kompensatiotoimijoiden ja valtion välisen allianssin (käsitelty green deal -kohdassa) linjauksissa todetaan, että hillintätulosten kaksoislaskenta hankkeen isäntämaan ja hyvitysyksiköiden ostajan välillä tulee välttää, ja että käytettävien standardien tulee sisältää tähän liittyvää ohjeistusta ja varmistaa kaksoislaskennan välttäminen.¹¹³

113 Development and Climate Alliance Approved Standards and Processes (2020). https://allianz-entwicklung-klima.de/wp-content/uploads/2020/11/AllianzEntwicklungKlima_Anforderungskatalog_Standards_EN.pdf

Saksan allianssi on hiljattain julkaissut raportin¹¹⁴ siitä, miten kaksoislaskenta tulee välttää jatkossa vapaaehtoisessa kompensaatiossa, myös kotimaisten hankkeiden osalta. Raportissa mainitaan, että lyhyellä aikavälillä kompensatioiden ostajien tulisi hankkia hyvitys-yksiköitä, jotka on tuotettu välillä 2016–2020 ennen Pariisin sopimuksen voimaantuloa tai vaihtoehtoisesti pidättäytyä tekemästä hiilineutraalisuusväittämiä (ja suosia ilmastotekoväittämiä), ennen kuin kaksoislaskentaongelma on saatu ratkaistua. Pidemmällä aikavälillä tulisi tehdä mm. seuraavat toimet kaksoislaskennan välttämiseksi:

- Kompensaatiopalveluiden tuottajien tulisi pyytää hyväksyntä hankkeen isäntämaalta, sisältäen isäntämaan lupauksen tehdä vastaavat mukautukset päästötaseeseen (engl. corresponding adjustments), kunhan Pariisin sopimuksen säännöt vastaavien muutosten tekemiseen saadaan viimeistelyä. Saksalaisraportin mukaan tällaisen hyväksynnän hakeminen nähdään mahdollisena erityisesti suurille ja kokeneille hankekehittäjille;
- Hyvitysstandardien ja kompensatiopalvelujen tarjoajien tulisi erotella selkeästi ne hankkeet, joilla on hyväksyntä isäntämaalta (ml. koskien vastaavia mukautuksia) ja ne, joilla ei ole hyväksyntää;
- Kompensaatiopalveluiden ostajien tulisi hankkia ainoastaan sellaisia hyvitys-yksiköitä, joilla on hyväksyntä isäntämaalta ja tieto kaksoislaskennan välttämisestä, mikäli ostajat haluavat tehdä hiilineutraalisuusväittämiä.¹¹⁵

Toisessa saksankielisessä raportissa¹¹⁶ on pohdittu EU-järjestelmän taakanjakosektorin joustokeinojen ja vuotuisten päästökiintiöiden¹¹⁷ eli **AEA-yksiköiden (Annual Emission Allocation)** hyödyntämistä vapaaehtoisen kompensaaation kaksoislaskennan välttämiseen. EU-jäsenmaat voivat hyödyntää AEA-yksiköiden tuomia joustomahdollisuuksia tietyin rajoituksin – niitä voi tallettaa (engl. banking) velvoitekauden seuraaville vuosille,

114 <https://allianz-entwicklung-klima.de/wp-content/uploads/2021/03/studie2021-artikel-6-freiwilliger-markt-treibhausgas-kompensation.pdf>

115 <https://allianz-entwicklung-klima.de/wp-content/uploads/2021/03/studie2021-artikel-6-freiwilliger-markt-treibhausgas-kompensation.pdf>

116 Von Unger, M. (2018). Freiwilliger Markt – Möglichkeiten und Herausforderungen für das Offsetting innerhalb der EU (“Voluntary offset market – Opportunities and challenges for offsetting within the EU”)

117 Rekisteriasetuksen 389/2013 mukaan “vuotuisella päästökiintiöyksiköllä” (AEA) tarkoitetaan päätöksen N:o 406/2009/EY 3 artiklan 2 kohdan ja 10 artiklan nojalla määritetyn, jäsenvaltion vuotuisen päästökiintiön yhtä hiilidioksidiekvivalentttonnia vastaavaa osaa, Kaudelle 2021–2030 taakanjakoasetuksen (EU) 2018/842 täydentämiseksi annetut säännökset rekisteristä on sisällytetty rekisteriasetukseen (EU) 2019/1122. Rekisteriasetuksen (EU) 2019/1122 mukaan vuotuisella päästökiintiöyksiköllä (AEA) tarkoitetaan vastaavasti asetuksen (EU) 2018/842 4 artiklan 3 kohdan ja 10 artiklan nojalla määritetyn, jäsenvaltion vuotuisen päästökiintiön osaa, jonka suuruus on yksi hiilidioksidiekvivalentttonni.

lainata velvoitekauden seuraavalta vuodelta (engl. borrowing), tai siirtää toisille jäsenvaltioille (tavoitteiden täyttämiseen). Lisäksi jäsenvaltiot voisivat hyödyntää rekisteriasetuksen 31 artiklaa, jonka nojalla jäsenvaltioiden vuosittaisella velvoitetilillä (ESR-velvoitetili) olevat käyttämättömät AEA-yksiköt siirretään mitätöitäväksi sen jälkeen, kun velvoitetilannetta kuvaava luku on määritetty ja tili suljetaan. Raportin tarkastelu perustuu 2013–2020 velvoitekauden sääntelyyn, mutta raportissa tarkastellut mekanismit on sisällytetty myös taakanjakoasetukseen sekä rekisteriasetukseen velvoitekaudelle 2021–2030.¹¹⁸ Rekisteriasetuksen (EU) 2019/1122 27 artiklan mukaisesti ESR-tilille jäävät käyttämättömät AEA-yksiköt mitätöityvät, kun tili suljetaan velvoitetilanteen määrittämisen jälkeen. Maankäyttösektorin osalta raportissa mainitaan LULUCF-asetuksen joustomahdollisuuksien hyödyntäminen. Näitä ovat poistumien tallettamisen, lainaamisen ja siirrot taakanjaon ja LULUCF:n välillä. LULUCF-asetusta nojalla annettavaa komission rekisteriasetusta ei tämän selvityksen kirjoittamisajankohdalla ole annettu, joten sen mahdollistamiin teknisiin ratkaisuihin ei voida ottaa kantaa.

Kaksoislaskennan välttäminen on jo pitkään tunnistettu EU:n ilmasto-oikeudessa edellytyksenä hyvitysten käyttöön velvoitteiden täyttämiseksi. Periaate esiintyy esimerkiksi taakanjakoasetuksessa edellytyksenä sellaisten AEA-yksiköiden siirroille jäsenvaltioiden välillä, jotka ovat seurausta kasvihuonekaasujen hillitsemistä koskevasta hankkeesta tai ohjelmasta, joka toteutetaan myyvässä jäsenvaltiossa ja jonka rahoittaa vastaanottava jäsenvaltio.¹¹⁹ EU:n jäsenvaltiossa päästökauppa- ja Kioton pöytäkirjan mekanismien mukaisia hankkeita varten perustettiin kaudella 2008–2012 päästöoikeusreservi kaksoislaskennan välttämiseksi.¹²⁰ Pidemmällä aikavälillä AEA-yksiköille (jotka vastaavat yhtä tonnia hiilidioksidiekvivalenttia) voitaisiin perustaa reservi (samantapainen kuin JI-yksiköillä on EU:n päästökaupparjestelmässä) ja joka kerta kun hyvitysyksiköitä myönnetään tai mitätöidään kotimaisessa vapaaehtoisessa kompensaaation rekisterissä, vastaava määrä AEA:ita voitaisiin mitätöidä reservistä. AEA-yksiköiden mitätöinnillä tai käyttämättä jättämisellä olisi tällöin mahdollista toteuttaa kaksoislaskennan välttäminen EU-järjestelmän kautta, ja siten myös EU:n Pariisin sopimukselle raportoimaan NDC-tavoitteen toteutumiseen, jo olemassa olevien järjestelmien kautta.

118 Taakanjakoasetukseen (EU) 2018/842 on velvoitekaudelle 2021–2030 myös lisätty jäsenvaltioiden käytettävissä olevia joustoja. Yksi esimerkki on joustot taakanjakosektorin ja LULUCF-sektorin välillä.

119 Taakanjakoasetuksen (EU) 2018/842, 5 artikla 7 alakohta.

120 Komission päätös 2006/780/EY, tehty 13 päivänä marraskuuta 2006, kasvihuonekaasupäästöjen vähennysten kaksinkertaisen laskennan välttämiseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY mukaisessa yhteisön päästöoikeuksien kaupan järjestelmässä Kioton pöytäkirjan mukaisten hanketoimintojen yhteydessä

Ruotsi on jo vapaaehtoisesti jättänyt käyttämättä AEA-yksiköitään, kasvattaakseen Ruotsin ilmastotavoitteiden kunnianhimoa. Vaikka tätä ei olekaan (vielä) toteutettu Ruotsissa vapaaehtoisen kompensaaation kaksoislaskennan välttämistä varten, voi Ruotsin esimerkistä ottaa oppia myös Suomen järjestelmään. Ruotsi on ylittänyt taakanjakosektorin tavoitteensa joka vuosi vuodesta 2013 alkaen eli Ruotsin taakanjakosektorin päästöt ovat olleet huomattavasti EU-tavoitetta alhaisemmat. Tämä tavoitteen ylitys on ollut noin 5,4–7,1 MtCO₂e vuosittain, ja tämä on ilmoitettu myös Ruotsin raportoinnissa YK:n ilmas-tosopimukselle erillisellä rivillä nimeltä ”overachievement in relation to ESD target” (ks. taulukko 4.19 Ruotsin Biennial Report -raportissa). Ruotsi on mitätöinyt/poistanut ylimääräiset AEA-yksiköt kunnianhimon tason nostamiseksi. Vuoden 2020 tavoitteen ylityksen on arvioitu olevan 6 Mt CO₂e.¹²¹

Yksi tapa välttää kaksinkertainen hyväksiluku kotimaisen vapaaehtoisen kompensaaation ja Suomen ilmastotavoitteiden kanssa voisi olla tämänkaltainen raportointi, jota Ruotsi käyttää YK:n ilmas-tosopimuksen raportointiin, jossa eritellään määrä, joka edustaa tavoitteen ylitystä (AEA:iden ylijäämää) suhteessa NDC:hen tai taakanjakosektorin tavoitteen EU-jyvi-tykseen. Tämän ylijäämän tulisi olla vähintään rekisterin sisältämien kotimaisten kompen-saatioiden suuruinen, jotta kaksoishyväksiluku vältettäisiin.

Uusi-Seelanti selittää valtionhallinnon ohjeistuksessaan kompensaaatioimijoille¹²² selväsanaisimmin kaksoislaskennan välttämisen tärkeyden, ja tarjoaa kaksoislaskennan estävän prosessinkin kansallisten hankkeiden osalta. Prosessi kuitenkin pohjautuu edelleen Kioton pöytäkirjan järjestelmään, ja tarvitsee päivityksen Pariisin sopimuksen aikakau-teen. Uusi-Seelanti pohtii parhaillaan kahden väittämän järjestelmää, eli kansainvälistä hiilineutraalisuusväittämää (jota ei lasketa hyväksi isäntämaan tavoitteeseen) ja kansal-lista hiilineutraalisuusväittämää (joka lasketaan isäntämaan tavoitteeseen). Uusi-Seelanti lienee maista pisimmällä juuri väittämien ohjeistuksen/sääntelyn osalta. Uuden-Seelannin energiatehokkuus- ja energiansäästöviranomainen EECA on tuottanut tuoreen raportin¹²³ jossa tehdään konkreettinen ehdotus näiden kahden uudenlaisen väittämän osalta (carbon horizon ja carbon frontier). Ehdotuksen pääkohtia on listattu alla olevaan taulukkoon (Taulukko 6).

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

122 Ministry for the Environment. (2020). Guidance for voluntary carbon offsetting – updated and extended until 31 December 2020.

123 Leining, C., White, D. (2021). Boosting voluntary climate action in Aotearoa New Zealand. Report commissioned by EECA (The Energy Efficiency and Conservation Authority)

Taulukko 6. Uuden-Seelannin pohdintaa kahden erilaisen hiilineutraalisuustavoitteen järjestelmästä¹²⁴

	Carbon horizon (kansallinen hiilineutraalisuusväittäjä)	Carbon frontier (kansainvälinen hiilineutraalisuusväittäjä)
Tavoite	Tukea Uuden-Seelannin NDC-tavoitteen täyttämistä	Lisätä ilmastonmuutoksen hillintää nykyisiin NDC-tavoitteisiin verrattuna.
Lisäisyys	Lisäisyyttä tarkastellaan NDC-tavoitteiden toteutumisen ”kuilun” (gap) kautta, eli mitä lisätoimia tarvitaan NDC-tavoitteen toteutumiseen	Lisäisyyttä tarkastellaan NDC-tavoitteisiin verrattuna, eli hillintätulosten täytyy ylittää NDC-tavoitteet
Vastaavat mukautukset valtion päästötaseeseen	Hillintätulos voidaan laskea mukaan yhden valtion NDC-tavoitteiden toteutumiseen. Vastaavia mukautuksia (corresponding adjustment) ei tarvitse tehdä hankkeen isäntämaan päästötaseeseen.	Hillintätulosta ei voi laskea mukaan yhdenkään valtion NDC-tavoitteen toteutumiseen. Vastaavat mukautukset päästötaseeseen tarvitaan.
Väittämät	Carbon horizon – hiilineutraalisuusväittäjä (kontribuutio valtion tavoitteen toteutumiseen) Carbon horizon – hiilinegatiivisuusväittäjä (kontribuutio valtion tavoitteen toteutumiseen, joka on organisaation omia kompensoitavia päästöjä suurempi)	Carbon frontier – hiilineutraalisuusväittäjä (nettonollavaikutus maailmanlaajuisiin päästöihin) Carbon frontier – hiilinegatiivisuusväittäjä (nettonegatiivinen vaikutus maailmanlaajuisiin päästöihin, jos kompensointi on organisaation päästöjä suurempi)

Uuden-Seelannin tyyppinen sääntelytapa ei kuitenkaan ole suoraan sovellettavissa Suomeen kansallisella sääntelytasolla. Kuluttajansuojasääntelyyn ja markkinointioikeuteen liittyvien EU-peräisten, perusoikeuksiin liittyvien sekä lainsäädännön periaatteisiin liittyvien rajoitusten vuoksi Suomessa ei todennäköisesti voitaisi kansallisesti laatia säännöksiä, joilla kiellettäisiin hiilineutraalisuusväittämien käyttäminen silloin, jos kaksoislaskentaa esiintyy hankkeessa.¹²⁵ Tällaisen sääntelyn luominen kuuluisi kuitenkin mahdollisesti EU:n toimivaltaan.

124 Leining, C., White, D. (2021).

125 Katso tarkemmin luvut 3.1.3 sekä 4.3 ja 4.4 VE5 osalta.

Rekisteriin voitaisiin kuitenkin lisätä tieto, onko hillintätulos kaksoislaskettu Suomen ilmastotavoitteiden toteutumiseen, vai onko kaksoislaskenta vältetty. Tämä mahdollistaisi valinnan todenmukaisen väittämän tekemiseen tiedon pohjalta.

5.2.2 VE3: Informaatio-ohjaus: opas

Oppaan kohderyhmänä voisi olla vapaaehtoisten kompensatioiden käyttäjät tai mahdollisesti näiden lisäksi myös kompensatiopalveluiden tuottajat. Muun muassa Uuden-Seelannin ympäristöministeriö on julkaissut vastaavan oppaan, joka on suunnattu ensisijaisesti kompensatioiden käyttäjille.¹²⁶

Oppaan laatiminen Suomessa voitaisiin tehdä ympäristöministeriön työnä ja julkaista ympäristöministeriön julkaisusarjassa tai vaihtoehtoisesti päivitettävänä verkkosivuna. Vaihtoehtoisesti opas voitaisiin toteuttaa relevanttien ministeriöiden ja viranomaisten välisen yhteistyön kautta, esimerkiksi ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteistyönä. Yksi vaihtoehto tuottaa opas olisi myös valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) rahoituksen kautta, mutta VN TEAS-rahoituksen haku- ja toteutusaikajänne on melko pitkä oppaan kiireelliseen tarpeeseen nähden. Tämän vuoksi ministeriöiden erillinen hanke olisi suositeltavampi toteuttamistapa oppaalle. Ympäristöministeriön olisi kuitenkin hyvä olla oppaan laatimisessa keskeisessä roolissa.

Opas ei olisi viranomaisia tai toiminnanharjoittajia oikeudellisesti sitova. Oppaan laatimiseksi voitaisiin nimetä työryhmä, johon voisi kuulua viranomaisten edustajien ohella kompensatiopalveluiden tuottajia, käyttäjiä ja mahdollisesti ympäristöjärjestöedustus.

Oppaassa voitaisiin käsitellä kompensatioiden hyviä käytäntöjä ja minimikriteerejä sekä esitellä esimerkiksi erilaisia standardeja, kasvihuonekaasupäästöjen laskentamenetelmiä, jne. Oppaassa esiteltävät suositukset tulisi esittää siten, että niissä kohdellaan erilaisia toiminnanharjoittajia neutraalisti ja yhdenvertaisesti. Selvityksen aikana toteutetussa sidoryhmätyöpajassa esitettiin useita toiveita ja kommentteja mahdolliseen oppaaseen ja sen sisältöön liittyen:

- Tarvitaan mahdollisimman kattava opas tai erilliset oppaat (tuottajille ja käyttäjille), mutta hyvä jos saadaan kaikki tieto keskitetyksi saman sivuston alle ja sivustoa/oppaita päivitetään aina tarpeen mukaan.

¹²⁶ Ministry for the Environment. 2020. Guidance for voluntary carbon offsetting – updated and extended until 31 December 2020. Wellington: Ministry for the Environment.

- Oppaassa tarve kompensaation minimikriteerien täytäntöönpanoon ja todenmukaisten väittämien tekemisen ohjeistukseen
- Opas voi auttaa lainsäädännön tulkinnassa. Jos syntyisi riitatilanne, voidaan hakea tulkintaa oppaasta.
- Opas ja rekisteri täydentävät toisiaan. Opas antaisi enemmän tietoa siitä mitä rekisterissä olevilta toimijoilta voisi edellyttää. Oppaan kehittämisessä kannattaa hyödyntää myös Luonnonvarakeskuksen aloittamaa työtä maankäyttösektorin kompensaatiota koskevan tietosivuston kehittämisestä.
- Oppaaseen kompensaation ”mitä, miksi, miten” ja tarvitaan myös maan- tai metsänomistajan näkökulma mukaan.
- Opas ohjaisi niitä, jotka aloittavat toimintansa, ja rekisteri sopii vakiintuneille toimijoille, joten opas ja rekisteri täydentävät toisiaan.
- Oppaalla on erityinen tarve ohjeistaa kompensaation käyttäjiä (tuottajien tarpeisiin standardi/rekisteri toimii paremmin)
- Opas voisi sisältää esimerkinomaisesti kompensointiin soveltuvia eri päästövähennys- ja hiilensidontakeinoja ja sen, miltä osin ne sillä hetkellä sisältyvät Suomen päästötaseeseen ja lasketaanko ne EU-velvoitteisiin. Oppaan soveltamiseen voisi mahdollisesti olla nimetty henkilö, jolta toimijat voisivat tiedustella tarkennusta esimerkiksi siihen, laskeeko Suomi jonkin tietyn toiminnan (esim. biohiili) omaan päästötaseeseensa.

Esimerkki oppaasta (Uusi-Seelanti)¹²⁷

Uusi-Seelanti on laatinut oppaan vapaaehtoisen kompensaation hyvistä käytännöistä Uuden-Seelannin kontekstissa. Opas listaa hyvän kompensaation kriteerit ja kattaa sekä kansainvälisten että kansallisten yksiköiden käytön. Se sisältää havainnollistavia esimerkkejä hyvän käytännön mukaisesta ja sen vastaisesta vapaaehtoisesta kompensaatiosta. Ohjeistus on voimassa vuoden 2021 loppuun asti. Oppaassa kuvataan nykyiset kansalliset prosessit, jotka on kehitetty kaksoislaskennan välittämiseksi vapaaehtoisen kompensaation osalta Kioton pöytäkirjan puitteissa. Kehitystyö ohjeistuksen päivittämiseksi Pariisin sopimuksen puitteisiin on parhaillaan käynnissä.

127 Tietoa Uuden Seelannin ohjeista vapaaehtoiseen kompensaatioon: <https://environment.govt.nz/assets/Publications/Files/guidance-for-voluntary-carbon-offsetting-updated-and-extended-until-31-December-2021.pdf>

Esimerkki oppaasta (Saksa)¹²⁸

Saksan päästökauppaviraston sivustolla on kokoelma vapaaehtoista kompensatiota koskevia raportteja, mukaan lukien opas vapaaehtoiseen kompensatioon. Opas sisältää tietoja kompensation tavoitteista ja hyvän kompensations kriteereistä, keskeisistä hyvitysstandardeista ja kompensatioprosessista. Se sisältää myös esimerkkejä eurooppalaisista hyvitysstandardeista sekä pohdintaa kaksoislaskennasta Saksan kontekstissa. Oppaassa listataan myös lähteitä, joista saa lisätietoja.

5.2.3 VE4: Green deal

Ehdotuksessa luotaisiin sitoumus, jonka sisältämien kriteerien noudattamiseen sen allekirjoittavat kompensatiopalveluita käyttävät toimijat sitoutuisivat. Sitoumukset voitaisiin julkaista muiden green dealien tapaan sitoumus2050.fi -verkkosivustolla. Ehdotuksen toteuttaminen vaatii kompensatiopalveluiden käyttäjien ohjeistamista. VE3 mukaisen oppaan tuottaminen tukisi tältä osin ehdotuksen toteutumista.

Ehdotuksen toteuttamisen kannalta ongelmaksi kuitenkin näyttäisi muodostuvan se, että sille ei tällä hetkellä löydy luontevaa ja halukasta toteuttamiskumppania, joka pystyy edustamaan kattavasti kompensatiopalveluiden käyttäjiä, mikä ryhmänä kattaa kaikkien toimialojen yritykset ja jonkin verran myös muita kuin yritystoimijoita. Selvityshankkeen yhteydessä toteutetussa sidosryhmätyöpajassa korostuivat näkemykset, joiden mukaan green dealeja on käytetty melko kapeille toimialasektoreille ja silloinkin niiden neuvottelemisen on osoittautunut erittäin hitaaksi ja työlääksi. Toisaalta jotkut sidosryhmien edustajat esittivät työpajassa myös positiivisia kokemuksia green dealeista¹²⁹.

Tässä selvityksessä arvioitu kompensatiopalveluiden käyttäjien sitoumus olisi kuitenkin mahdollista toteuttaa ilman green dealeille ominaista (toimialajärjestö-)vastapuolta. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että julkinen valta loisi oppaan yhteyteen mahdollisuuden

128 Saksan päästökauppaviraston kokoama kirjasto vapaaehtoiseen kompensatioon liittyviä oppaita ja raportteja: https://www.dehst.de/EN/climate-projects_maritime-transport/carbon-offsetting/studies-and-guidelines/studies-and-guidelines_node.html;jsessionid=37D41B4CBC7A1E21AE197DF71F37FD55.2_cid331

129 Esimerkkinä ympäristöministeriön ja Kaupan liiton välinen muovikas-seihin liittyvä green deal <https://kauppa.fi/palvelut-ja-tietopankki/artikkelit/muovikassien-kayttoa-vahentava-green-deal-sopimus/>

allekirjoittaa hyviä kompensatiokäytäntöjä koskeva sitoumus verkkopalvelussa. Tämä vaihtoehto olisi merkittävästi kevyemmin ja helpommin toteutettavissa yksipuolisesti, kuin etsiä siihen liittyvää neuvotteluosapuolta. Tämä noudattaisi Saksan allianssin mallia, jossa yritykset ja järjestöt vapaaehtoisesti sitoutuvat allekirjoituksella kompensatiotoiminnan parhaisiin käytäntöihin (ks. esimerkki alla).

Esimerkki vapaaehtoisen kompensaaation käyttäjien green dealistä (Saksa)¹³⁰

Saksan liittovaltion taloudellisen yhteistyön ja kehityksen ministeriö BMZ on perustanut kehitys- ja ilmastoallianssin (Development and Climate Alliance) ja sen puitteissa kompensaaation hyviä käytäntöjä koskevan sitoumuksen, johon saksalaiset vapaaehtoista kompensatiota tekevät toimijat voivat vapaaehtoisesti osallistua. Sitoumus sisältää kompensatiotoiminnan kriteerit, jotka perustuvat ICROA:n asettamiin parhaisiin käytäntöihin (Code of Best Practice)¹³¹. Allianssin jäsenet sitoutuvat käyttämään kriteerit täyttäviä riippumattomia standardeja ilmasto- ja kehitysvaikutusten sertifiointiin. Sitoumus sisältää listan hyväksytyistä standardeista, jota päivitetään tarvittaessa. Sitoumus edellyttää myös vapaaehtoisen kompensaaation raportointia hanke- ja yksikkötasolla sekä kaksoislaskennan välttämisen Pariisin sopimuksen alaisten kansallisten tavoitteiden kanssa. Allianssi seuraa vuoden 2020 jälkeisen ilmastopolitiikkakehikon kehittymistä ja päivittää ohjeitaan tarvittaessa. Allianssi aikoo myös perustaa pysyvän, läpinäkyvän mekanismin palautteen ja ehdotusten antamiselle.

5.2.4 VE5: Soft Law: Kuluttaja-asiamiehen linjaus

Kuluttaja-asiamiehen linjauksilla ei voida säätää kuluttajansuojalainsäädännöstä poikkeavia vaatimuksia. Kuluttajansuojaviranomaisen yksittäiset valvontaratkaisut päättyvät yleensä markkinaoikeuden käsiteltäväksi, eikä kuluttaja-asiamiehen linjauksia sovelleta varsinaisena oikeuslähteenä. Harhaanjohtavia markkinointikäytäntöjä koskevat säännökset ovat pitkälle harmonisoitu EU:n tasolla, eikä niissä ole juurikaan kansallista

130 Tietoa Saksan allianssista: https://allianz-entwicklung-klima.de/wp-content/uploads/2020/11/AllianzEntwicklungKlima_Anforderungskatalog_Standards_EN.pdf

131 Lisätietoja ICROA:n parhaista käytännöistä: <https://www.icroa.org/rresources>

liikkumavaraa. Myös niitä koskevaa tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä pyritään kehittämään EU:n tasolla.¹³²

Aiheesta kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa käydyissä jatkokeskusteluissa todettiin, että kuluttaja-asiamiehen linjauksilla on selkein vaikuttavuus silloin kun alan markkinointikäytännöt ovat melko vakiintuneet ja suurin osa toimijoista on sitoutunut niihin. Linjaukset eivät kuitenkaan ole todennäköisesti toimiva keino yrittää vakiinnuttaa tosiasiasa hyvin kirjavia käytäntöjä ja markkinointitapoja. Tällaisessa markkinatilanteessa myöskin oikeusperusta linjausten luomiseksi voi olla liian heikko. Sama koskee myös muun muassa kansainvälisen kauppakamarin määrittelemiä markkinointisääntöjä ja hyvää markkinointitapaa koskevia periaatteita; niihin ollaan valmiita sitoutumaan, kun linjaukset noudattelee yleisesti markkinoilla omaksuttuja käytäntöjä.

Euroopan komissio käynnisti marraskuussa 2020 uuden kuluttaja-asioiden toimintaohjelman, jolla pyritään lisäämään eurooppalaisten kuluttajien vaikutusmahdollisuuksia siirtymässä vihreään ja digitaaliseen talouteen. Ohjelmaan sisältyy runsaasti vuosille 2020–2025 ajoittuvia toimenpiteitä, jotka liittyvät muun muassa EU:n kuluttajansuojalainsäädännön arviointiin sekä täytäntöönpanon valvontaan. Yksi ohjelman painopistealoista on vihreä siirtymä, jonka osana komissio pyrkii varmistamaan, että kuluttajien saatavilla on kestäviä tuotteita ja että kuluttajat saavat tuotteista paremmin tietoja, jotta he voivat tehdä tietoon perustuvia valintoja. Muun muassa tänä vuonna komission on tarkoitus esittää ehdotus, jolla on tarkoitus parantaa kuluttajille annettavia tietoja tuotteiden kestävytydestä ja torjua esimerkiksi viherpesun kaltaisia käytäntöjä.

Kuluttajansuojavalvonnan kannalta on myös olennaista ymmärtää, missä määrin erilaiset markkinointikäytännöt tosiasiallisesti vaikuttavat kuluttajien käyttäytymiseen. Tällä hetkellä Suomessa on hyvin rajallisesti tutkimusnäyttöä siitä, missä määrin kuluttajat muuttavat ostokäyttäytymistään ympäristöön liittyvien markkinointiväittämien johdosta.¹³³ Samoin Suomesta on kerätty hyvin vähänlaisesti tutkimusnäyttöä siitä, miten kuluttajat ymmärtävät erilaisia ympäristömarkkinoinnissa liittyviä käsitteitä ja väitteitä sekä millaisia mielikuvia mainonnasta syntyy. On esitetty epäilyjä esimerkiksi siitä, että käsite ”hiili-neutraali” synnyttäisi mielikuvia siitä, että tuote olisi sen kaikkien ympäristövaikutusten ja koko elinkaaren ajalta yleisellä tasolla ympäristöystävällinen, vaikka se ei sitä täsmällisesti ottaen tarkoita. Mikäli näin on, käsitettä ”hiili-neutraali” voitaisiin pitää harhaanjohtavana markkinointina toisinaan silloinkin, kun tuote ei synnyttäisi sen elinkaaren ajalta lainkaan

132 Mm. Euroopan komissio: Ohjeet sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetun direktiivin 2005/29/EY täytäntöönpanoja ja soveltamista varten. COM(2016) 320 final.

133 Kts. kuitenkin muun muassa Euroopan Komissio: Consumer Conditions Survey: Consumers at home in the single market – 2021 edition. 12.3.2021. https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/key-consumer-data_en

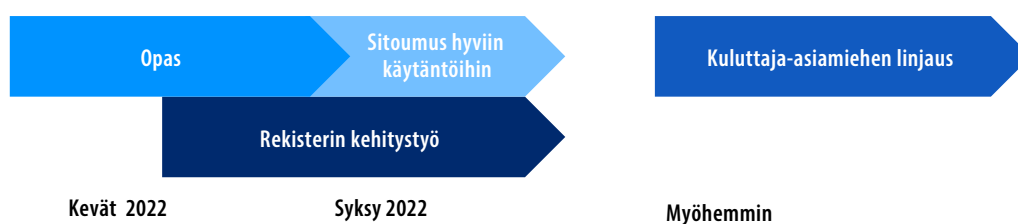
kasvihuonekaasupäästöjä mutta sillä on muita haitallisia ympäristövaikutuksia. Ympäristömarkkinoinnin sääntelyn kannalta olisi hyödyllistä, että Suomesta kerätyillä aineistoilla tutkittaisiin empiirisesti ympäristömarkkinointiväittämien synnyttämiä mielikuvia ja vaikutuksia ihmisten ostokäyttäytymiseen.

Jatkotarkastelussa päädyttiin siihen, että kuluttaja-asiamiehen linjauksen laatiminen ei ole tällä hetkellä ajankohtaista. On tarpeen seurata, mihin suuntaan EU:n kuluttajansuojalainsäädäntö sekä sitä koskevat ohjeistukset ja tulkinnat kehittyvät. Samoin markkinointikäytäntöjen tulisi jossain määrin vakiintuneita, että markkinatoimijoiden voidaan olettaa sitoutuvan linjausten noudattamiseen. Linjauksen laatimisen tarvetta ja edellytyksiä voidaan kuitenkin tarkastella joidenkin vuosien kuluttua uudelleen. Kuluttajansuojalainsäädäntö antaa nykyiselläänkin viranomaiselle mahdollisuuden puuttua sellaiseen markkinointiin, jonka arvioidaan olevan harhaanjohtavaa ja näiden rajanvetojen lainmukaisuus tutkitaan viime kädessä tuomioistuimessa.

5.3 Ohjauskeinovaihtoehtojen jatkovalmistelun vaatimukset

Kaikki edellä käsitellyistä ohjauskeinovaihtoehtoista – rekisteri, opas, green deal kompensatiopalveluiden ostajille ja kuluttaja-asiamiehen linjaus – voisivat teoriassa olla toteutettavissa samanaikaisesti. Green dealin osalta suositellaan, että poistetaan vaihtoehdosta sopimuselementti ja toteutetaan se kaikille kompensatiopalveluiden käyttäjille avoimena sitoumuksena. Ohjauskeinovaihtoehtojen toteutuksen aikataulu voisi käytännössä kuitenkin toteutua siten, että ensin laaditaan opas, ja rekisterin kehittämisen valmistelu voidaan aloittaa samanaikaisesti oppaan laatimisen kanssa. Oppaan valmistuttua valtionhallinto voisi tarpeen mukaan laatia allekirjoitettavan sitoumuksen hyviin käytäntöihin, joka pohjautuisi oppaan sisältöön. Kuluttaja-asiamiehen linjauksen laatimisen edellytyksiä voidaan arvioida uudelleen joidenkin vuosien kuluttua, kun nähdään, mihin suuntaan markkinointikäytännöt sekä EU-sääntely kehittyvät. Aikajana on kuvattu alla (Kuva 6).

Kuva 6. Aikajanaehdotus ohjauskeinojen jatkovalmistelulle



Kaikkien ohjauskeinovaihtoehtojen jatkovalmistelussa tulee huomioida kompensaation hyvät käytännöt ja minimikriteerit (ks. kappale 3.2) ja tarkentaa niiden täyttymisen varmistusprosessia ja toteutusta kotimaisessa kontekstissa. Oppaan laatiminen toimii hyvänä pohjana myös muiden ohjauskeinovaihtoehtojen laatimiselle, joten sen toteuttaminen huolellisesti ja laadukkaasti on tärkeää. Rekisterin kehitystyön käynnistäisi ja kehitystyöryhmää vetäisi rekisterin hallinnoija (mahdollisesti Ympäristömerkintä Suomi Oy), ja siihen osallistuisivat myös sidosryhmät, joita asia koskee. Rekisterin kehitystyö voidaan aloittaa oppaan laatimisen aikana syksyllä 2021. Parhaillaan käynnissä oleva hiilineutraalisuutta koskevan ISO-standardin¹³⁴ kehitystyö on osaltaan pyrkimys harmonisoida kansainvälisesti hiilineutraalisuuden ja kompensaation määritelmiä, ja sen sisältö on hyvä huomioida rekisterin ja oppaan kehitystyössä.

Ohjauskeinojen jatkovalmistelussa tulee huomioida kansainvälisen ilmastopoliittikan, erityisesti Pariisin sopimuksen Artikla 6:n jatkoneuvottelujen, tilanne ja tulokset sekä EU:n ilmastopoliittikan muuttuminen, erityisesti EU:n kiristyneeseen 2030-tavoitteeseen liittyvä "Fit for 55"-paketti¹³⁵ sekä arviolta vuonna 2023 voimaan tuleva uusi lainsäädäntö hiilinielujen ja -varastojen sertifiointijärjestelmästä (Carbon Removal Certification Mechanism) ja sen vaatimuksista. Itävallan ympäristövirasto UBA toteuttaa sertifiointijärjestelmään liittyvää selvitystä¹³⁶ yhdessä laajan konsortion kanssa. Selvityksen odotetaan valmistuvan keväällä 2022.

Kaksoislaskennan osalta tarvitaan poliittinen päätös – miten vapaaehtoismarkkina suhtautuu Pariisin sopimuksen NDC-tavoitteeseen, mahdolliseen Suomen NDC-tavoitetta kunnianhimoisempaan hiilineutraalisuustavoitteeseen ja Suomen mahdollisuuksiin saavuttaa päästövähennystavoitteensa.

134 <https://www.iso.org/standard/43279.html>

135 <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/package-fit-for-55>

136 <https://www.ecologic.eu/17679>

6 Markkinan koko Suomessa ja maailmalla sekä markkinan potentiaali tulevaisuudessa

6.1 Markkinan tämänhetkinen koko Suomessa ja kansainvälisesti

6.1.1 Kotimainen kompensatiomarkkina

Vapaaehtoinen päästöjen kompensointimarkkina on Suomessa vielä melko pieni, mutta se on kasvanut huomattavasti muutaman viimeisen vuoden aikana. Suomessa toimii parikymmentä kompensatiopalveluiden tarjoajaa, jotka tarjoavat palveluja yrityksille, muille organisaatioille ja kuluttajille. Toimijoista suurin osa on uusia yrityksiä, jotka on perustettu vasta muutaman viime vuoden aikana. SYKEN selvityksen mukaan kotimaisten kompensatiopalvelujen tuottajien kautta (mutta pääosin ulkomailla toteutettujen päästövähennysyksiköiden avulla) Suomessa käytettiin kompensatioita vuonna 2019 noin 284 600 tCO₂e vastaava määrä ja arvio vuodelle 2020 on hieman korkeampi 306 000 tCO₂e. Käytännössä määrä on kuitenkin suurempi, koska luvut eivät sisällä ulkomaisten palvelutuottajien kautta ostettuja kompensatioita, tai toimijoiden itse hyvitysstandardien rekistereistä (mm. Gold Standardin verkkokauppa) ostamia kompensatioita. SYKEN selvityksen mukaan vuonna 2020 yritysten osuus kotimaisista kompensatiomarkkinoista oli 86 %, kuluttajien 12 % ja muiden asiakkaiden noin 2 %. Kotimaisten toimijoiden ostamien kompensatioyksiköiden keskihinta vuonna 2020 oli noin 22 euroa.¹³⁷ Finnwatch teetti loppuvuonna 2020 kyselyn suomalaisille yrityksille, jotka ovat käyttäneet kompensatiopalveluita. 39 yritystä (63 % kyselyn saaneista) vastasi kyselyyn. Selvästi suosituin hyvitysstandardi suomalaisten yritysten kompensatiokäytössä on Gold Standard, jota oli käyttänyt 27 yritystä 39:stä. Seuraavaksi suosituin standardi oli VCS, jota oli käyttänyt 9 yritystä. Kotimaisia sertifioimattomia hillintätuloksia oli käyttänyt kyselyyn vastanneista vain 4 yritystä. Metsähankkeet ovat kyselyyn vastanneiden yritysten suosituin kompensatiohanketyyppi. Finnwatchin selvityksen mukaan kyselyyn vastanneiden yritysten hankkima kompensatiomäärä on noin 400 000 CO₂e-tonnia, eli korkeampi kuin SYKEN arvio, ja tämä ei edes

137 Niemistö et al. (2021). Päästökompensaatiot ilmastonmuutoksen hillinnän keinona Suomessa – nyt ja tulevaisuudessa. Selvitys vapaaehtoisen päästökompensaation käytön nykytilanteesta ja odotuksista eri toimijoiden ilmastonmuutoksen hillintätyössä.

kata kyselyyn vastaamattomia yrityksiä. Merkittävimpiä kotimaisia kompensatiopalveluiden ostajia ovat olleet Finnwatchin selvityksen mukaan Finavia, Hesburger, LähiTapiola, Posti ja Supercell. Lisäksi matkanjärjestäjät, kuten pohjoismainen Tjäreborg, kompensoivat merkittäviä määriä asiakkaidensa päästöjä. Yhteensä nämä toimijat ovat hankkineet jo satojatuhansia kompensatioyksiköitä. Kyselyyn vastanneista yrityksistä 49 % oli kompensoinut tietyn tuotteen päästöt, 38 % yrityksen toiminnan päästöt ja 10 % vain työmatkustuksen päästöt.¹³⁸

6.1.2 Kansainvälinen kompensatiomarkkina

Vapaaehtoiset hiilimarkkinat kehittyivät 2000-luvun alussa. Viimeisen kahdenkymmen vuoden aikana ne ovat ohjanneet yli 5 miljardia USD pääasiassa yksityistä rahoitusta vapaaehtoiisiin ilmastohankkeisiin.¹³⁹

Kioton pöytäkirjan aikakaudella, vuoteen 2020 asti, vapaaehtoismarkkinat keskittyivät kansainvälisten ilmastotavoitteiden katvealueisiin eli kehitysmaihiin (ja Yhdysvaltoihin), joilla ei ollut ilmastovelvoitteita Kioton pöytäkirjan puitteissa. Näin vältettiin päällekkäisyydet vapaaehtoisten ilmastotoimien ja isäntämaan kansallisten ilmastotavoitteiden kanssa.

Vapaaehtoiset hiilimarkkinat koostuvat useista hyvitysstandardeista, jotka voi sääntelyn perusteella jaotella itsenäisiin (esim. VCS, Gold Standard), kansallisiin (esim. Kalifornia, Etelä-Korea, Australia) ja kansainvälisiin (esim. CDM) hyvitysstandardeihin.

Alun perin vapaaehtoismarkkinoilla tarjolla olevia, itsenäisten hyvitysstandardien (esimerkiksi VCS, Gold Standard) puitteissa liikkeellelaskettuja hyvitysyksiköitä käytettiin (ts. mitätöitiin) lähes yksinomaan vapaaehtoiseen kompensatioon, johon tyypillisesti liittyy hiilineutraaliväittäjä. Viime vuosina näille hyvitysyksiköille on ilmaantunut vaihtoehtoisia käyttötapoja, kuten kansallisen päästöverovelvoitteen tai kansainvälisen lentoliikenteen kompensatiovelvoitteen täyttäminen sekä isäntämaan ilmastotavoitteiden tukeminen ja siihen liittyvät ilmastotekoväittämät. Vapaaehtoista kompensatiota voi myös tehdä päästöoikeuksilla (esim. EUA) ja velvoitekäyttöön alun perin tarkoitetuilla hyvitysyksiköillä (esim. CDM). Niinpä onkin kuvaavampaa puhua vapaaehtoisista hiilimarkkinoista vapaaehtoisten kompensatiomarkkinoiden sijaan.

138 Finnwatch (2021). Anekauppaa vai ilmastotekoja? Vapaaehtoisen päästökompensatiion kysyntä, tarjonta ja laatu Suomessa

139 Ecosystem Marketplace (2020). Voluntary Carbon and the Post-Pandemic Recovery.

Ecosystem Marketplacen mukaan vapaaehtoismarkkinat kasvoivat vuosina 2005–2011, ja vuonna 2011 markkinoiden arvo saavutti tähänastisen huippunsa (602 miljoonaa USD). Vuosina 2012–2017 markkinavolyymi aaltoili ja markkinoiden arvo laski tasaisesti. Volyymi ja arvo kääntyivät kasvuun vuonna 2018. Vuonna 2019 markkinavolyymi kasvoi edellisvuodesta 6 %, saavuttaen 104 Mt CO₂e:n tason (Kuva 7). Tämä vastaa noin 0,2 % globaaleista kasvihuonekaasupäästöistä. Markkinoiden arvo kasvoi 8 % ja oli 320 miljoonaa USD vuonna 2019. Toisen tutkimuksen mukaan vapaaehtoismarkkinoiden kysyntä on kasvanut lähes poikkeuksetta vuodesta toiseen kaudella 2010–2020 (Kuva 8).¹⁴⁰

Vuoden 2020 kysynnän arvioidaan voivan ylittää vuoden 2019 tason koronapandemiasta huolimatta. Kasvua vauhdittaa kasvava joukko ilmastotavoitteen asettaneita yrityksiä, jotka tarvitsevat hyvitysyksiköitä tavoitteensa täyttämiseen. Lähes kolmella neljäsosalla itsenäisten standardien mukaisten hyvitysyksiköiden tuottajista on jo tiedossa ostaja myös tuleville hyvitysyksiköille.¹⁴¹

Hyvitysyksiköitä on laskettu liikkeelle vuosina 2002–2020 yhteensä noin 4,3 Gt CO₂e, josta noin 70 % kansainvälisten, 19 % itsenäisten ja 11% kansallisten standardien puitteissa. Luku sisältää myös veloitteiden täyttämiseen käytetyt hyvitysyksiköt. Vuonna 2020 liikkeellelasketuista hyvitysyksiköistä itsenäisten standardien osuus oli yli puolet, kansallisten osuus reilu neljännes ja kansainvälisten standardien osuus noin viidennes. Itsenäisten standardien osalta kasvu oli 30 %, kansallisten standardien osalta 25 % ja kansainvälisten standardien osalta 3 %.¹⁴²

On kuitenkin hyvä huomioida, että hyvitysstandardien kautta on laskettu liikkeelle huomattavasti suurempi määrä hyvitysyksiköitä kuin niitä on myyty ja mitätöity (engl. retired). Vuonna 2020 keskeisten itsenäisten ja kansallisten standardien liikkeellelaskemien hyvitysyksiköiden määrä on ennätyskorkea 233 Mt CO₂e, josta on mitätöity myös ennätysmäärä 100 Mt CO₂e. Vuonna 2021 kesään mennessä tilanne näyttää saman suuntaiselta kuin vuonna 2020, ja kesäkuuhun 2021 mennessä mitätöityjen yksiköiden määrä on 47,2 Mt CO₂e.¹⁴³ (Kuva 9).

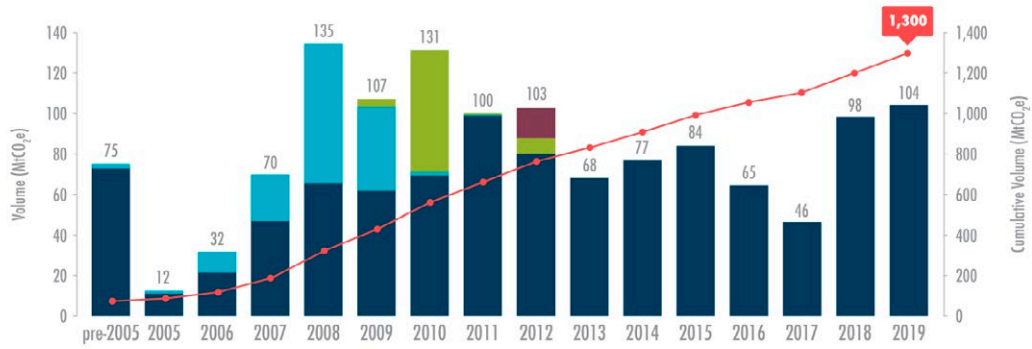
140 Ecosystem Marketplace (2020). Voluntary Carbon and the Post-Pandemic Recovery; UCL & Trove Research (2021). Future Demand, Supply and Prices for Voluntary Carbon Credits – Keeping the Balance.

141 Maailmanpankki (2021). State and Trends of Carbon Pricing 2021.

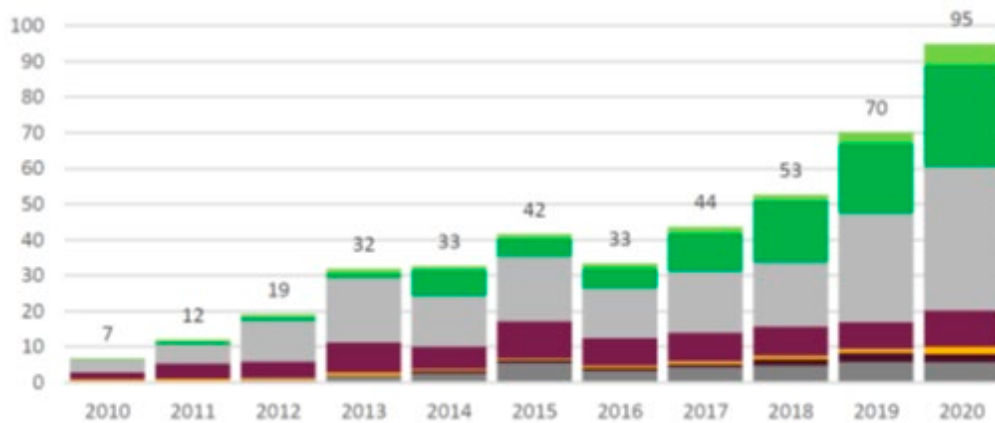
142 Maailmanpankki (2021). State and Trends of Carbon Pricing 2021.

143 Ecosystem Marketplace Dashboard (2021). Offset issuances and retirements summary. <https://www.ecosystemmarketplace.com/carbon-markets/em-data-dashboard/>

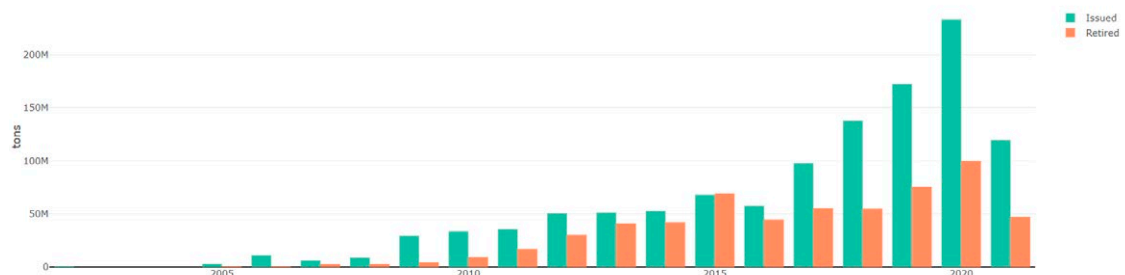
Kuva 7. Kansanvälisten vapaaehtoismarkkinoiden kysyntä (tummansininen palkki, vasemman laidan luvut) ja kumulatiivinen hyvitysyksiköiden määrä (punainen viiva, oikean laidan luvut), MtCO₂e. Lähde: Ecosystem Marketplace (2020). Voluntary Carbon and the Post-Pandemic Recovery.



Kuva 8. Vapaaehtoismarkkinoiden kysyntä hanketyypeittäin, Mt CO₂e. Lähde: UCL & Trove Research (2021). Future Demand, Supply and Prices for Voluntary Carbon Credits – Keeping the Balance.



Kuva 9. Kansainvälisillä vapaaehtoisilla kompensointimarkkinoilla myönnetyt (vihreä) ja ostajien puolesta mitätöidyt (oranssi) hyvitysyksiköt, tCO₂e. Lähde: Ecosystem Marketplace Dashboard



Vuonna 2020 suurimmat hyvitysstandardit olivat VCS, CDM ja Gold Standard. VCS:n puitteissa rekisteröitiin 127 uutta hanketta, Gold Standardin puitteissa 59 ja CDM:n puitteissa 15. VCS laski liikkeelle 140 Mt, CDM 74 Mt ja Gold Standard 34 Mt hyvitysyksiköitä.¹⁴⁴

Viimeisen kymmenen vuoden aikana valtaosa vuosittain myydyistä hyvitysyksiköistä on ollut peräisin uusiutuvan energian hankkeista ja metsitys- ja maankäyttöhankkeista (erityisesti metsien suojelua koskeva REDD+). Uusiutuva energia on ollut useimpina vuosina volyymiltään suurin kategoria, kun taas metsitys ja maankäyttö on ollut rahalliselta arvoltaan suurin kategoria korkeamman keskihinnan ansiosta.

Hyvitysyksiköiden keskimääräiset yksikköhinnat vaihtelevat sekä hanketyypin että hyvitysstandardin mukaan. Yksittäisistä hankkeista, jotka tuottavat erityisiä oheishyötyjä, esimerkiksi vaalivat luonnon monimuotoisuutta tai tukevat alkuperäisväestöä, saatetaan maksaa yli 20 USD.¹⁴⁵ Vuonna 2019 maataloushankkeista maksettiin yli 10 USD/t:n keskihinta, metsityshankkeista noin 8 USD, REDD+, energiatehokkuus-, vedenpuhdistus-, ekoliesi, ja biokaasuhankkeista 3,50-4,50 USD, aurinkovoima- ja kaatopaikkakaasuhankkeista 2-3 USD ja tuuli- ja vesivoimasta alle 2 USD.¹⁴⁶ VCS:n liikkeellelaskemien hyvitysyksiköiden keskihinta oli 1,62 USD, ja kestävän kehityksen CCB-standardiin yhdistettynä 3,82 USD. Gold Standardin keskihinta oli 5,27 USD ja CDM:n 2,02 USD.¹⁴⁷ Nykyiset alhaiset hinnat heijastavat vapaaehtoismarkkinoiden noin 400 Mt:n suuruista ylijäämää (kattaen aiempina vuosina liikkeellelasketut, mutta ei vielä mitätöidyt hyvitysyksiköt). Ylijäämän mitätöiminen nostaisi hintoja 10 USD:lla jo nykyisellä kysyntätasolla.¹⁴⁸

144 Maailmanpankki (2021). State and Trends of Carbon Pricing 2021.

145 UCL & Trove Research (2021). Future Demand, Supply and Prices for Voluntary Carbon Credits – Keeping the Balance.

146 Maailmanpankki (2021). State and Trends of Carbon Pricing 2021.

147 Ecosystem Marketplace (2020). The Only Constant is Change. State of the Voluntary Markets 2020 second instalment.

148 UCL & Trove Research (2021). Future Demand, Supply and Prices for Voluntary Carbon Credits – Keeping the Balance.

6.2 Markkinan kasvupotentiaali Suomessa ja kansainvälisesti

6.2.1 Kotimaisen markkinan kasvupotentiaali

Kotimaisella kompensatiomarkkinalla on merkittävää kasvupotentiaalia, erityisesti jos kotimaisen kompensaaion haasteet, kuten kaksoislaskenta valtion ilmastotavoitteiden kanssa, saadaan ratkaistua. Monella kotimaisella yrityksellä ja julkisen sektorin organisaatiolla on asetettu tai valmisteilla oma hiilineutraalisuustavoite, joka koskee joko koko organisaation (tai esimerkiksi kunnan) päästöjä tai tietyn tuotteen päästöjä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseen tarvitaan merkittävä määrä kompensatioiden käyttöä, joiden hankinta ajoittuu hiilineutraalisuustavoitteen tavoitevuoteen, joka on usealla yrityksellä asetettu esimerkiksi vuoteen 2025 tai 2030.

Tulevina vuosina on siis odotettavissa lisääntyvää kysyntää kompensatiomarkkinoille, ja useat kotimaiset yritykset käyttäisivät mieluummin kotimaisia kuin ulkomaisia kompensatioita, mikäli kotimaisen kompensaaion laadusta voidaan varmistua. Tähän mennessä suurin osa suomalaisista kompensatiota käyttäneistä yrityksistä on käyttänyt ulkomaisia standardinmukaisia hyvitysyksiköitä (erityisesti Gold Standard -yksiköitä), mutta tulevaisuudessa on nähtävissä merkittävää potentiaalia kotimaisen kompensaaion käytölle, mikäli esimerkiksi laatua varmistava rekisteri saadaan toteutettua, ja sen avulla kaksoislaskenta vältettyä.

Esimerkiksi S-ryhmällä on vuodelle 2025 asetettu hiilinegatiivisuustavoite¹⁴⁹, jonka toteuttamiseen tarvitaan merkittävä määrä hiilinieluihin tai -varastoihin pohjautuvia kompensatioyksiköitä, joita ei ole kaksoislaskettu valtion ilmastotavoitteiden kanssa. Hiilineutraalisuustavoitteita ovat vähintään osin jo toteuttaneet suurista kotimaisista yrityksistä esimerkiksi Posti¹⁵⁰, Marimekko¹⁵¹ ja Finavia¹⁵², ja tuleville vuosille hiilineutraalisuustavoitteita ovat asettaneet mm. elintarvikealan yritys HKScan oman tuotannon osalta vuodelle 2025 ja arvoketjun osalta vuodelle 2040¹⁵³, Valio vuodelle 2035¹⁵⁴ sekä rakennusalan yritys

149 <https://s-ryhma.fi/uutinen/suomen-kunnianhimoisimmat-ilmastotavoitteet-s-ryhm/KDDak73zIKtTYJIPgI5Dd>

150 <https://www.posti.com/vastuullisuus/ymparisto/100-hiilineutraali/>

151 <https://kauppa.fi/uutishuone/2021/01/13/energiaremontti-ja-valinnat-kirittivat-marimekon-hiilineutraaliutta/>

152 <https://www.finavia.fi/fi/tietoa-finaviasta/vastuullisuus/ilmasto-ohjelma>

153 <https://www.hkscan.com/fi/uutishuone/press-releases/2021/01/hkscanin-tavoitteena-hiilineutraali-c3864767/>

154 <https://www.valio.fi/hiilijalanjalki2035/>

Skanska vuodelle 2045¹⁵⁵. Yrityskohtaisia hiilineutraalisuustavoitteita asetetaan Suomessa vuosittain useita lisää, ja näistä jokainen potentiaalisesti lisää kotimaisen kompensaation markkinakysyntää. Yritysten lisäksi kompensaatiota vaativia hiilineutraalisuustavoitteita on myös valtionhallinnon toimijoilla, kuten Senaatti-kiinteistöillä, jonka tavoitteena on hiilineutraali Senaatti-konserni vuonna 2035¹⁵⁶. Suomalaisista kunnista noin kolmekymmentä on asettanut hiilineutraaliustavoitteen vuosien 2020 ja 2050 välille¹⁵⁷, ja kunnatkin saattavat tarvita ulkopuolelta hankittuja kompensaatiota tavoitteidensa toteutumiseen. Kompensaatiomarkkinoiden kasvupotentiaali Suomessa on siis merkittävä seuraavien vuosikymmenien aikana.

6.2.2 Kansainvälisen markkinan kasvupotentiaali

Vapaaehtoismarkkinoiden vuonna 2018 alkaneen kasvutrendin enteillään jatkuvan koronapandemiasta huolimatta, yritysten ilmastotavoitteiden vauhdittamana. Vuoden 2020 jälkeen vapaaehtoismarkkinan toimintakenttä ja rooli muuttuivat, kun Pariisin sopimukselle annettujen ilmastotavoitteiden toimeenpano alkoi kaikkialla maailmassa, ulottaen maiden ilmastotavoitteet vapaaehtoismarkkinoiden perinteiselle toimintakentälle. Tulevaisuuden vapaaehtoismarkkinat tuleekin katvealueiden sijaan valjastaa Pariisin sopimuksen globaalien pitkän aikavälin tavoitteiden - globaalien vähähiilisiirtymän ja 1,5 asteen tavoitteen - edistämiseen. Todellisten ilmastohyötyjen edistäminen edellyttää Pariisin sopimuksen ja vapaaehtoismarkkinoiden päällekkäisyyksien huomioimista ja hallintaa.

Vuonna 2020 perustettiin kansainvälinen, yritysveltoinen työryhmä (TSVCM) selvittämään mahdollisuuksia vapaaehtoismarkkinoiden skaalaamiseksi. Se tarkastelee vapaaehtoismarkkinoiden kasvupotentiaalia tarvelähtöisesti skenaarioiden avulla. Työryhmän lähtökohtana on, että tarve globaaleille ilmastomuutoksen hillintätoimille on valtava ja kiireellinen, maiden nykyiset ilmastotavoitteet ovat täysin riittämättömiä ja niitä täydentämään ja kirittämään tarvitaan muitakin keinoja merkittävien uusien rahavirtojen ohjaamiseksi nopeasti lisäisiin hillintätoimiin. Jotta vapaaehtoismarkkinat voisivat olla merkittävä työkalu 1,5 asteen mukaisten hillintätoimien edistämiseksi, niiden tulisi työryhmän mukaan 15-kertaistua ja jopa 150-kertaistua lähivuosikymmeninä.

155 <https://www.skanska.fi/tietoa-skanskasta/vastuullisuus/ymparisto/hiilineutraaliustavoite/>

156 <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8071c754>

157 Niemistö, J. et al. (2021). Päästökompensaatiot ilmastomuutoksen hillinnän keinona Suomessa – nyt ja tulevaisuudessa. Selvitys vapaaehtoisen päästökompensaation käytön nykytilanteesta ja odotuksista eri toimijoiden ilmastomuutoksen hillintätyössä.

Tulevaisuuden kysyntä riippuu siitä, mihin yritykset aikovat käyttää hyvitysyksiköitä ja millaisia hyvitysyksiköitä ne haluavat käyttää. Mitä useampi yritys asettaa ilmastotavoitteen ja mitä tiukempia tavoitteet ovat suhteessa yrityksen omiin hillintätoimiin, sitä suurempi on hyvitysyksiköiden kysyntä. Mitä enemmän päästöt vähenevät globaalisti, sitä pienempi on päästövähennyksiin perustuvien hyvitysyksiköiden potentiaali, ja sitä suuremmaksi kasvaa poistoihin perustuvien hyvitysyksiköiden osuus. Yritysten nettonolla- ja nettonegatiivisuustavoitteet luovat myös poistoihin perustuvien hyvitysyksiköiden kysyntää. Työryhmän skenaarion mukaan vapaaehtoismarkkinan kysyntä voisi vuonna 2030 olla 1,2 Gt CO₂e ja arvo vähintään 5–30 miljardia USD, jos markkinat painottavat edullisia hillintätuloksia, ja jopa yli 50 miljardia USD, jos markkinat painottavat kalliimpia paikallisia hillintätuloksia. Toisen arvion mukaan kysyntä voisi olla 430–1300 Mt CO₂e vuonna 2030, 770–2500 Mt vuonna 2040 ja 1100–3630 Mt vuonna 2050. Markkinoiden volyymi siis vähintään nelinkertaistuisi vuoteen 2030 mennessä ja yli kymmenkertaistuisi viimeistään vuonna 2050. Pienempi luku perustuu nykyisiin yritysten ilmastotavoitteisiin ja suurempi luku havainnollistaa kysyntää tilanteessa, jossa kaikilla yrityksillä olisi ilmastotavoitteet. Oletuksena on, että yritykset vähentävät omia päästöjään 1,5 asteen tavoitteen mukaisesti ja kompensoivat loput päästöistään. Kompensoitavien päästöjen osuudeksi oletetaan skenaarioissa 10–33 %.¹⁵⁸

Kysynnän viisinkertaistumiseen vastaaminen edellyttäisi hyvitysyksiköiden hinnan kuusinkertaistumista noin 30 USD:iin, jos hyvitysyksiköt voisivat perustua vain hillintätuloksiin, jotka ovat lisäksi suhteessa isäntämaan ilmastotavoitteeseen. Viisinkertainen kysyntä edustaisi vain 1,1 %:a 1,5 asteen tavoitteen edellyttämistä päästövähennyksistä. Kysynnän kymmenkertaistuminen edellyttäisi noin 80–100 USD:n yksikköhintaa. Jos vapaaehtoismarkkinoiden hyvitysyksiköt perustuisivat hillintätuloksiin, jotka lasketaan myös isäntämaan hyväksi, kysynnän viisinkertaistumiseen vastaaminen edellyttäisi 25 USD:n hintaa ja kymmenkertaistuminen 30 USD:n hintaa.¹⁵⁹ Hiilen hinnoittelua pohtineen korkean tason komission arvion mukaan 1,5 asteen mukainen hiilen hinta on 40–80 USD/t vuonna 2020 ja 50–100 USD/t vuonna 2030.¹⁶⁰

158 UCL & Trove Research (2021).

159 UCL & Trove Research (2021).

160 High-Level Commission on Carbon Prices (2017). Report of the High-Level Commission on Carbon Prices.

7 Yhteenveto ja johtopäätökset

Kotimaiset vapaaehtoisen kompensaaation markkinat ja palveluntarjonta ovat merkittävässä kasvun ja kehittymisen vaiheessa, sillä yritysten ja muiden organisaatioiden asettamat hiilineutraalisuustavoitteet ja kansalaisten lisääntynyt huoli ilmastonmuutoksesta ovat vahvistaneet kompensaaation kysyntää, ja markkinoille on tullut useita uusia palveluntarjoajia. Kansainväliset kompensatiomarkkinat pyritään jopa 15-kertaistamaan tämän vuosikymmenen aikana, ja nämä kasvuodotukset heijastuvat myös kotimaisiin markkinoihin.

Kotimaisilla kompensatiomarkkinoilla ei ole tähän mennessä ollut selkeitä yhteisiä pelisääntöjä, kompensaaation ja hiilineutraalisuuden määritelmiä tai kansallisia kriteereitä, eikä vapaaehtoisella kompensatiolla ole muista tuotteista tai palveluista poikkeavaa erillislainsäädäntöä. Kotimaiset kompensatiot myös useimmiten lasketaan hyväksi myös valtion ilmastotavoitteisiin, eli valtio-yritys kaksoislaskennan välttäminen on ollut käytännössä mahdotonta.

Kompensatiopalveluiden markkinoinnissa käytetyt väittämät ja organisaatioiden tai tuotteiden hiilineutraalisuudesta tehdyt väittämät voivat olla heikosti todennettavissa ja vertailtavissa ja jopa harhaanjohtavia. Tämä on aiheuttanut markkinoille merkittäviä laatu- ja uskottavuushaasteita, joiden ratkaisua voitaisiin edistää informaatio-ohjauksen keinoin.

Tässä selvityksessä on käyty läpi aiemmassa SYKE:n selvityksessä¹⁶¹ tunnistetut merkittävät ohjauskeinovaihtoehdot, joilla vapaaehtoisen kompensaaation sääntelyä voitaisiin toteuttaa Suomessa kompensaaation laadun ja todellisten ilmastovaikutusten parantamiseksi. Lähtökohtana tarkastelussa on ollut kompensatiöväättämisen todenmukaisuuden varmistaminen. Selvityksessä tarkasteltiin eri ohjauskeinovaihtoehtojen ympäristövaikutuksia, taloudellista tehokkuutta, vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Yleisenä periaatteena ohjauskeinojen valinnassa on, että tulee valita pakottavuudeltaan mahdollisimman lievät ohjauskeinot, jotka kykenevät ratkaisemaan ongelman tehokkaasti.

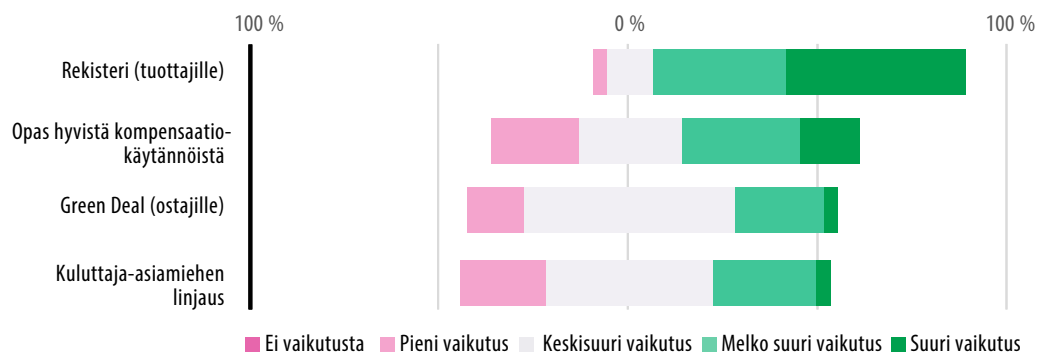
161 Niemistö et al. 2021, s.72-76.

Merkittävä löydös selvityksessä on, että uuden pakottavan kansallisen lainsäädännön luominen vapaaehtoiseen kompensatioon ei nykyisellään ole toteuttamiskelpoinen ohjauskeino erityisesti elinkeino- ja sopimusvapauden vuoksi ja koska kuluttajasuojalainsäädäntö on syvästi harmonisoitu EU-laajuisesti. Lisäksi on huomioitava, että kompensatiomarkkinat ja niiden käytännöt ovat edelleen voimakkaassa kehityksessä ja Euroopan komissiolta on odotettavissa uusia lainsäädäntöehdotuksia esimerkiksi tuotteiden viherpesuun liittyen.

Kompensaation laatua voidaan kuitenkin parantaa merkittävästi ja tehokkaasti myös informaatio-ohjauksen keinoilla, esimerkiksi valtionhallinnon tuottamalla oppaalla kompensatiion hyvistä käytännöistä ja kompensatiion kriteereistä, jonka noudattamiseen yritykset voisivat myös vapaaehtoisesti sitoutua green deal-tyyppisellä sopimuksella. Merkittävä informaatio-ohjauksen keino olisi myös tuottajille suunnattu, mutta myös ostajia hyödyttävä, vapaaehtoinen rekisteri, joka mahdollistaisi myös kaksoislaskennan välttämisen. Opas ja rekisteri täydentäisivät toisiaan. Niiden valmistumisen jälkeen olisi mahdollista tuottaa myöhemmin myös kuluttaja-asiamiehen linjaus. Oppaan ja rekisterin valmistelu voidaan aloittaa heti, ja mahdollisen green deal-tyyppisen sitoutumisen rakentaminen on mahdollista toteuttaa oppaan valmistumisen jälkeen. Opasta tulee päivittää kompensatiota koskevan politiikan muuttuessa, ja yksi mahdollisuus voisi olla tehdä oppaasta päivitettävä verkkosivu, yksittäisen raportin sijaan. Kuluttaja-asiamiehen linjauksen laatimisen edellytyksiä voidaan arvioida uudelleen joidenkin vuosien kuluttua, kun nähdään, mihin suuntaan markkinointikäytännöt sekä EU-sääntely kehittyvät.

Ehdotetuille ohjauskeinoille löytyy selvitystyön perusteella melko laajasti tukea, huomioiden mm. työssä mukana olleet valtionhallinnon tahot sekä myös laajemmin sidosryhmiltä saatu hyväksyntä ja mandaatti jatkokehitykselle. Sidoryhmätyöpajassa vaikuttavimmaksi ohjauskeinoiksi arvioitiin rekisteri, ja seuraavaksi vaikuttavimmaksi opas (Kuva 10). Nämä arvioitiin myös toisiaan tukeviksi ohjauskeinoiksi.

Kuva 10. Sidoryhmätyöpajassa tehdyt kyselyn tulokset. Kysymys: Kuinka suuriksi arvioit kunkin ohjauskeinon vaikutukset (erityisesti vaikutukset ilmastonmuutoksen hillintään ja kompensatiion laatuun)?.



Suomen kompensatiomarkkinoiden ohjauskeinoja ei kuitenkaan voida kehittää erillään kansainvälisestä kehityksestä ja poliittisista päätöksistä. Ohjauskeinojen jatkovalmistelussa tulee huomioida kansainvälisen ilmastopolitiikan, erityisesti Pariisin sopimuksen 6 artiklan jatkoneuvottelujen tilanne ja tulokset sekä EU:n ilmastopolitiikan muuttuminen, erityisesti EU:n kiristyneeseen 2030-tavoitteeseen liittyvä ”Fit for 55”-paketti sekä arviolta vuonna 2023 voimaan tuleva uusi lainsäädäntö hiilinielujen ja -varastojen sertifiointijärjestelmästä (Carbon Removal Certification Mechanism) ja sen vaatimuksista.

Kaksoislaskennan osalta tarvitaan Suomessa vielä valtioneuvoston linjauksia siitä, miten vapaaehtoismarkkina suhteutetaan Pariisin sopimuksen NDC-tavoitteeseen ja toisaalta Suomen (EU:n) NDC-tavoitetta kunnianhimoisempaan hiilineutraalisuustavoitteeseen. Päätös vaikuttaa siihen, minkä tyyppisiä hiilineutraalisuusväittämiä kotimaisten kompensatiion käytöllä voidaan kompensatiion hyvien käytäntöjen mukaisesti tehdä. Kriteerien rekisteriin liittymiseen tulee olla selvillä ennen mahdollisen kansallisen päätöksen tekemistä kaksoislaskennan välttämisestä.

EU:sta lähivuosina tuleva lainsäädäntö ei kuitenkaan estä kehittämästä samanaikaisesti myös kansallista järjestelmää. Suomella on hyvä mahdollisuus kehittää kansallisia ohjauskeinoja kompensatiion laadun parantamiseksi, esimerkiksi rekisterin kehittämisen ja sen kautta mahdollisen kaksoislaskennan välttämisen osalta, ja täten toimia eräänlaisena kansallisena pilottialueena EU:ssa, josta muutkin jäsenmaat voivat ottaa oppia omien järjestelmiensä kehittämiseen. Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttaminen tulee myös edellyttämään merkittäviä panostuksia kompensatio-osaamiseen, joka samanaikaisesti tarjoaa suomalaisille toimijoille mahdollisuuden toimia joko kompensatioteknologioiden - ja palvelujen kansainvälisenä ratkaisuntarjoajana tai ostajana.



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-408-6 PDF
ISSN: 2490-1024 PDF

Aleksanterinkatu 7, Helsinki | PL 35, FI-00023 Valtioneuvosto | ym.fi