

LUONNOS 23.10.2019

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
Erityisasiantuntija Emilie Yliheljo

MUISTIO

LIITE 1

EHDOTUS TYÖ-JA ELINKEINOMINISTERIÖN ASETUKSEKSI PÄÄSTÖKAUPPAKAUDELLE 2021-2030 MAKSUTTA JAETTAVIIN PÄÄSTÖOIKEUKSIIN LIITTYVIEN TIETOJEN TARKKAILUSTA SEKÄ MAKSUTTA JAETTAVIIN PÄÄSTÖOIKEUKSIIN JA LAITOKSEN TOIMINTAA KOSKEVIEN ILMOITETTAVIEN TIETOJEN SISÄLLÖSTÄ JA TODENTAMISESTA

1. Pääasiallinen sisältö

Päästökauppakaudelle 2021-2030 maksutta jaettaviin päästöoikeuksiin liittyvien tietojen tarkkailusta sekä maksutta jaettaviin päästöoikeuksiin ja laitoksen toimintaa koskevien ilmoitettavien tietojen sisällöstä ja todentamisesta ehdotetaan annettavaksi uusi työ- ja elinkeinoministeriön asetus.

Asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä päästökauppalain (311/2011) 35 m §:n sekä komission ilmaisjakoasetuksen (EU) 2019/331 nojalla maksutta jaettaviin päästöoikeuksien liittyvien tietojen tarkkailusta. Asetuksella säädettäisiin toiminnanharjoittajien velvollisuudesta tarkkailla maksutta jaettaviin päästöoikeuksiin liittyviä tietoja päästökauppaviranomaisen sähköisessä järjestelmässä hyväksytyin tarkkailumenetelmäsuunnitelman mukaan. Lisäksi asetuksella säädettäisiin menettelyt kevennettyjen määritysmenetelmien soveltamisesta sekä yksinkertaistettujen vaatimusten soveltamisesta tiettyjen komission ilmaisjakoasetuksen nojalla tehtäviin laboratorioanalyysiin.

Asetus annettaisiin päästökauppalain 35 m §:n 4 momentin nojalla.

2. Asian tausta

Päästökauppa on Euroopan unionin ilmastopolitiikan keskeinen ohjauskeino. Päästökauppa aiheuttaa kuitenkin kustannuksia sen piirissä oleville toimijoille. Niin kauan kuin toimijoiden globaaleihin kilpailijoihin ei kohdistu vastaavaa kustannusrasitusta, kustannukset lisäävät riskiä siitä, että yritykset siirtävät tuotantoa Euroopan unionin ulkopuolelle. Riskin hillitsemiseksi tietyt toimialat saavat päästöoikeuksia maksutta myös päästökauppakaudella 2021—2030.

Päästöoikeuksien myöntäminen maksutta, jäljempänä *päästöoikeuksien ilmaisjako*, perustuu EU-tasolla harmonisoituihin sääntöihin. Pääperiaatteista säädetään päästökauppaa koskevassa direktiivissä ja useista yksityiskohtaisista säännöistä päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin lajuisten siirtymäsäännösten määrittämisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti annetussa komission delegoidussa asetuksessa (EU)2019/331, jäljempänä *komission ilmaisjakoasetus*. Komission ilmaisjakoasetus on kaikissa jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä.

Ilmaisjaon jakopäätökset sekä ilmaisjaon perustana olevien EU-tasoisten vertailuarvojen laskenta perustuvat toiminnanharjoittajien toimittamiin tietoihin. Tietojenkeräyksen tarkoituksena on määrittää maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrä laitostasolla sekä hankkia tietoja, joita käytetään laadittaessa komission täytäntöönpanosäädöksiä, joilla määritetään vuosina 2021–2030 sovellettavat vertailuarvot. Kun otetaan huomioon ilmaisjaon taloudellinen merkitys ja toiminnan-

harjoittajien tasapuolisen kohtelun tarve, on tärkeää, että tiedot, joita kerätään toiminnanharjoittajilta ovat kattavia, johdonmukaisia ja mahdollisimman tarkkoja. Komission ilmaisjakoasetuksen nojalla toiminnanharjoittajien ja jäsenvaltioiden on varmistettava korkeatasoisten tietojen keräys ja näiden yhdenmukaisuus päästökauppaa koskevan direktiivin soveltamisalaan kuuluvien päästöjen tarkkailua ja raportointia koskevien sääntöjen kanssa. Komission ilmaisjakoasetuksessa otetaan huomioon asianmukaisesti myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/ tarkoitettu kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista sekä komission asetuksen (EU) N:o 600/2012 muuttamisesta annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU)2018/2066, jäljempänä *komission tarkkailuasetus*, säännökset.

Komission ilmaisjakoasetus sisältää erityiset säännöt toiminnanharjoittajille päästöoikeuksien ilmaisjakoon liittyvien tietojen tarkkailusta. Tietojen tarkkailulle ja raportoinnille ovat olennaisia etenkin komission ilmaisjakoasetuksen artiklat 6-12 sekä asetuksen liite IV (perustietojen keräämisessä käytettävät muuttujat eli säännökset perustietoselvitysten sisällöstä), liite VI (tarkkailumenetelmäsuunnitelman vähimmäisisältö) ja liite VII (tietojen tarkkailumenetelmät). Komission ilmaisjakosetuksen 6 artiklassa säädetään toiminnanharjoittajien ilmaisjakoon liittyvästä tarkkailuvelvoitteesta. Asetuksen 7 artikla sisältää puolestaan tarkkailun periaatteet, joiden mukaan tarkkailun on perustuttava täydellisiin ja johdonmukaisiin tietoihin ja toiminnanharjoittajan on noudatettava tarkkuutta tarkkailussa. Tämän takaamiseksi toiminnanharjoittajien on sovellettava asetuksen liitteessä VII vahvistettuja määrittämenetelmiä, noudatettava asianmukaista huolellisuutta ja käytettävä mahdollisimman tarkkoja tietolähteitä liitteen VII osan 4 mukaisesti.

Tarkkailun perustana on toiminnanharjoittajan laatima ja päästökauppaviranomaisen hyväksymä tarkkailumenetelmäsuunnitelma, joka on suunnitelma päästöoikeuksien ilmaisjakoon liittyvien tietojen tarkkailusta. Komission ilmaisjakoasetuksen 8 artiklassa sekä liitteessä VI säädetään tarkkailumenetelmäsuunnitelman minimisisällöstä ja sen 9 artiklassa ehdoista, joiden täytyessä toiminnanharjoittajan on muutettava ilmaisjaon tarkkailumenetelmäsuunnitelmaa. Toiminnanharjoittajan on säännöllisesti tarkastettava, vastaako tarkkailumenetelmäsuunnitelma laitoksen luonnetta ja toimintaa ja voidaanko sitä parantaa. Tarkkailumenetelmäsuunnitelmaan tehtävät merkittävät muutokset edellyttävät päästökauppaviranomaisena toimivan Energiaviraston hyväksyntää.

Päästöoikeuksien ilmaisjakoon liittyvä tarkkailu perustuu periaatteeseen kaikkein tarkimman tietolähteen valinnalle ja komission ilmaisjakoasetuksen liitteessä VII on säännökset yleisten tietotyypin hierarkiasta. Toisaalta komission ilmaisjakoasetus heijastaa samaa kustannustehokkuusperiaatetta kuin komission tarkkailuasetus ja tarkkailusta aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi komission ilmaisjakoasetus sallii poikkeuksen tietolähdehierarkiasta ja kevennettyjen määrittämenetelmien soveltamisen, jos toiminnanharjoittaja voi osoittaa että tarkemmat tietolähteet eivät ole teknisesti mahdollisia, ne aiheuttaisivat kohtuuttomia kustannuksia tai jos toiminnanharjoittajan suorittaman 7 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukainen yksinkertaistettu epävarmuustarkastelu puoltaa kevennettyjen määrittämenetelmien soveltamisen. Lisäksi komission ilmaisjakoasetuksen liitteen VII osan 6 nojalla voidaan käyttää akkreditoimatonta laboratorioita tai soveltaa yksinkertaistettuja vaatimuksia asetuksen nojalla suoritettaviin laboratorioanalyysiin, mikäli laboratorioanalyysijä koskevien menetelmien käyttö on teknisesti mahdotonta tai johtaisi kohtuuttomiin kustannuksiin.

Päästöoikeuksien ilmaisjaon keskeisistä kansallisista periaatteista säädetään päästökauppalaissa (311/2011), jota muutettiin lailla päästökauppalaain muuttamisesta (291/2019). Päästökauppalaain 35 m §:ssä säädetään toiminnanharjoittajien velvollisuudesta komission ilmaisjakoasetuksen mu-

kaisesti tarkkailla maksutta jaettavaan päästöoikeuksiin liittyviä tietoja sekä ilmoittaa päästökauppaviranomaiselle laitoksen toiminnan muutoksista joilla on vaikutusta maksutta jaettavien päästöoikeuksien määrään.

Päästökauppalain 35 m §:n 4 momentissa säädetään, että työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ilmoitettavien tietojen sisällöstä ja todentamisesta sekä maksutta jaettavaan päästöoikeuksiin liittyvien tietojen tarkkailemisesta.

3. Tavoitteet

Pääosa ilmaisjakoon liittyvien tietojen tarkkailua koskevista säännöksistä sisältyy komission ilmaisjakoasetukseen ja soveltuvin osin komission tarkkailuasetukseen. Ehdotettu asetus olisi teknisluontoinen ja sillä tarkennettaisiin komission ilmaisjakoasetuksen säännöksiä tarkkailumenetelmäsuunnitelman muutoksesta sekä kevennetyistä tarkkailumenetelmistä ja yksinkertaistetuista vaatimuksista laboratorioanalyysistä varten. Asetuksella pyritäisiin varmistamaan, että toiminnanharjoittajat tarkkailevat ilmaisjakoon liittyviä tietoja päästökauppaviranomaisen hyväksymän tarkkailumenetelmäsuunnitelman mukaan suunnitelmaan tehtyjen muutosten jälkeen. Lisäksi asetuksella on tarkoitus tarkentaa komission ilmaisjakoasetuksen säännöksiä luomalla selkeät menettelyt tiettyjen komission ilmaisjakoasetuksen sallimien kevennetyjen menetelmien ja yksinkertaistettujen laboratorioanalyysien soveltamisesta ja niiden edellytysten täyttymisen seurannasta päästökauppaviranomaisen antaman hyväksynnän jälkeen. Asetuksella säädettäisiin myös ehdoista, joiden nojalla toiminnanharjoittaja voi käyttää akkreditoimatonta laboratoriota. Esiteityillä säännöksillä varmistettaisiin, että toiminnanharjoittaja seuraavat kevennetyjen menetelmien sekä yksinkertaistettujen laboratorioanalyysien edellytyksiä vuosittain ja että säännöksiä sovellettaisiin yhdenmukaisesti kaikille laitoksille.

4. Ehdotukset

1 § Soveltamisala

Ehdotettu pykälä sisältäisi asetuksen soveltamisalan. Ehdotuksen mukaan asetuksen soveltamisala kattaisi laitoksille neljännelle päästökauppakaudelle (2021-2030) maksutta jaettavaan päästöoikeuksiin liittyvien tietojen tarkkailun sekä laitosten toimintaan liittyvien tietojen ilmoittamisen ja todentamisen. Tarkkailtavat tiedot määritellään komission ilmaisjakoasetuksessa.

2 § Määritelmät

Asetuksen 2 § sisältäisi ne asetuksen keskeisimmät määritelmät, joita ei ole sisällytetty päästökauppalakiin. Asetus sisältäisi määrittämismenetelmän sekä akkreditoimattoman laboratorion määrittämismenetelmän. Määrittämismenetelmän määrittämisää viittaisi komission ilmaisjakoasetukseen sisällytetyyn määrittämisää. Akkreditoimattoman laboratorion osalta määrittämisää noudattaisi komission tarkkailuasetuksen 34 artiklan 2 kohdan määrittämisää.

3 § Tarkkailumenetelmäsuunnitelman muuttaminen

Pykälä sisältäisi tarkemmat säännökset ilmaisjaon tarkkailumenetelmäsuunnitelman muutoksista. Ehdotuksen mukaan toiminnanharjoittaja ilmoittaisi tarkkailumenetelmäsuunnitelmaa koskevat muutokset päästökauppaviranomaisen sähköisessä asiointijärjestelmässä. Toiminnanharjoittajan

tulisi tarkkailla toimintaansa sähköisessä järjestelmässä ilmoittamansa muutoksen ja päästökauppaviranomaisen hyväksymän tarkkailumenetelmäsuunnitelman mukaisesti, siten kuin asiasta on säädetty komission ilmaisjakoasetuksen 9 artiklassa.

Ehdotetulla pykälällä pyritään varmistamaan, että toiminnanharjoittajat myös tarkkailusuunnitelmaan tehtyjen muutosten jälkeen tarkkailevat ilmaisjakoon liittyviä tietoja Energiaviraston hyväksymän suunnitelman mukaan.

4 § Kevennettyjen määritysmenetelmien soveltaminen

Ehdotetun asetuksen 4 § sisältäisi säännökset komission ilmaisjakoasetuksen liitteen VII osien 4.4.-4.6 mukaisten sekä yksinkertaistetun epävarmuustarkastelun perusteella sovellettavista kevennettyjen määritysmenetelmien hyväksynnästä, vuosittaisesta seurannasta ja päästökauppaviranomaisen mahdollisuudesta antaa tarkempia ehtoja hyväksynnän yhteydessä menetelmien soveltamisesta ja seurannasta. Kohtuuttomia kustannuksia määritettäessä päästökauppavirasto voisi tarvittaessa määrittää sovellettavan korkokannan.

Pykälän 3 momentin mukaan kevennettyjen määritysmenetelmien perusteluja olisi arvioitava vuosittain. Tämä perustuu komission ilmaisjakoasetuksen 9 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan toiminnanharjoittajan on säännöllisesti tarkastettava, vastaako tarkkailumenetelmäsuunnitelma laitoksen luonnetta ja toimintaa ja voidaanko sitä parantaa. Toiminnanharjoittajan velvollisuus olisi näin ollen varmistaa, että aiemmin perusteltu tekninen mahdottomuus, kohtuuttomat kustannukset tai yksinkertaistettu epävarmuustarkastelu pitää edelleen paikkansa. Vuosittainen arviointi on katsottu sopivaksi, koska kustannusten laskennassa käytetään vuosittaisia tietoja.

5 § Akkreditoimattomien laboratorioden käyttö sekä analyysitiheydestä poikkeaminen

Esitetyssä pykälässä säädettäisiin toiminnanharjoittajan oikeudesta käyttää akkreditoimatonta laboratoriota. Pykälässä olisi vastaavat vaatimukset akkreditoimattoman laboratorion käytölle kuin mitä on työ- ja elinkeinoministeriön antamamassa asetuksessa kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista päästökauppakaudella 2013—2020 (28/2013). Päästöoikeuksien maksutta jakamisen kannalta merkityksellisten tietojen tarkkailussa käytetään pääsääntöisesti samoja analyysituloksia kuin päästöjen tarkkailussakin, jonka vaatimukset tulee olla yhtenevät.

Pykälässä olisi lisäksi säännös päästökauppaviranomaisen hyväksynnän antamisesta analyysitiheyden poikkeamiselle.

6 § Yksinkertaistetut vaatimukset tiettyjä laboratorioanalyysejä varten

Pykälässä olisi komission ilmaisjakoasetuksen liitteen VII osan 6 alakohdan 2 mukainen säännös yksinkertaistettuja vaatimuksia tiettyjä laboratorioanalyysejä varten koskevasta yksinkertaistetusta menettelystä annettavasta päästökauppaviranomaisen hyväksynnästä ja vuosittaisesta seurannasta.

Vastaavasti kuin 5 §:ssä yksinkertaistetun menettelyn edellytyksiä tulisi seurata vuosittain.

3 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotettavilla menettelyillä maksutta jaettavaan päästöoikeuksiin liittyvien tietojen tarkkailulla ei arvioida olevan taloudellisia, ympäristöön liittyviä tai yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Päästökauppakautta 2021—2030 koskevien päästökauppajärjestelmän muutosten vaikutuksia on arvioitu hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi päästökauppain muuttamisesta (HE 228/2018).

4 Valmistelu ja lausuntopalaute

Asetusehdotus on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä ja valmistelun aikana on kuultu päästökauppaviranomaisena toimivaa Energiavirastoa.

Asetusehdotusta ei ole tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä, koska asia on yleiseltä merkitykseltään vähäinen.

Ehdotuksesta pyydettiin lausunnot... Lausuntoja saatiin .. kappaletta.

5 Voimaantulo

Ehdotetaan, että asetus tulee voimaan pp .11.2019.