

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökauppalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi päästökauppalakia. Esityksellä pantaisiin täytäntöön muutettu komission täytäntöönpanoasetus kasvihuonekaasujen tarkkailusta ja raportoinnista, jonka myötä päästökaupassa kestävyyskriteerisääntely laajennettiin kattamaan biomassasta tuotetut kiinteät ja kaasumaiset polttoaineet uudelleenlaaditun uusiutuvan energian direktiivin mukaisesti.

Ehdotetulla muutoksella toteutettaisiin kansallisia uudistuksia päästökauppalakiin. Esityksessä ehdotetaan laajennettavan muutoksenhausta huolimatta noudatettavien Energiaviraston päätösten määrää sekä täsmennettäisiin mahdollisuus takaisinperiä virheellisin perustein jaettuja maksuttomia päästöoikeuksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö.....	4
3 Nykytila ja sen arviointi.....	5
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	9
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	9
5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot.....	9
6 Lausuntopalaute	9
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	9
8 Voimaantulo	11
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	11
VALITSE KOHDE.....	12
päästökauppalain muuttamisesta	12
VALITSE KOHDE.....	14
VALITSE KOHDE.....	14
Päästökauppalain muuttamisesta.....	14

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

EU:n päästövähennykset on jaettu päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin välille. Päästökauppasektorin päästövähennyksiä ohjataan päästökauppadirektiivillä (2003/87/EY), jonka tarkoituksena on, että päästökauppajärjestelmään kuuluvien toimialojen päästöt pysyvät koko EU:n päästökauppasektorille asetetun päästökaton alapuolella. Vuodesta 2013 alkaen EU-tasolla on asetettu vuosittain aleneva päästökauppasektorin päästökatto. Päästöjen pysyminen päästökaton alla varmistetaan sillä, että jokaisen päästökaupan toiminnanharjoittajan on vuosittain palautettava edellisen vuoden kasvihuonekaasupäästöjään vastaava määrä päästöoikeuksia. Päästökaupan päästöjen tarkkailusta ja raportoinnista säädetään komission asetuksella.

EU:n päästökauppajärjestelmä rakentuu päästökauppakausiin. Neljäs päästökauppakausi kattaa vuodet 2021—2030, ja sillä pannaan toimeen Euroopan unionin vuoteen 2030 ulottuva päästövähennystavoite päästökauppasektorin osalta. Vuonna 2021 alkavalle päästökauppakaudelle komissio on päivittänyt päästökaupan tarkkailua ja raportointia koskevat säännökset kahdessa vaiheessa. Tarkistuksen ensimmäinen osa vietiin loppuun joulukuussa 2018, kun komissio antoi täytäntöönpanoasetuksen kasvihuonekaasujen tarkkailusta ja raportoinnista (EU) 2018/2066 (jäljempänä komission tarkkailuasetus) ja toinen vaihe joulukuussa 2020 kun komissio antoi täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2020/2085 tarkkailuasetuksen muuttamisesta. Keskeisimpänä uudistuksena tarkkailuasetuksen muutoksella laajennettiin uudelleenlaaditun uusiutuvan energian direktiivin kestävyyskriteerisääntely päästökauppajärjestelmässä käytettävään kiinteään ja kaasumaiseen biomassaan. Bionesteet ovat olleet jo ennen muutosta kestävyyskriteerisääntelyn piirissä.

Joulukuussa 2018 hyväksyttiin uudelleenlaadittu uusiutuvan energian direktiivi (2018/2001/EU) (jäljempänä RED II-direktiivi). RED II-direktiivissä säädetään kestävyys- ja kasvihuonekaasuvähennemäkriteerien soveltamisalan laajenemisesta kiinteiden ja kaasumaisten biomassojen käytölle sähkön ja lämmöntuotannossa sekä jäähdytyksessä. Tavoitteena on varmistaa, että bioenergian lisääntyvä käyttö vuoden 2020 jälkeen tuottaa merkittäviä kasvihuonekaasupäästövähennyksiä verrattuna fossiilisten polttoaineiden käyttöön. Lisäksi tavoitteena on minimoida metsäbiomassan lisääntyvästä käytöstä aiheutuvat haitalliset ympäristövaikutukset. RED II-direktiivin kestävyyskriteerisääntely on viety osaksi kansallista lainsäädäntöä lailla biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista (967/2020) (jäljempänä kestävyyslaki). Kestävyyslain soveltamisalaan kuuluminen on määritelty erikseen muun lainsäädännön perusteella. Kestävyyslain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan biopolttoaineisiin, bionesteisiin ja biomassapolttoaineisiin sen mukaan kuin uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetussa laissa (446/2007), jäljempänä jakeluvuolovelaki, nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1472/1994), päästökauppalaissa (311/2011), lentoliikenteen päästökaupasta annetussa laissa (34/2010), eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä annetussa laissa (170/2018) ja biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetussa laissa (418/2019) säädetään.

Kansallisesti päästökaupasta säädetään päästökauppalaissa (311/2011). Päästökauppalaissa on asetettu toiminnanharjoittajalle bionesteiden osalta velvoite noudattaa kestävyyslaissa säädettyjä kestävyyskriteerejä ja osoittaa kestävyyskriteerien täyttyminen mainitun lain nojalla. Kes-

tävyyskriteerien täyttyminen on ehtona bionesteiden nollapäästöisyydelle. Biomassapolttoaineisiin ei tällä hetkellä sovelleta vastaavasti kestävyyskriteerejä päästökaupassa. Biomassaa yksinomaan käyttävät laitokset ja polttoyksiköt ovat rajattu kokonaan päästökauppalain soveltamisalan ulkopuolelle. Tarkkailuasetuksen muutoksen ja RED II-direktiivin myötä päästökauppalaki tulee muuttua yhdenmukaiseksi vuoden 2021 alusta sovellettavan tarkkailuasetuksen edellyttämän kestävyyskriteerisääntelyn kanssa.

Kansallisesti on havaittu eräitä parannustarpeita päästökauppalaissa. Liikaa kirjattujen päästöoikeuksien takaisinperintä on perustunut voimassa olevaan 51 b §:ään, EU-lainsäädäntöön ja unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Päästökauppalaissa ei ole nimenomaan säädetty takaisinperinnästä tai vanhentumisajasta. Sääntelyn selkeyden kannalta takaisinperintä ja vanhentumisaika olisi tarkoituksenmukaista säätää nimenomaisesti päästökauppalaissa. Päästökauppalain 75 § 3 mom. mukaan päästökauppaviranomaisen 50, 61, 62 ja 71 §:n nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Muilta osin päästökauppaviranomaisen päätöstä, johon saa hakea muutosta hallintovalituksella, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päästökauppajärjestelmä toimii päästökauppakausien sisällä vuoden pituisissa sykleissä. Syklisyyden vuoksi Energiaviraston päätösten täytäntöönpano aiheuttaa etenkin alkuvuodesta haasteita velvoitteiden oikea-aikaisen noudattamisen kanssa, vaikka hakemus olisi tehty toiminnanharjoittajan aloitteesta ja ratkaistu sen mukaisesti. Ongelma koskee päästölupa- ja tarkkailusuunnitelmapäätöksiä, parannusraporttipäätöksiä sekä toiminnanharjoittajan vaihtumisia. Myös päästömääräkorjauksiin liittyen on havaittu, että välitön täytäntöönpano silloin, kun päästömäärää korjataan toiminnanharjoittajan eduksi, olisi tarpeen ja toiminnanharjoittajan edun mukaista.

1.2 Valmistelu

Komissio antoi 29.5.2020 ehdotuksen tarkkailuasetuksen muuttamisesta. Ehdotusta on valmisteltu vuoden 2019 ja 2020 aikana komission vetämässä epävirallisessa teknisessä päästökaupan tarkkailua, raportointia ja todentamista käsittelevässä työryhmässä. Komission ehdotus on ollut julkisessa kuulemisessa 29.5.2020-24.7.2020 ja esitelty komission ilmastonmuutoskomitean alaisessa päästökauppaa käsittelevässä työryhmässä (WG3) sekä ilmastonmuutoskomiteassa. Komission ehdotuksesta on annettu E-kirje (E 114/2020 vp) eduskunnalle 28.9.2020. Ehdotus hyväksyttiin ilmastonmuutoskomiteassa syksyn 2020 aikana.

RED II-direktiivin sekä kestävyyslain valmistelu on kuvattu hallituksen esityksessä kestävyyslaista (HE/70/2020 vp).

Hallituksen esityksen valmistelu käynnistyi keväällä 2021. Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Tarkkailuasetuksen tarkoituksena on asettaa vaatimukset päästöjen tarkkailulle ja raportoinnille. Tarkkailuasetuksen merkittävin muutos nykytilanteeseen verrattuna on kestävyyskriteerisääntelyn laajeneminen EU:n päästökaupassa biomassasta tuotettuihin kiinteisiin ja kaasumaisiin polttoaineisiin eli biomassapolttoaineisiin RED II-direktiivin mukaisesti. Aikaisemmin biomassapolttoaineisiin ei ole sovellettu kestävyyskriteerejä. Uudistuksen myötä biomassaa, joka ei täytä kestävyyskriteerejä katsottaisiin päästöiltään vastaavan fossiilisen hiilen päästöjä.

RED II:n kestävyyskriteerisääntelyn tarkoituksena on varmistaa käytettävien biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyys ympäristön kannalta. Asettamalla kestävyyskriteerit tavoitteena on ohjata toiminnanharjoittajia valitsemaan biopolttoaineita, bionesteiden ja biomassapolttoaineita raaka-aineista, joita ei ole viljelty maalla, jonka maaperään tai kasvillisuuteen on sitoutunut suuria määriä hiiltä. Kestävyyskriteerisääntelyllä pyritään osaltaan myös varmistamaan luonnonvarojen käytön kestävyyttä.

3 Nykytila ja sen arviointi

Päästökauppalaain nojalla toiminnanharjoittajan, joka ilmoittaa päästöselvityksessä laitokseensa energian tuotantoon käytettyjen bionesteiden päästökertoimeksi nollan, bionesteiden on täytettävä kestävyyslaissa säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä kestävyyslain mukaisesti. Biomassaan ei vastaavasti sovelleta kestävyyskriteerejä ehtona nollapäästöisyydelle. Lain 2 §:ssä biomassaa yksinomaan käyttävät laitokset tai polttoyksiköt on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Komission tarkkailuasetuksen muuttaminen edellyttää muutoksia kansalliseen päästökauppalaikiin, vaikka komission täytäntöönpanoasetus on suoraan sovellettavaa EU-lainsäädäntöä. Tarkkailuasetuksen muutoksella pannaan täytäntöön kestävyyskriteerien osalta RED II direktiivi päästökaupassa. RED II direktiivin kestävyyskriteerit on pantu kansallisesti täytäntöön kestävyyslailla. Kestävyyslain soveltamisalan osalta jätetään päästökauppalaissa säädettäväksi sääntelyyn piiriin kuuluvat toiminnanharjoittajat.

Päästökauppalaain 51 b §:ssä säädetään päästöoikeuksien takaisinperinnästä. Toiminnanharjoittajan, jonka rekisterissä olevalle tilille on kirjattu päästöoikeuksia enemmän kuin sille komission ilmaisjakosäädöksen, komission ilmaisjakoasetuksen tai komission ilmaisjaon mukautussäädöksen mukaan kuuluu, on palautettava liikaa jaettua päästöoikeusmäärää vastaava määrä päästöoikeuksia. Lisäksi liikaa jaetut päästöoikeudet voidaan kuitata toiminnanharjoittajalle jaettavista maksuttomista päästöoikeuksista. Päästökauppalakissa ei suoraan nyky muodossaan säädetä takaisinperinnästä tai vanhentumisajasta.

Maksutta jaettavia päästöoikeuksia koskevan EU-lainsäädännön mukaan laitokselle ei saa kirjata päästöoikeuksia laitoksen toiminnan lopettamista seuraavan vuoden alusta. Päästöoikeudet kirjataan laitosten tileille lain mukaan vuosittain 28.2. mennessä tai niin pian, kun päästöoikeusmäärän muutosta koskeva päätös on annettu. Päästöoikeuksia on voitu kirjata liikaa esimerkiksi tilanteessa, jossa laitos on lopettanut toimintansa kirjaamista edeltävän vuoden aikana, mutta lopettamisesta ei ole ilmoitettu Energiavirastolle ennen päästöoikeuksien kirjaamisajankohtaa. Päästökaupakauden 2021-2030 osalta kirjaamiskielto perustuu komission ilmaisjakoasetukseen (EU) 2019/331 ja se on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Päästöoikeuksien kirjaaminen on tällaisessa tapauksessa tehty 51 b §:ssä viitattujen EU-säädösten vastaisesti ja toiminnanharjoittaja on myötävaikuttanut virheelliseen kirjaamiseen, jolloin säännöksen soveltaminen ja päästöoikeuksien takaisinperintä on katsottu yksiselitteiseksi.

Päästöoikeuksien kirjaaminen vastoin 51 b §:ssä mainittuja EU-säädöksiä on käsillä myös silloin, kun kirjattu määrä on myönnetty tai sitä on muutettu virheellisesti viranomaisen toimesta, vaikka toiminnanharjoittaja ei olisi myötävaikuttanut virheen syntymiseen. Päästöoikeus on vaihdantakelpoinen ja sillä on nykyisessä markkinatilanteessa merkittävä taloudellinen arvo. Samalla kysymys on kuitenkin myös päästökauppadirektiivissä tarkoitettua oikeudesta päästää kasvihuonekaasuja ilmaan yhtä hiilidioksiditonnia vastaava määrä tietyn ajanjaksona. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (mm. 8 päivänä maaliskuuta 2017 annettu päätös asiassa C-321/15 ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA vastaan Luxemburgin valtio) on vahvistettu tulkinta, jonka mukaan päästökauppajärjestelmän tarkoituksena on mm. markkinoille asetettu tavoite ilmansaastumisen torjumiseksi. Tuomioissa on todettu, että päästökauppajärjes-

telmän toimivuuden kannalta on ensisijaista, että tosiasiallisten päästöjen määrä vastaa päästöoikeuksien ansiosta sallittujen päästöjen määrää. Näin ollen, mikäli virheellisesti liikaa myönnetty määrä päästöoikeuksia jätettäisiin toiminnanharjoittajan haltuun, unionin yhteinen sallittu päästömäärä kasvaisi vastaavalla määrällä, vastoin päästökauppadirektiivin tarkoitusta ja päästöoikeuksien myöntämisen edellytyksiä.

Soveltamiskäytännössä liikaa myönnettyjen ja kirjattujen päästöoikeuksien takaisinperintä on ollut mahdollista 51 b §:n nojalla, yhdessä EU-lainsäädännön ja unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön nojalla riippumatta siitä, onko virhe aiheutunut toiminnanharjoittajan vai viranomaisen toimesta. Kansallisen lainsäädännön selkeyden ja ennakoitavuuden vuoksi säännös on kuitenkin syytä kirjoittaa auki päästökauppalakiin nykyistä yksityiskohtaisemmin sekä säättää takaisinperintäoikeuden vanhenemisesta oikeusvarmuuden varmistamiseksi.

Päästökauppalain 75 § 3 mom. mukaan päästökauppaviranomaisen 50, 61, 62 ja 71 §:n nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Lain 75 §:n 4 mom. mukaan myös päätöstä, jolla päästökauppaviranomainen on myöntänyt maksutta jaettavia päästöoikeuksia tai muuttanut niiden määrää, on muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Muilta osin päästökauppaviranomaisen päätöstä, johon saa hakea muutosta hallintovalituksella, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Päästökaupan piiriin kuuluvia laitoksia on Suomessa noin 530 kappaletta. Päästökauppajärjestelmän syklisyydestä johtuen tarkkailusuunnitelman sekä yksinkertaistetun tarkkailusuunnitelman ja niitä vastaavan päästöluvan välitön täytäntöönpano edesauttaisi päästökauppajärjestelmän mukaisten velvoitteiden oikea-aikaista noudattamista. Edellisen vuoden päästömäärä ja sitä koskeva selvitys on jätettävä vuosittain 31.3. mennessä ja vastaavat päästöoikeudet palautettava 30.4. mennessä. Jos päästöjen tarkkailusuunnitelmaa koskeva muutos on vireillä velvoitejakson aikana 1.1. – 30.4., se on käsiteltävä ja päätöksen on lain mukaan tultava lainvoimaiseksi, ennen täytäntöönpanoa. Tällöin päätöksestä johtuvat muutokset voidaan lainmukaisesti viedä sähköiseen raportointipohjaan vasta lainvoimaisuuden myötä, joka puolestaan lyhentää toiminnanharjoittajan raportointiin ja todentajan todentamiseen käytettävissä olevaa aikaa. Näin, vaikka muutos olisi hyväksytty toiminnanharjoittajan hakemuksen mukaisesti ja asia olisi täysin riidaton. Uuden laitoksen lupa ja tarkkailusuunnitelma voivat viivästyä myöhään tehdyn hakemuksen tai hakemuskäsittelyssä ilmenneiden viiveiden vuoksi. Järjestelmän syklisyyden vuoksi edellä kuvatut haasteet voivat koskea myös niitä.

Komission päästöjen tarkkailuasetuksen mukainen parannusraporttipäätös voi johtaa päästöluvan tai tarkkailusuunnitelman muuttamiseen. Parannusraportti jätetään vuosittain 30.6. mennessä. Raportin käsittely, päätöksen antaminen ja valitusajan kuluminen ennen mahdollisen tarkkailusuunnitelmaa korjaavan päätöksen antamista aiheuttavat edellä kuvatun kaltaisia haasteita oikeusvarmuudessa ja velvoitteiden oikea-aikaisessa hoitamisessa järjestelmän syklisyydestä johtuen.

Toiminnanharjoittajan vaihtumisesta säädetään päästökauppalain 14 §:ssä. Kun vaihtuminen perustuu yhtiöoikeudelliseen järjestelyyn, esimerkiksi sulautumiseen, on käytännössä ollut tilanteita, joissa entinen toiminnanharjoittaja on sulautumisen johdosta lakannut, mutta ennen päätöksen lainvoimaisuutta lupa, tarkkailusuunnitelma ja laitoksen päästöoikeustili ovat edelleen lakanneen toiminnanharjoittajan nimissä. Yrityskauppoja valmistellaan usein luottamuksellisesti osapuolten kesken ja niistä saatetaan ilmoittaa Energiavirastolle vastan kaupan toteuttua. Tällöin kaupan ajankohdasta riippuen entinen toiminnanharjoittaja voi velvoitejakson aikana joutua raportoimaan laitoksen päästöt ja palauttamaan vastaavat päästöoikeudet päätök-

sen valitusaikana, vaikka laitos ei ole enää sen hallussa. Samoin laitokselle kuuluvan päästöoikeustilin haltuun saaminen siellä olevine päästöoikeuksineen edellyttää päätöksen lainvoimaisuutta, vaikka uudella toiminnanharjoittajalla olisi markkinatilanteesta johtuva intressi myydä oikeuksia ja niiden luovuttamisesta olisi sovittu yrityskaupan yhteydessä. Päästökauppalaain 60 §:n ja komission päästöjen tarkkailuasetuksen (EU) 2018/2066 70 artiklan mukaan Energiavirasto voi virhetilanteessa korjata laitoksen todennetun päästömäärän. Komission rekisteriasetuksen (EU) 2019/1122 mukaan unionin rekisteriin ilmoitettua päästömäärää korjataan vastaavasti. Mikäli päästömäärää korjataan alaspäin, toiminnanharjoittaja ei nykyisen asetuksen mukaan saa liikaa palauttamiaan päästöoikeuksia takaisin päästöoikeustililleen. Sen sijaan laitoksen tilin velvoitetilannetta kuvaavaa luku jää korjausta vastaavan suuruisena plussalle ja positiivinen saldo on hyödynnettävissä tulevissa päästöoikeuksien palautuksissa. Jos korjaus ajoittuu alkuvuoden velvoitejaksolle, sen hyödyntäminen kyseisen vuoden palautuksessa jää riippuvaiseksi päätöksen tulemisesta lainvoimaiseksi. Positiivinen velvoiteluku säilyy tilillä, vaikka se voitaisiin hyödyntää vasta myöhempien vuosien palautuksissa. Mutta päästömääräarvion välitön täytäntöönpano silloin, kun korjaus tehdään toiminnanharjoittajan eduksi, vapauttaisi toiminnanharjoittajan hyödyntämään hallussaan olevia päästöoikeuksia haluamallaan tavalla haluamanaan ajankohtana sen sijaan, että ne sidotaan päästöoikeuksien palautukseen päätöksen lainvoimaisuutta odottaessa. Välittömästi täytäntöön pantaviksi ehdotetuista päätöstyypeistä on valitettu vain harvoin. Toiminnanharjoittajan oikeusturva tulisi valitustilanteessa kuitenkin tarvittaessa turvatuksi sen myötä, että valitusinstanssi voi hakemuksesta antaa täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä ja esimerkiksi keskeyttää Energiaviraston riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä pääasiallinen tavoite on tarkkailuasetuksen vaatimusten kansallinen täytäntöönpanon edellyttämien säännösmuutosten toteuttaminen päästökauppalaissa. Komission tarkkailuasetuksen muutoksen myötä päästökaupassa kestävyyskriteerisääntely laajennettiin kattamaan biomassasta tuotetut kiinteät ja kaasumaiset polttoaineet eli biomassapolttoaineet uudelleenlaaditun uusiutuvan energian direktiivin mukaisesti.

Päästökauppalaainmuutoksella säädettäisiin biomassapolttoaineiden kestävyyskriteereistä siten, että toiminnanharjoittajan ilmoittaessa biomassapolttoaineiden päästökertoimeksi nollan, biomassapolttoaineiden on täytettävä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa (393/2013) säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti.

Esityksen tavoitteena on lisäksi tehdä kansallisia muutoksia päästökauppalakiin. Ehdotetulla lakimuutoksella tarkennettaisiin viranomaisen mahdollisuutta takaisinperiä perusteettomasti jaettuun maksuttomia päästöoikeuksia sekä säädettäisiin muutoksenhausta huolimatta noudatettavien päätösten määrän lisäämisestä. Takaisinperintää koskevaan pykälään tarkennettaisiin Energiaviraston mahdollisuus takaisinperiä perusteettomasti jaetut maksuttomat päästöoikeudet. Toiminnan harjoittaja voisi sopimuksen perusteella luovuttaa perusteetta saadut päästöoikeudet Energiavirastolle tai sopia näiden kuittauksesta tulevissa päästöoikeuksista. Jos toiminnanharjoittaja ei viipymättä tekisi luovuttamisesta tai kuittauksesta sopimusta tulisi Energiaviraston periä taksisin perusteetta jaetut päästöoikeudet. Esityksessä ehdotetaan lisäksi takaisinperinnälle määräaika sekä vanhentumisaikaa.

Esityksessä ehdotetaan, että suoraan täytäntöön pantavien päätösten määrää lisättäisiin. Suoraan täytäntöön pantaviin päätöksiin ehdotetaan lisättäväksi energiaviraston päätökset koskien päästölupien myöntämistä ja tarkkailusuunnitelmien ja yksinkertaistettujen tarkkailusuunnitelmien hyväksymistä sekä niiden muuttamista (8 a §, 11 (tai 8 §) ja 12 §), toiminnanharjoittajan vaihtumista (14 §), päästömäärien arvioimista, silloin kuin päästömäärää korjataan alaspäin (60 § ja komission päästöjen tarkkailuasetuksen (EU) 2018/2066 artikla 70) ja parannusraporttipäätöksiä (komission päästöjen tarkkailuasetuksen (EU) 2018/2066 artikla 69).

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Tarkkailuasetuksen myötä kestävyysosoittamisen vaatimus päästökaupassa laajenee koskemaan RED II:n mukaisesti bionesteiden lisäksi biomassasta tuotettuja kaasumaisia ja kiinteitä polttoaineita. Mikäli päästökauppalaitoksen toiminnanharjoittaja ei pystyisi osoittamaan laitoksessaan käyttämäänsä kiinteää tai kaasumaista biomassapolttoainetta kestäväksi ja ei siten voisi ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan energian tuotantoon käytettyjen biomassapolttoainesten päästökertoimeksi nollaa, merkitsisi se merkittäviä lisäkustannuksia biomassan poltosta ei-kestävälle biomassalle määritettävän päästökertoimen ja päästöoikeuden hinnan mukaisesti.

Kestävyyskriteerisääntelyn vaikutuksia on arvioitu kattavasti RED II-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä hallituksen esityksessä kestävyyslaiksi (HE 70/2020 vp). RED II-direktiivin vaatimusten saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ei vaikutusarvioinnin perusteella arvioitu aiheuttavan merkittäviä muutoksia voimassa olleeseen bionesteitä ja biopolttoaineita koskevaan kansalliseen sääntelyyn. Kestävyyslain muutosten pääasialliset vaikutukset painottuvat biomassapolttoaineiden kestävyyskriteereihin. Kestävyyskriteerisääntelyn soveltamisalan laajentumisella on vaikutuksia kiinteitä ja kaasumaisia biomassapolttoaineita käyttävien energiantuottajien kustannuksiin kestävyysosoittamisen ja niihin liittyvien todisteiden, järjestelmien ja sopimusten kautta.

Suurilta osin hallinnollinen taakka liittyy kestävyysosoittamiseen mutta myös tarkkailusuunnitelmien muuttamisella tarkkailuasetuksen mukaisiksi arvioidaan olevan lisäävä vaikutus toiminnanharjoittajien hallinnollisiin kustannuksiin. Toiminnanharjoittajien on päivitettävä tarkkailusuunnitelmat kattamaan tarkkailuasetuksen edellyttämät tiedot biomassan kestävydestä ja kasvihuonekaasuvähenemistä. Hallinnollista taakkaa voidaan kuitenkin pitää kohtuullisena.

Suoraan toimeenpantavien päätösten määrän lisäämisellä arvioidaan olevan positiivisia vaikutuksia toiminnanharjoittajille. Päästökaupan raportointi- ja todennusvelvoitteiden oikea-aikainen hoitaminen helpottuisi, joka olisi eduksi koko päästökauppajärjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta. Toiminnanharjoittajan vaihtumisessa päästölupien ja päästöoikeustilin haltija saataisiin nopeammin vastaamaan tosiasiallisesti muuttunutta tilannetta, velvoitteet oikean tahon hoidettavaksi ja päästöoikeudet uuden omistajan haltuun. Päästömäärän korjauksen osalta toiminnanharjoittaja saisi aiempaa nopeammin itselleen myönteisen ratkaisun hyödykseen. Vaaraa lopullisesta oikeudenmenetyksestä ei kuitenkaan seuraisi, sillä valitustilanteessa toiminnanharjoittajan olisi mahdollista hakea Energiaviraston päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä.

Takaisinperintää koskevan sääntelyn tarkentaminen selkeyttäisi oikeustilaa ja lisäisi takaisinperinnän ennakoitavuutta. Vanhentumisajasta säätäminen lisäisi oikeusvarmuutta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Komission tarkkailuasetus on suoraan sovellettavaa EU-oikeutta. Tarkkailuasetus ei jätä kansallista liikkumavaraa RED II direktiivin mukaisten kestävyyskriteerien soveltamisessa. Suomessa kestävyyskriteereistä on säädetty kestävyyslaissa, jonka yhteydessä on arvioitu kestävyysääntelyn toteuttaminen kansallisesti. Kestävyyskriteerisääntelyn täytäntöönpanon valmistelun yhteydessä arvioitiin, ettei kansallisia lisäkriteereitä olisi tarkoituksenmukaista asettaa biomassapolttoaineille. Kestävyyslain muutoksen yhteydessä hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta (HE 70/2020 vp) todettiin, että kansallisten lisäkriteerien asettaminen biomassapolttoaineille saattaisi heikentää kestävyyskriteerisääntelyn yhdenmukaistamisen myönteisiä vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja voisi johtaa kilpailun vääristymiseen jäsenvaltioiden välillä. Tiukemmat biomassapolttoaineita koskevat kriteerit eivät välttämättä myöskään johtaisi biomassan tuotannon ja käytön vähenemiseen, vaan ennemmin niiden käyttöön muissa maissa, erityisesti sääntelyn ulkopuolisissa kohteissa. Lisäksi tiukemmat kriteerit voisivat vaarantaa uusiutuvan energian tavoitteisiin pääsyn niin kansallisesti kuin unionin tasolla.

Muiden kuin tarkkailuasetuksen vaatimusten toimeenpanoon liittyvissä ehdotuksissa voidaan jättää säätämättä ehdotetut muutokset ja pidättäytyä nykyisessä sääntelyssä. Vaihtoehdon myötä jätetään saavuttamatta sujuvoittamisen myötä saatu hyöty olemalla lisäämättä suoraan toimeenpantavien päätösten määrää. Viranomaisen takaisinperintämahdollisuutta koskeva ehdotus on tarkennus nykyiseen sääntelyyn.

5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Komission tarkkailuasetus on suoraan sovellettavaa EU-oikeutta ja pätee sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa voimaantulon jälkeen. Tarkkailuasetuksen edellyttämistä mahdollisista muiden maiden kansallisen lainsäädännön muutostarpeista ei ole tarkempaa tietoa.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnos on ollut lausunnoilla xxx-xxxx.2021 lausuntopalvelu.fi – verkkopalvelussa. Lausuntoa luonnoksesta pyydettiin xxx,xxx,xxxx.

Lausuntoja saatiin yhteensä x. Lausunnon antoivat xxx,xxx,xxx.

7 Säännöskohtaiset perustelut

51 b §. Päästöoikeuksien luovuttaminen takaisin ja takaisinperintä. Pykälän otsikkoon ehdotetaan lisättäväksi luovuttaminen takaisin nykyisen takaisinperinnän rinnalle. Voimassa olevan lain perusteella toiminnanharjoittaja tulee palauttaa perusteetta saadut päästöoikeudet. Luovuttamisen lisääminen otsikkoon selkeyttää pykälän otsikkoa.

Pykälää ehdotetaan muutettavan siten, että toiminnanharjoittajan, jonka rekisterissä olevalle tilille on kirjattu päästöoikeuksia enemmän kuin sille komission ilmaisjakosäädöksen, komission ilmaisjakoasetuksen tai komission ilmaisjaon mukautussäädöksen mukaan kuuluu, tulisi luovuttaa viipymättä takaisin liikaa jaettua päästöoikeusmäärää vastaava määrä päästöoikeuksia Energiaviraston kanssa tehdyn luovuttamista koskevan sopimuksen perusteella. Liikaa jaettu päästöoikeusmäärä voidaan myös kuitata toiminnanharjoittajalle maksutta jaettavasta

päästöoikeusmäärästä edellyttäen, että kuittaus on komission rekisteriasetuksen mukaan sallittua ja toiminnanharjoittaja on tehnyt kuittauksesta sopimuksen energiaviraston kanssa. Voimassa olevaa säädöstä on muutettu siten, että sana palauttaa on korvattu sanalla luovuttaa. Muutoksen tarkoituksena on selkeyttää, että kyseessä ei ole päästökauppalaain 53 §:ssä tarkoitettua palauttamisvelvoitetta koskeva toimenpide vaan perusteetta jaettujen ilmaisten päästöoikeuksien luovutus takaisin. Ehdotuksessa täsmennettäisiin lisäksi takaisin luovutuksen tai päästöoikeuksien kuittauksen tapahtuvan toiminnanharjoittajan ja Energiaviraston sopimuksen myötä.

Pykälään lisättäisiin perusteetta jaettujen päästöoikeuksien takaisinperintä. Energiaviraston olisi päätöksellään määrättävä liikaa jaetut päästöoikeudet takaisinperittäväksi, jos toiminnanharjoittaja ei ole tehnyt edellä mainittua sopimusta päästöoikeuksien luovuttamisesta takaisin tai kuittamisesta. Lähtökohtana tilanteissa joissa päästöoikeuksia on jaettu perusteettomasti olisi päästöoikeuksien luovutus takaisin tai kuittaus. Mikäli toiminnanharjoittaja ei tekisi sopimusta luovutuksesta tai kuittauksesta tulisi energiaviraston periä takaisin perusteetta jaetut päästöoikeudet.

51 c §. *Takaisinperinnän määräaika sekä vanhentumisaika.* Uudessa 51 c §:ssä säädettäisiin perusteetta jaettujen päästöoikeuksien takaisinperinnän määräajasta ja vanhentumisajasta. Energiaviraston olisi tehtävä päästöoikeuksien takaisinperintää koskeva päätös viipymättä sen jälkeen, kun Energiaviraston tietoon on tullut 51 b §:ssä tarkoitettu seikka. Ehdotetun 2 momentin mukaan päästöoikeuksien takaisinperintään ei saisi enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut mistä.

56 b §. *Biomassapolttoaineiden kestävyys.* Uudessa 56 b §:ssä säädettäisiin biomassapolttoaineiden kestävyuden osoittamisesta. Jos toiminnanharjoittaja ilmoittaisi päästöselvityksessä laitoksessaan energian tuotantoon käytettyjen biomassapolttoaineiden päästökertoimeksi nollan, tulisi biomassapolttoaineiden täytettävä kestävyyslaissa säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan olisi osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti. Biomassapolttoaineella tarkoitettaisiin kestävyyslaissa määriteltyä biomassapolttoainetta. Kestävyyslaissa säädetään lisäksi energiatehokkuusvaatimuksista. Tarkkailuasetuksen vaatimusten mukaisesti biomassapolttoaineiden nollapäästöisyyden edellytyksenä on ainoastaan kestävyyskriteerien täyttyminen sekä näiden todentaminen. Voimassa olevassa 56 a §:ssä säädetään bionesteiden kestävyyskriteereistä. Bionesteiden kestävyyskriteerien soveltamisen osalta tarkkailuasetus ei edellytä muutoksia päästökauppalaikiin.

75 §. *Muutoksenhaku päästökauppaviranomaisen päätökseen.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että suoraan täytäntöönpantavien päätösten määrää lisättäisiin. Suoraan täytäntöönpannaviin päätöksiin lisättäisiin Energiaviraston päätökset koskien päästölupien myöntämistä ja tarkkailusuunnitelmien ja yksinkertaistettujen tarkkailusuunnitelmien hyväksymistä sekä niiden muuttamista (8 a §, 11 ja 12 §), toiminnanharjoittajan vaihtumista (14 §), päästömäärien arvioimista, silloin kuin päästömäärää korjataan alaspäin (60 § ja komission päästöjen tarkkailuasetuksen (EU) 2018/2066 artikla 70) ja parannusraporttipäätöksiä (komission päästöjen tarkkailuasetuksen (EU) 2018/2066 artikla 69). Valitustilanteessa toiminnanharjoittajan olisi mahdollista hakea Energiaviraston päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2022.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Päästökauppadirektiivin kansallista täytäntöönpanoa on arvioitu perustuslain ja säätämisyjärjestyksen kannalta hallituksen esityksessä päästökauppalainsiksi (HE 49/2004) ja perustuslakivaliokunnan siitä antamassa lausunnossa (PeVL 14/2004), sekä hallituksen esityksessä päästökauppalainsiksi (HE 315/2010) ja hallituksen esityksessä päästökauppalain muuttamisesta (HE 228/2017). Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan PeVL 14/2004, että päästökauppalainsitys (HE 49 /2004) voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden, 15 §:ssä tarkoitetun omaisuuden suojan sekä 21 §:ssä tarkoitetun muutoksenhaun ja päätöksen täytäntöönpanon lakiehdotuksen säännökset vastaavat säätämisyjärjestyksen arvioinnin näkökulmasta 30 päivän heinäkuuta 2004 annetun päästökauppalain sekä voimassa olevan päästökauppalain (311/2011) säännöksiä.

Lakiehdotus ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia tai muita valtiösääntöoikeudellisia kysymyksiä, jonka johdosta lakiesitys voidaan käsitellä tavallisessa lain-säätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Koska tarkkailuasetuksessa on säännöksiä, joita ehdotetaan täydennettäväksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

päästökauppalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 51 b §, 75 §:n 3 momentti
lisätään lakiin uusi 51 c, 56 b § seuraavasti:

51 b §

Päästöoikeuksien luovuttaminen takaisin ja takaisinperintä

Toiminnanharjoittajan, jonka rekisterissä olevalle tilille on kirjattu päästöoikeuksia enemmän kuin sille komission ilmaisjakosäädöksen, komission ilmaisjakoasetuksen tai komission ilmaisaon mukautussäädöksen mukaan kuuluu, tulee luovuttaa viipymättä takaisin liikaa jaettua päästöoikeusmäärää vastaava määrä päästöoikeuksia Energiaviraston kanssa tehdyn luovuttamista koskevan sopimuksen perusteella. Liikaa jaettu päästöoikeusmäärä voidaan myös kuitata toiminnanharjoittajalle maksutta jaettavasta päästöoikeusmäärästä edellyttäen, että kuittaus on komission rekisteriasetuksen mukaan sallittua ja toiminnanharjoittaja on tehnyt kuittauksesta sopimuksen energiaviraston kanssa. Energiaviraston on päätöksellään määrättävä liikaa jaetut päästöoikeudet takaisinperittäväksi, jos toiminnanharjoittaja ei ole tehnyt edellä mainittua sopimusta päästöoikeuksien luovuttamisesta takaisin tai kuittaamisesta. Päästöoikeuksien takaisinperinnässä noudatettavasta menettelystä ja määräajoista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

51 c §

Takaisinperinnän määräaika sekä vanhentumisaika

Energiaviraston on tehtävä päästöoikeuksien takaisinperintää koskeva päätös viipymättä sen jälkeen, kun Energiaviraston tietoon on tullut 51 b §:ssä tarkoitettu seikka.

Päästöoikeuksien takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut päästöoikeuksien kirjaamisesta.

56 b §

Biomassapolttoaineiden kestävyys

Jos toiminnanharjoittaja ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan energian tuotantoon käytettyjen biomassapolttoaineiden päästökertoimeksi nollan, biomassapolttoaineiden on täytettävä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa (393/2013) säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti. Biomassapolttoaineella tarkoitetaan mainitussa laissa tarkoitettua biomassapolttoainetta.

75 §

Muutoksenhaku päästökauppaviranomaisen päätökseen

Päästökauppaviranomaisen 8 a, 11, 12, 14, 50, 60, 61, 62 ja 71 §:n ja komission päästöjen tarkkailuasetuksen 70 ja 60 artiklan nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi

*Valitse kohde.
Valitse kohde.*

Laki

Päästökauppain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

51 b §
Päästöoikeuksien takaisinperintä

Toiminnanharjoittajan, jonka rekisterissä olevalle tilille on kirjattu päästöoikeuksia enemmän kuin sille komission ilmaisjakosäädöksen, komission ilmaisjakoasetuksen tai komission ilmaisjaon mukautussäädöksen mukaan kuuluu, on palautettava liikaa jaettua päästöoikeusmäärää vastaava määrä päästöoikeuksia. Liikaa jaettu päästöoikeusmäärä voidaan myös kuitata toiminnanharjoittajalle maksutta jaettavasta päästöoikeusmäärästä edellyttäen, että kuittaus on komission rekisteriasetuksen mukaan sallittua. Päästöoikeuksien takaisinperinnässä noudatettavasta menettelystä ja määräajoista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

51 b §
Päästöoikeuksien luovuttaminen takaisin ja takaisinperintä

Toiminnanharjoittajan, jonka rekisterissä olevalle tilille on kirjattu päästöoikeuksia enemmän kuin sille komission ilmaisjakosäädöksen, komission ilmaisjakoasetuksen tai komission ilmaisjaon mukautussäädöksen mukaan kuuluu, tulee luovuttaa viipymättä takaisin liikaa jaettua päästöoikeusmäärää vastaava määrä päästöoikeuksia *Energiaviraston kanssa tehdyn luovuttamista koskevan sopimuksen perusteella*. Liikaa jaettu päästöoikeusmäärä voidaan myös kuitata toiminnanharjoittajalle maksutta jaettavasta päästöoikeusmäärästä edellyttäen, että kuittaus on komission rekisteriasetuksen mukaan sallittua ja toiminnanharjoittaja on tehnyt kuittauksesta sopimuksen energiaviraston kanssa. *Energiaviraston on päätöksellään määrättävä liikaa jaetut päästöoikeudet takaisinperittäväksi, jos toiminnanharjoittaja ei ole tehnyt edellä mainittua sopimusta päästöoikeuksien luovuttamisesta takaisin tai kuittaamisesta*. Päästöoikeuksien takaisinperinnässä noudatettavasta menettelystä ja määräajoista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

51 c §
Takaisinperinnän määräaika sekä vanhentumisaika

Energiaviraston on tehtävä päästöoikeuksien takaisinperintää koskeva päätös viipymättä

Voimassa oleva laki

Ehdotus

sen jälkeen, kun Energiaviraston tietoon on tullut 51 b §:ssä tarkoitettu seikka. Päästöoikeuksien takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulu-
nut päästöoikeuksien kirjaamisesta.

-

56 b §
Biomassapolttoaineiden kestävyys

Jos toiminnanharjoittaja ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan energian tuotantoon käytettyjen biomassapolttoaineiden päästökertoimeksi nollan, biomassapolttoaineiden on täytettävä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa (393/2013) säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti. Biomassapolttoaineella tarkoitetaan mainitussa laissa tarkoitettua biomassapolttoainetta.

75 §
Muutoksenhaku päästökauppaviranomaisen päätökseen

75 §
Muutoksenhaku päästökauppaviranomaisen päätökseen

Päästökauppaviranomaisen 50, 61, 62 ja 71 §:n nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Päästökauppaviranomaisen 8 a, 11, 12, 14, 50, 60, 61, 62 ja 71 §:n ja komission päästöjen tarkkailuasetuksen 70 ja 60 artiklan nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..