Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om utsläppshandel

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om utsläppshandel ändras. Ändringsförslaget gäller delvis bestämmelser i lagen om utsläppshandel som träder i kraft den 1 januari 2021. I propositionen föreslås det att till lagen om utsläppshandel ska fogas bestämmelser om ibruktagande av, ansökan om och bemyndigande att utfärda förordning om en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp för utsläppshandelsanläggningar samt andra förpliktande bestämmelser. I propositionen föreslås också att straffbestämmelsen gällande planen för övervakning av utsläpp uppdateras på grund av de övriga ändringar som föreslås till lagen,

Lagen avses träda i kraft under de första månaderna av 2021.

—————

Innehåll

[PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL 1](#_Toc44326660)

[MOTIVERING 3](#_Toc44326661)

[1 Bakgrund och beredning 3](#_Toc44326662)

[2 Beredning 3](#_Toc44326663)

[2.1 Beredningen av propositionen 3](#_Toc44326664)

[2.2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll 3](#_Toc44326665)

[3 Nuläge och bedömning av nuläget 5](#_Toc44326666)

[4 Förslagen och deras konsekvenser 6](#_Toc44326667)

[4.1 De viktigaste förslagen 6](#_Toc44326668)

[4.2 De huvudsakliga konsekvenserna 6](#_Toc44326669)

[5 Alternativa handlingsvägar 7](#_Toc44326670)

[5.2 Handlingsmodeller som används eller planeras i andra medlemsstater 7](#_Toc44326671)

[6 Remissvar 7](#_Toc44326672)

[7 Bestämmelser på lägre nivå än lag 7](#_Toc44326673)

[8 Ikraftträdande 8](#_Toc44326674)

[9 Verkställighet och uppföljning 8](#_Toc44326675)

[Lagförslag 9](#_Toc44326676)

[Lag om ändring av lagen om utsläppshandel 9](#_Toc44326677)

[Bilaga 11](#_Toc44326678)

[Parallelltext 11](#_Toc44326679)

MOTIVERING

1. Bakgrund och beredning

I artikel 13 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/2066 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och om ändring av kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 (nedan *kommissionens övervakningsförordning*) finns bestämmelser om ibruktagande av standardiserade och förenklade planer för övervakning av utsläpp i medlemsländerna.

Europeiska kommissionen har rekommenderat att medlemsländerna ska utnyttja möjligheten i kommissionens övervakningsförordning att redan under innevarande utsläppshandelsperiod ta i bruk standardiserade och förenklade planer för övervakning av utsläpp för att underlätta skyldigheterna och den administrativa bördan för anläggningar med låga utsläpp. Den standardiserade och förenklade plan för övervakning av utsläpp som kommissionens övervakningsförordning möjliggör har riktats till anläggningar med låga utsläpp utan att kraven på övervakningens kvalitet eller likabehandlingen av anläggningar äventyras.

Bestämmelser om EU:s utsläppshandelssystem finns nationellt i lagen om utsläppshandel (211/2011). Lagen om utsläppshandel innehåller nationella bestämmelser om övervakning och rapportering samt ett bemyndigande för arbets- och näringsministeriet att utfärda en förordning om övervakningen och innehållet i planen för övervakning av utsläpp. I arbets- och näringsministeriets förordning om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp under handelsperioden 2013–2020 (28/2013) finns närmare bestämmelser om övervakningen av utsläpp. Ovannämnda arbets- och näringsministeriets förordning upphävs och ersätts från och med den 1 januari 2021 med en ny förordning av arbets- och näringsministeriet om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp vid anläggningar (xxx/2020).

1. Beredning
   1. Beredningen av propositionen

Energimyndigheten har föreslagit att de standardiserade och förenklade planerna för övervakning av utsläpp ska tas i bruk nationellt.

Propositionen har beretts vid arbets- och näringsministeriet i samarbete med Energimyndigheten.

[Remissbehandling]

2.2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll

Enligt artikel 13.1 första stycket i kommissionens övervakningsförordning får medlemsstaterna låta verksamhetsutövare och luftfartygsoperatörer använda standardiserade eller förenklade övervakningsplaner vid övervakningen av utsläpp av växthusgaser. Enligt artikel 47.1 i kommissionens övervakningsförordning får den behöriga myndigheten tillåta att verksamhetsutövaren överlämnar en förenklad övervakningsplan i enlighet med artikel 13, förutsatt att det gäller en anläggning med låga utsläpp. Första stycket ska inte gälla för anläggningar som bedriver verksamhet som omfattar dikväveoxid i enlighet med bilaga I till direktiv 2003/87/EG.

Enligt artikel 13.2 i kommissionens övervakningsförordning ska den behöriga myndigheten innan den godkänner en förenklad övervakningsplan som avses i artikel 13 utföra en förenklad riskbedömning som visar att föreslagna kontroller och förfaranden för kontrollverksamheten står i proportion till de inneboende risker och kontrollrisker som identifierats, och motivera användningen av en sådan förenklad övervakningsplan.

EU:s medlemsländer har ansett det vara svårt att införa en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp i enlighet med artikel 13 i kommissionens övervakningsförordning på basis av de bestämmelser som utfärdats. Europeiska kommissionen har den 17 december 2016 utfärdat en anvisning (Exemplar Simplified Monitoring Plan in accordance with MRR Article 13: Simple Gas-fired Combustion Installations, nedan *kommissionens vägledning* *om en förenklad plan för övervakning av utsläpp*), där kommissionen i enlighet med den modell som tillämpas i Danmark har gett ett exempel på hur artikel 13 i kommissionens övervakningsförordning kan tillämpas i medlemsländerna. I Europeiska kommissionens vägledning om övervakning av utsläpp (The Monitoring and Reporting Regulation – General guidance for 2011 tions, nedan *MRR GD1*) finns en förteckning över de anläggningstyper för vilka planen för övervakning av utsläpp enligt artikel 13 i kommissionens övervakningsförordning inte lämpar sig och sådana som den kan lämpa sig för. I den nämnda vägledningen ges dessutom anvisningar om hur en förenklad riskbedömning ska göras. Europeiska kommissionens anvisningar är inte juridiskt bindande, men de är till hjälp vid tolkningen av kommissionens övervakningsförordning.

Enligt MRR GD1 får den behöriga myndigheten bevilja användning av en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp endast för anläggningar där förfarandet inte skulle leda till en onödig risk för feltolkningar i utsläppsrapporten. Den behöriga myndigheten ska göra en förenklad riskbedömning per anläggning i fråga om införandet av en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp vid anläggningens övervakning. I MRR GD1 har man skapat olika typer av anläggningar där det skulle vara möjligt att godkänna att en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp används vid övervakningen. Enligt MRR GD1 skulle en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp lämpa sig för följande typer av anläggningar:

* anläggningar som i kommissionens övervakningsförordning klassificeras som kategori A eller B och som endast använder naturgas som bränsle-/materialmängd,
* anläggningar som endast använder kommersiella bränslen och som inte har processutsläpp,
* anläggningar som endast kan använda inköpsfakturor för att övervaka aktivitetsdata, standardvärden som beräkningsfaktorer och med högst tio bränsle-/materialmängder som genererar fossila utsläpp,
* anläggningar som anses ha låga utsläpp, om
* endast mindre eller ringa bränsle-/materialmängder från anläggningen kontrolleras med hjälp av inköpsfakturor och standardvärden,
* anläggningen använder inte ett system för kontinuerlig mätning av utsläpp (CEMS) eller en fall-back-metod, och
* anläggningen inte har utsläpp av perfluorkarboner eller dikväveoxid eller avskiljning, transport eller lagring av koldioxid, eller
* anläggningen har endast bränsle-/materialmängder som genererar mindre eller ringa koldioxidutsläpp.

Enligt vägledningen MRR GD1 hindrar användningen av biomassa inte att en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp används vid anläggningen. I vägledningen räknas också upp anläggningar för vars övervakning en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp inte är lämplig. Med några få undantag är förteckningen i fråga omvänd till de ovannämnda villkoren om förfarandets lämplighet för övervakning av anläggningens utsläpp. I princip kan komplexa anläggningar som använder flera olika övervakningsmetoder samt anläggningar som har mer än tre betydande bränsle-/materialmängder vid övervakningen av utsläpp inte använda en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp. De klassificeringslistor som ges i vägledningen är inte uttömmande, vilket innebär att en bedömning från fall till fall behövs för anläggningarna.

I kommissionens vägledning om en förenklad plan för övervakning av utsläpp ges en mall för en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp. I vägledningen anses det dessutom att en medlemsstat kan besluta vilka anläggningar som i sista hand anses vara lämpliga för förfarandet och hur en förenklad riskbedömning ska genomföras. Kraven i kommissionens övervakningsförordning och kommissionens övriga vägledning bör dock beaktas vid utarbetandet av en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp och vid genomförandet av en förenklad riskbedömning. Medlemsländerna kan publicera blanketter som grund för en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp.

1. Nuläge och bedömning av nuläget

De anläggningar som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter ska ha ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser beviljat av den behöriga myndigheten. Under den pågående utsläppshandelsperioden har godkännandet av planen för övervakning av utsläpp och tillståndet för utsläpp av växthusgaser meddelats genom samma förvaltningsbeslut. Under den kommande utsläppshandelsperioden meddelar utsläppshandelsmyndigheten beslutet om utsläppstillstånd för en anläggning och beslutet om godkännande av planen för övervakning av utsläpp genom separata förvaltningsbeslut.

I Finland omfattas cirka 530 anläggningar av utsläppshandeln. I Finland finns det cirka 40 anläggningar som inte har haft några utsläpp alls under den pågående utsläppshandelsperioden och som fungerar som reservanläggningar inom energiproduktionen. Antalet anläggningar som inte har årliga utsläpp eller som har mycket små utsläpp uppgår årligen till cirka 90.

Innehållskraven i planen för övervakning av utsläpp har dock oberoende av anläggningens utsläppsmängd till vissa delar varit desamma för alla anläggningar, och utarbetandet av planen för övervakning av utsläpp har visat sig vara krävande särskilt för små aktörer. Den administrativa bördan för behandlingen av ansökningarna har varit betydande i förhållande till anläggningarnas utsläpp.

Det uppskattas att det i Finland finns cirka 200 anläggningar som kan använda den standardiserade och förenklade plan för övervakning av utsläpp som föreslås i propositionen. Dessa anläggningar står för mindre än 1 procent av de totala utsläppen från anläggningar inom Finlands utsläppshandelssektor. Anläggningarna i fråga är i huvudsak reservkraftverk för energiproduktion samt kraftvärmeverk som har fogats till systemet för handel med utsläppsrätter som så kallade opt in-anläggningar. I Finland är opt in-anläggningarna fjärrvärmeverk med en effekt på högst 20 megawatt som hör till fjärrvärmenätet. Bestämmelser om opt in-anläggningar finns i 4 § i lagen om utsläppshandel. Små fjärrvärmeverk har tagits med i systemet för handel med utsläppsrätter så att alla små fjärrvärmeverk som tillhör ett och samma fjärrvärmenät behandlas lika (RP 315/2010 rd).

1. Förslagen och deras konsekvenser
   1. De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att det till lagen om utsläppshandel fogas bestämmelser om nationellt införande av en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp i enlighet med artikel 13 i kommissionens övervakningsförordning.

I enlighet med förslaget ändras 7 § 1 punkten i lagen om utsläppshandel så att verksamhetsutövarens allmänna skyldighet att alternativt lämna in en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp fogas till lagen. Till lagen om utsläppshandel fogas också en ny 8 a §, enligt vilken en verksamhetsutövare kan ansöka om godkännande av en i artikel 13 i kommissionens övervakningsförordning avsedd standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp, om anläggningen har låga utsläpp på det sätt som föreskrivs i artikel 47.2 i kommissionens övervakningsförordning och om anläggningen med stöd av artikel 19.3 i kommissionens övervakningsförordning endast har en bränsle-/materialmängd som klassificerats i kategorin mindre eller ringa omfattning. En av utsläppshandelsmyndigheten godkänd standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp betraktas som en i 8 § 1 mom. avsedd godkänd plan för övervakning av utsläpp. I paragrafen föreskrivs dessutom om utsläppshandelsmyndighetens förenklade riskbedömning samt ett bemyndigande att utfärda förordning som gäller utförandet av den förenklade riskbedömningen och förutsättningarna för anläggningens verksamhet och granskningen av utsläpp inom ramen för den förenklade riskbedömningen. Utsläppshandelsmyndigheten fattar det slutliga beslutet om huruvida den standardiserade och förenklade planen för övervakning av utsläpp lämpar sig för övervakning av anläggningen utifrån en förenklad riskbedömning. Vid den förenklade riskbedömningen ska utsläppshandelsmyndigheten tillämpa bestämmelserna om utförande av riskbedömningen i kommissionens övervakningsförordning.

Till 9 § i lagen om utsläppshandel fogas ett nytt 4 mom. med en bestämmelse om att planen för övervakning av utsläpp och ansökan som gäller den ska lämnas in på en blankett som fastställts av utsläppshandelsmyndigheten. Alla planer för övervakning av utsläpp ska lämnas in på en blankett som fastställts av utsläppshandelsmyndigheten i syfte att undvika fel och brister på det sätt som det redan har gjorts under den innevarande utsläppshandelsperioden.

Till 73 § 1 mom. 1 punkten i lagen om utsläppshandel fogas ett omnämnande av 8 a § och en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp. Tillägget förtydligar straffbestämmelsen i fråga om verksamhetsutövarens skyldighet att lämna in antingen en plan för övervakning av utsläpp eller en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp för godkännande. Samtidigt stryks omnämnandet av handelsperioden 2021–2030 som onödigt, eftersom bestämmelsen träder i kraft när följande handelsperiod redan har inletts.

* 1. De huvudsakliga konsekvenserna

Genom den föreslagna ändringen av lagen om utsläppshandel lindras skyldigheterna för verksamhetsutövarna i fråga om övervakningen av utsläppshandelsanläggningar med låga utsläpp. Ändringen berör cirka 200 utsläppshandelsanläggningar. Verksamhetsutövaren kan ansöka om att en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp ska användas vid övervakningen av utsläpp genom att fylla i en blankettmall som fastställts av Energimyndigheten, vilken innebär att det blir enklare att utarbeta planen för övervakning av utsläpp och att antalet fel minskar. Energimyndigheten kan utföra riskbedömningen också på ett enklare sätt. Åtgärderna innebär också en minskad administrativ börda.

Enligt en utredning som Europeiska kommissionen gjorde 2015–2016 (MRV Costs) är kostnaderna för utsläppshandelssystemet för anläggningar med låga utsläpp proportionellt sett högre än för större utsläppshandelsanläggningar. Ett förenklat förfarande skulle minska kostnaderna för just dessa mindre anläggningar.

Den föreslagna ändringen av lagen om utsläppshandel gäller i Finland huvudsakligen små värmekraftverk som omfattas av utsläppshandelssystemet. Övervakningsskyldigheterna enligt kommissionens övervakningsförordning är omfattande och till många delar komplicerade för verksamhetsutövarna. Ändringen gäller enkla anläggningar med små utsläpp, varför risken för betydande feltolkningar vid övervakningen av utsläpp är liten.

Det förenklade förfarandet gäller små anläggningar med små utsläpp och resurser. Det anses inte att jämlikheten äventyras i fråga om skyldigheterna för verksamhetsutövarnas övervakning vid utsläppshandelsanläggningarna, utan kraven har dimensionerats genom ett enkelt förfarande i förhållande till vad som krävs för övervakningen av anläggningens utsläpp. Komplexa anläggningar som släpper ut stora mängder växthusgaser blir fortfarande tvungna att lämna in en så kallad normal plan för övervakning av utsläpp i enlighet med artikel 12 i kommissionens övervakningsförordning. Också vid utarbetandet av en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp ska bestämmelserna i kommissionens övervakningsförordning iakttas.

Enligt artikel 47.4 i kommissionens övervakningsförordning får verksamhetsutövaren vid en anläggning med låga utsläpp fastställa mängden bränsle eller material med hjälp av inköpsregister och uppskattade lagerförändringar. För en del av anläggningarna kan detta innebära en förändring jämfört med den nuvarande övervakningen.

1. Alternativa handlingsvägar

5.2 Handlingsmodeller som används eller planeras i andra medlemsstater

En standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp i enlighet med artikel 13 i kommissionens övervakningsförordning har varit tillåten i Danmark, Nederländerna, Belgien (regionen Flandern), Frankrike, Kroatien, Ungern, Liechtenstein och Litauen 2018 (Application of the European Union emission trading directive, Analysis of national responses of Article 21 of the EU ETS Directive in 2019). Det finns skillnader mellan medlemsländerna när det gäller användningen av den standardiserade och förenklade planen för övervakning av utsläpp och sättet att genomföra förfarandet.

Sverige har inte infört någon standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp, trots att den har diskuterats i flera år. På samma sätt som i Finland har Sverige många små utsläppshandelsanläggningar, som huvudsakligen är kraftvärmeverk. Förfarandet lämpar sig i Sverige för dessa anläggningar. Införandet av förfarandet övervägs i Sverige efter att de har fått mer information om utvecklingen av kommissionens informationssystem och dess lämplighet på nationell nivå.

1. Remissvar
2. Bestämmelser på lägre nivå än lag

I propositionen föreslås ett bemyndigande att utfärda arbets- och näringsministeriets förordning om utförande av förenklade riskbedömningar enligt det föreslagna 8 a § 1 mom. Genom förordning får det utfärdas närmare bestämmelser om utförandet av den förenklade riskbedömningen och om de förutsättningar som ska granskas vid riskbedömningen när utsläppshandelsmyndigheten behandlar en ansökan om en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp.

I arbets- och näringsministeriets förordning utfärdas bestämmelser av teknisk och kompletterande natur om omständigheter i anslutning till anläggningens verksamhet och övervakningen av utsläpp som ska beaktas vid den förenklade riskbedömningen.

1. Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft i början av 2021.

1. Verkställighet och uppföljning

Utsläppshandelsmyndigheten ger verksamhetsutövarna anvisningar vid ansökan om en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp och tillämpningen av den. Ansökningarna behandlas samtidigt i början av 2021, genom vilken den etablerade beslutspraxisen tryggas mellan de anläggningar som ansökt om det förenklade förfarandet.

Hur förfarandet fungerar följs upp i samband med de utsläppsrapporter och rapporter om förbättrande av övervakningen som lämnas för 2021.

*Kläm*

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av lagen om utsläppshandel

I enlighet med riksdagens beslut

*ändras* i lagen om utsläppshandel (311/2011) 7 § 1 mom. och 73 § 1 mom. 1 punkten, sådana de lyder i lag 291/2019, samt

*fogas* till lagen en ny 8 a § och till 9 §, sådan den lyder i lag 291/2019, ett nytt 4 mom. som följer:

7 §

Verksamhetsutövarens allmänna skyldigheter

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Verksamhetsutövaren ska

för en anläggning ansöka om tillstånd för utsläpp av växthusgaser och godkännande av en plan för övervakning av utsläpp eller av en i artikel 13 i kommissionens övervakningsförordning avsedd standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp,

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

8 a §

Standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp

En verksamhetsutövare kan ansöka om godkännande av en i artikel 13 i kommissionens övervakningsförordning avsedd standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp hos utsläppshandelsmyndigheten för en i artikel 47.2 i kommissionens övervakningsförordning avsedd anläggning med låga utsläpp, om anläggningen med stöd av artikel 19.3 i kommissionens övervakningsförordning endast har en bränsle-/materialmängd som klassificerats i kategorin mindre eller ringa omfattning. Utsläppshandelsmyndigheten godkänner eller avslår den standardiserade och förenklade planen för övervakning av utsläpp på basis av en förenklad riskbedömning enligt artikel 13.2 i kommissionens övervakningsförordning.

En godkänd standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp anses som en i 8 § 1 mom. avsedd godkänd plan för övervakning av utsläpp. Bestämmelserna om en plan för övervakning av utsläpp i 8–12, 14 och 16 § samt i 56 § 1 mom. och 59 § tillämpas på standardiserade och förenklade planer för övervakning av utsläpp.

Närmare bestämmelser om utförande av en i 1 mom. föreskriven förenklad riskbedömning av en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp samt om förutsättningarna för anläggningens verksamhet och granskningen av utsläpp inom ramen för den förenklade riskbedömningen får utfärdas genom förordning av arbets- och näringsministeriet.

9 §

Ansökan om tillstånd och om godkännande av planen för övervakning av utsläpp

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

Planen för övervakning av utsläpp och ansökan som gäller den ska lämnas in på en blankett som fastställts av utsläppshandelsmyndigheten.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

73 §

Utsläppshandelsförseelse

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1) försummar att ansöka om ett i 8 § avsett tillstånd för utsläpp av växthusgaser eller om godkännande av planen för övervakning av utsläpp eller av en i 8 a § avsedd standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp,

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för *utsläppshandelsförseelse* dömas till böter.

— — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — — —

———

Denna lag träder i kraft den 2021.

Vad som i 8 a § 1 mom. föreskrivs om ansökan om en standardiserad och förenklad plan för övervakning av utsläpp, tillämpas på ansökningar som inkommit till utsläppshandelsmyndigheten före lagens ikraftträdande.

—————

Helsingfors den x.x.20xx

Statsminister

Sanna Marin

...minister Förnamn Efternamn

Bilaga

Parallelltext