Komission päästöjen tarkkailuasetuksen (EU) 2018/2066 13 artiklan 2 kohdan mukaisen yksinkertaistetun riskinarvioinnin toimeenpano kansallisesti

1. Tausta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitetusta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista sekä komission asetuksen (EU) N:o 601/2012 muuttamisesta annetun komission täytäntöönpanodirektiivin (EU) 2018/2066 (jäljempänä *komission päästöjen tarkkailuasetus*) 13 artiklassa on säädetty vakiomuotoisesta ja yksinkertaisesta tarkkailusuunnitelmasta.

Komission päästöjen tarkkailuasetuksen 13 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on ennen 1 kohdassa tarkoitetun yksinkertaistetun tarkkailusuunnitelman hyväksymistä suoritettava yksinkertaistettu riskinarviointi sen arvioimiseksi, vastaavatko ehdotetut kontrollitoimet ja niihin liittyvät menettelyt määritettyjä luontaisia riskejä ja kontrolliriskejä, ja perusteltava kyseisen yksinkertaistetun tarkkailusuunnitelman käyttö. Jäsenvaltiot voivat vaatia toiminnanharjoittajaa tai ilma-aluksen käyttäjää suorittamaan edellä olevassa alakohdassa tarkoitetun riskienarvioinnin tarvittaessa itse.

Eduskunnalle on annettu esitys (HE 161/2020 vp.) laiksi päästökauppalain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan annettavan säännökset vakiomuotoisesta ja yksinkertaistetusta tarkkailusuunnitelman käyttöönotosta kansallisesti. Ehdotuksessa on myös asetuksenantovaltuus työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella antaa tarkemmat säännökset yksinkertaistetun riskinarvioinnin suorittamisesta sekä yksinkertaistetussa riskinarvioinnissa laitoksen toiminnan ja päästöjen tarkkailumenetelmien osalta tarkasteltavista seikoista.

1. Komission ohjeet

Euroopan komissio on antanut 17.12.2016 ohjeistuksen (Exemplar Simplified Monitoring Plan in accordance with MRR Article 13: Simple Gas-fired Combustion Installations, jäljempänä komission yksinkertaistetun päästöjen tarkkailusuunnitelman ohje), jossa komissio on antanut esimerkin Tanskassa sovelletun mallin mukaisesti, kuinka komission päästöjen tarkkailuasetuksen 13 artiklaa voisi soveltaa jäsenmaissa. Euroopan komission päästöjen tarkkailua koskevassa ohjeessa (The Monitoring and Reporting Regulation – General guidance for installations, jäljempänä MRR GD1) on lueteltu laitostyypit, joihin komission päästöjen tarkkailuasetuksen 13 artiklan mukainen päästöjen tarkkailusuunnitelma ei sovellu ja joihin se voisi soveltua. Lisäksi edellä mainitussa ohjeessa on annettu ohjeet yksinkertaistetun riskinarvioinnin tekemisestä. Euroopan komission ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta ne auttavat komission päästöjen tarkkailuasetuksen tulkinnassa.

MRR GD1:n mukaan toimivaltainen viranomainen saa myöntää vakiomuotoisen ja yksinkertaistetun päästöjen tarkkailusuunnitelman käytön vain niille laitoksille, joilla menettely ei johtaisi päästöselvityksessä aiheettomaan riskiin väärintulkinnoista. Toimivaltainen viranomainen tekisi yksinkertaistetun riskinarvioinnin laitoskohtaisesti vakiomuotoisen ja yksinkertaistetun päästöjen tarkkailusuunnitelman käyttöönotosta laitoksen tarkkailussa. MRR GD1:ssä on luoteltu laitostyypit, joissa voitaisiin hyväksyä vakiomuotoisen ja yksinkertaistetun päästöjen tarkkailusuunnitelman käyttö tarkkailussa. MRR GD1:n mukaan vakiomuotoisen ja yksinkertaistetun päästöjen tarkkailusuunnitelman käyttö soveltuisi seuraavanlaisiin laitoksiin:

* laitokset, jotka luokitellaan komission päästöjen tarkkailuasetuksessa luokkaan A tai B ja jotka käyttävät ainoastaan maakaasua lähdevirtana;
* laitokset, jotka käyttävät pelkästään kaupallisia polttoaineita ja joilla ei ole prosessipäästöjä;
* laitokset, jotka voivat käyttää ainoastaan ostolaskuja tarkkaillakseen toimintotietoja, oletusarvoja laskentakertoimina ja joilla on enintään kymmenen fossiilisia päästöjä tuottavaa lähdevirtaa;
* laitokset, joilla katsotaan olevan alhaiset päästöt, jos;
  + ainoastaan laitoksen vähämerkityksellisiä tai erittäin vähämerkityksellisiä lähdevirtoja tarkkaillaan ostolaskuilla ja oletuskertoimilla;
  + laitos ei käytä jatkuvatoimista päästömittausjärjestelmää (CEMS) tai fall-back menettelyä ja
  + laitoksella ei ole perfluorihiilivety- tai typpioksiduulipäästöjä taikka hiilidioksidin talteenottoa, kuljetusta tai varastointia; taikka
* laitoksella on ainoastaan vähämerkityksellisiä ja erittäin vähämerkityksellisiä hiilidioksidipäästöjä tuottavia lähdevirtoja.

MRR GD1:n ohjeen mukaan biomassan käyttö ei ole esteenä vakiomuotoisen ja yksinkertaistetun

päästöjen tarkkailusuunnitelman käyttöön laitoksella. Ohjeessa on lueteltu myös laitokset,

joiden tarkkailuun ei sovellu vakiomuotoinen ja yksinkertaistettu päästöjen tarkkailusuunnitelma.

Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta kyseinen lista on käänteinen edellä mainittuihin

edellytyksiin menettelyn soveltuvuudesta laitoksen päästöjen tarkkailuun. Lähtökohtaisesti monimutkaiset ja useaa eri tarkkailumenetelmää käyttävät laitokset sekä laitokset, joilla on enemmän

kuin kolme merkittävää lähdevirtaa, eivät voi käyttää vakiomuotoista ja yksinkertaistettua

päästöjen tarkkailusuunnitelmaa päästöjen tarkkailussa. Ohjeessa annetut luokittelulistat eivät

ole tyhjentäviä, jolloin tapauskohtainen arviointi on tarpeen laitosten osalta.

Komission yksinkertaistetun päästöjen tarkkailusuunnitelman ohjeessa on annettu malli vakiomuotoisesta ja yksinkertaistetusta päästöjen tarkkailusuunnitelmasta. Lisäksi ohjeessa katsotaan,

että jäsenvaltio voi päättää, mitkä laitokset katsotaan viime kädessä soveltuvaksi menettelyyn

ja kuinka yksinkertaistettu riskinarviointi suoritetaan. Komission päästöjen tarkkailuasetuksen

vaatimukset ja muut komission ohjeet tulisi kuitenkin huomioida vakiomuotoista ja yksinkertaistettua päästöjen tarkkailusuunnitelmaa laadittaessa ja yksinkertaistettua riskinarviointia

tehtäessä. Jäsenmaat voivat julkaista lomakkeita vakiomuotoisen ja yksinkertaistetun päästöjen

tarkkailusuunnitelman pohjaksi.

1. Nykytilanne

Päästökauppalakiin on lisätty säännökset päästöjen tarkkailusuunnitelmasta, jotka tulevat voimaan 1.1.2021. Päästökauppalain 10 §:n 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä päästöjen tarkkailusuunnitelman sisällöstä sekä komission päästöjen tarkkailuasetuksen täytäntöönpanosta päästöjen tarkkailusuunnitelman osalta. Kyseisen asetuksenantovaltuuden nojalla ei ole annettu säädöstä. Päästökauppalain 65 §:n 2 momentin nojalla on annettu työ- ja elinkeinoministeriön asetus kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista

päästökauppakaudella 2013-2020 (28/2013), joka esitetään kumottavan uudella asetuksella päästöjen tarkkailusta.

Komission päästöjen tarkkailuasetuksen 13 artiklan käyttö on ollut mahdollista jo nykyisellä päästökauppakaudella. Toiminnanharjoittajat uudistavat komission päästöjen tarkkailuasetuksen muutoksen johdosta laitosten tarkkailusuunnitelmat päästökauppakauden vaihteessa, jolloin yksinkertaistettu menettely on tehokkainta ottaa käyttöön. Suomessa on noin 200 pientä ja yksinkertaista päästökauppalaitosta, joihin menettely soveltuu. Lopullinen hyväksyntä kevennetyn menettelyn osalta tulee tehdä 13 artiklan 2 kohdan mukaisen yksinkertaistetun riskinarvioinnin perusteella. Komission asetuksessa ei ole yksityiskohtaisesti säädetty yksinkertaistetusta riskinarvioinnista, jonka vuoksi asiasta on syytä säätää kansallisesti yhdenmukaisen käsittelyn turvaamiseksi.

1. Säädettävät seikat

Esitetyssä lainmuutoksessa on asetuksenantovaltuus työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella antaa tarkemmat säännökset yksinkertaistetusta riskinarvioinnin suorittamisesta sekä yksinkertaistetussa riskinarvioinnissa laitoksen toiminnan ja päästöjen tarkkailumenetelmien osalta tarkasteltavista seikoista. Komission päästöjen tarkkailuasetuksen 13 artiklan 2 kohdan nojalla päästökauppaviranomaisen tulee arvioida vastaavatko ehdotetut kontrollitoimet ja niihin liittyvät menettelyt määritettyjä luontaisia riskejä ja kontrolliriskejä, ja perusteltava kyseisen yksinkertaistetun tarkkailusuunnitelman käyttö. MRR GD1 –ohjeessa on lueteltu seikkoja, jotka tulisi huomioida riskinarviointia tehtäessä.

Päästökauppalain muutosehdotuksessa esitetään, että menettely rajattaisiin vähäpäästöisiin laitoksiin, joilla on vain vähämerkityksellisiä ja erittäin vähämerkityksellisiä päästölähteitä. Komission mukaan vähäpäästöinen laitos voi olla myös monimutkainen päästöjen tarkkailun kannalta, jonka vuoksi riskinarvioinnissa arvioidaan lopullisesti laitoksen sopivuus menettelyyn. Vaikka päästökauppalaissa rajattaisiin menettely vähämerkityksellisiin ja erittäin vähämerkityksellisiin lähdevirtoihin, jolloin laitos olisi komission ohjeistuksen perusteella kelpuutettu yksinkertaistettuun menettelyyn, riskinarviointi tulisi kansallisesti tehdä muiden seikkojen osalta. Näin turvataan menettelyn yksinkertaisuus ja vakiomuotoisuus. Näin myös rajataan laitokset niihin, joilla on parhaimmat edellytykset yksinkertaistettuun menettelyyn.

Esitetyn päästökauppalain muutoksen perusteella päästöjen tarkkailusuunnitelma tulee laatia normaalimuotoisesti, jos päästökauppaviranomainen katsoo, että yksinkertaistettu menettely ei sovellu laitoksen päästöjen tarkkailuun. MRR GD1:n mukaan toimivaltainen viranomainen saa myöntää vakiomuotoisen ja yksinkertaistetun päästöjen tarkkailusuunnitelman käytön vain niille laitoksille, joilla menettely ei johtaisi päästöselvityksessä aiheettomaan riskiin väärintulkinnoista.

Edellä mainitun perusteella työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa tulisi antaa säännökset yksinkertaistetusta riskinarvioinnista. Asetuksen johtolauseessa, jossa on mainittu säännös, jonka nojalla asetus annetaan, ei voida muuttaa asetusta muuttamalla. Näin ollen asetus tulisi antaa uutena työ- ja elinkeinoministeriön asetuksena, koska asetuksenantovaltuus on annettu eri pykälässä kuin työ- ja elinkeinoministeriön päästöjen tarkkailuasetuksessa. Säädökseen tulisi säännökset:

* yksinkertaisen riskinarvioinnin suorittamisesta
  + 13 artiklan 2 kohdan mukaisesti päästökauppaviranomaisen tulee arvioida vastaavatko ehdotetut kontrollitoimet ja niihin liittyvät menettelyt määritettyjä luontaisia riskejä ja kontrolliriskejä, ja perusteltava kyseisen yksinkertaistetun tarkkailusuunnitelman käyttö.
    - päästökauppaviranomaisen tulee arvioida, että johtaako menettely ko. laitoksen osalta päästöselvityksessä aiheettomaan riskiin väärintulkinnoista.
* tarkasteltavat seikat yksinkertaisessa riskinarvioinnissa
  + kohdassa luotellaan seikat, jotka päästökauppaviranomaisen tulee tarkastella riskinarviointia suorittaessaan.
* yksinkertaistetun riskinarvioinnin tulokset
  + päästökauppaviranomainen voisi lähtökohtaisesti hyväksyä asetuksessa säädettyjen tarkasteltavien seikkojen perusteella laitoksen soveltuvuus menettelyyn.
  + säännökset tilanteisiin, joissa kaikki asetuksessa säädetyt seikat eivät täyty jonkun laitoksen osalta tai päästökauppaviranomaisen tiedossa on muu päästöjen tarkkailuun vaikuttava seikka.

Biomassaa sisältävien lähdevirtojen käyttö olisi mahdollista myös niille laitoksille, jotka tarkkailevat päästöjä vakiomuotoisella ja yksinkertaistetulla päästöjen tarkkailusuunnitelmalla. Päästöjen tarkkailusuunnitelmaan kirjattaisiin biomassan määrittelyyn liittyvät seikat. Komission päästöjen tarkkailuasetuksen muutoksen johdosta tarvittavat muutokset huomioidaan myöhemmin asetuksessa.

1. Voimaantulo

Asetus olisi tarkoitettu tulevan voimaan alkuvuodesta 2021.