



1.2.2018

PÄÄSTÖKAUPPALAIN UUDISTAMINEN

Tausta

Euroopan parlamentti ja neuvosto saavuttivat 9.11.2017 käydyssä trilogineuvotte-
lussa alustavan sovun *direktiivistä (EU) .../... direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta
kustannustehokkaiden päästövähennysten ja vähähiilisyyttä edistävien investoin-
tien edistämiseksi sekä päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta*. Kyseinen direk-
tiivi koskee pääasiassa muutoksia, jotka päästökauppajärjestelmään tehdään seu-
raavaa, vuonna 2021 alkavaa päästökauppakautta varten. Useimmat päästökauppa-
kautta 2013-2020 koskevat käytännöt pidetään voimassa nykykauden loppuun asti.

Yllä mainitun direktiivin arvioidaan tulevan voimaan kevään 2018 aikana, minkä
jälkeen jäsenmailla on 18 kuukautta aikaa implementoida direktiivin vaatimat muu-
tokset. Suomessa tämä vaatii päästökauppalaan 311/2011 muuttamista. Tässä muis-
tiossa esitellään lakimuutoksen suunniteltu sisältö.

Lakimuutoksen toteutustapa

Seuraavan päästökauppakauden käytännöt noudattavat pääperiaatteiltaan nykyistä
kautta, joskin lukuisia yksityiskohtia uudistetaan erityisesti päästöoikeuksien jako-
menetelmien ja ilmaisjaon osalta. Suurin osa lakimuutoksen sisällöstä liittyy seu-
raavaan päästökauppakauteen, mutta myös nykykauden käytäntöihin tarvitaan eräi-
tä päivityksiä. Merkittävä osa lain pykälistä ei vaadi muutoksia, esim. tarkkailun ja
todentamisen osalta. Näiden syiden vuoksi lakimuutosta ei ole tarkoituksenmu-
kaista toteuttaa kokonaisuudistuksena, jossa vanha laki kumottaisiin ja säädettäisiin
kokonaan uusi laki. Lakimuutos on tarkoitus toteuttaa nykyiseen lakiin tehtävinä
muutoksina.

Lakimuutos valmistellaan virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä
Energiaviraston kanssa. Sidosryhmiä kuullaan säännöllisesti valmistelun aikana.

Päästökauppalain nojalla on annettu useita asetuksia, joista useimmat koskevat kautta 2013-2020. Asetukset muutetaan tai uudet asetukset annetaan, kun lakimuutos on tullut voimaan ja komission toimeenpanosäädöksistä on riittävästi tietoa.

Lakimuutoksen sisältö

Päästökauppalakiin suunnitellut muutokset

- liittyvät direktiivimuutoksen toimeenpanemiseen,
- liittyvät tiedossa oleviin muutoksiin komission asetuksissa,
- koskevat mahdollisia soveltamisalan muutoksia, tai
- on TEM:ssä tai EV:ssä havaittu tarpeelliseksi nykykauden perusteella.

Päästökauppalakiin 311/2011 suunnitellut muutokset

Yleistä

Useassa lain pykälässä viitataan päästökauppadirektiivin kohtiin, jotka kumotaan tai muutetaan merkittävästi direktiiviuudistuksen yhteydessä. Soveltuvien osin täsmennetään, mihin direktiivin versioon (muutoksen jälkeinen / ennen muutosta) viitataan. Koskee ainakin seuraavia kohtia: hiilivuotolista, huutokauppa, CSCF, NER, NER300, RICE-asetus.

1 §

Lain tarkoitus

Lisätään maininta, että lailla pannaan täytäntöön keväällä 2018 voimaan tuleva direktiivi (EU) .../... päästökauppadirektiivin ja MSR-asetuksen muuttamisesta.

2 §

Soveltamisala

Jätteenpolton lisäys: Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU) mukaisesti ympäristöministeriön johdolla selvitetään jätteenpolton sisällyttämistä päästökaupan piiriin. Mikäli sisällyttämisessä päätetään edetä, muutetaan lakia vastaavasti.

Pienten laitosten ja/tai huippu- ja varayksiköiden poistaminen – ei toteuteta

Direktiivi antaa mahdollisuuden jättää soveltamisalasta pois pienet laitokset (päästöt alle 2 500 t vuodessa) ja/tai huippu- ja varayksiköt (käyttö alle 300 h vuodessa). Laitoksia varten ei tarvitse kehittää päästövähennyksiin ohjaavia vastaavia toimenpiteitä, mikä vaaditaan nykyisen direktiivin mukaisesti jos soveltamisalasta jätetään pois alle 25 000 t päästäviä laitoksia. Pois jätettävän laitoksen on kuitenkin otettava käyttöön yksinkertaistetut tarkkailujärjestelyt ja laitos palautetaan päästökaupan piiriin heti jos raja-arvo ylittyy yhtenä vuonna.

Suomessa pienet laitokset ovat valtaosin kaukolämpölaitoksia, jotka on sisällytetty soveltamisalaan vapaaehtoisesti ns. opt-in-menettelyllä. Tällä on haluttu varmistaa laitosten ta-

sapuolinen kohtelu siten, että samassa kaukolämpöverkossa ei olisi sekä päästökauppaan kuuluvia että sen ulkopuolisia laitoksia. Tätä menettelyä ei ole syytä muuttaa.

Lukuun ottamatta kaukolämpöä, muita alle 2 500 t vuodessa päästäviä laitoksia kuuluu päästökaupan soveltamisalaan vain kourallinen. Pienen laitospäärän vuoksi ei ole perusteltua muuttaa soveltamisalaa, varsinkin kun otetaan huomioon siitä aiheutuva työmäärä. Sama pätee huippu- ja varalaitoksiin.

6 §

Määritelmät

Kohdassa 6 määritellään *päästökauppakausi*, jolla tarkoitetaan ajanjaksoa, jota varten on maksutta myönnetty tai myönnetään, taikka muuten jaetaan päästöoikeuksia. Direktiiviuudistuksessa ei selkeästi puhuta päästökauppakaudesta, ja käytetään sekä 5 vuoden että 10 vuoden jaksoja. Tarkistetaan vaatiiko täsmennystä määritelmään.

Täsmennetään 20 kohta (komission ilmaisjakosäädös) koskemaan 27.4.2011 annettua päätöstä 2011/278/EU. Tähän viitataan kauden 2013-2020 osalta.

Lisätään uusi 22 kohta *komission päivitetty ilmaisjakosäädökset*, jolla tarkoitetaan valmisteilla olevia, direktiivin 10 a artiklan nojalla annettuja seuraavia komission säädöksiä: 1) yleisistä ilmaisjaon säännöistä, 2) ilmaisjaon muutoksista ja 3) vertailuarvoista viisivuotiskausittain. Tähän viitataan puhuttaessa käytännöistä vuodesta 2021 alkaen.

7 §

Toiminnanharjoittajan yleiset velvollisuudet

1 momentin 6 kohdassa täsmennetään, että koskee kautta 2013-2020. Lisätään kohta 8 käytännöistä vuodesta 2021 alkaen.

11 §

Lupapäätös

Voimassa olevan lain mukaan päästöjen tarkkailusuunnitelma on osa päästökauppaviranomaisen hyväksymää päästölupaa. Päästökauppadirektiivin mahdollistamalla tavalla päästölupapäätös ja tarkkailusuunnitelma erotetaan toisistaan, jolloin toiminnanharjoittaja voi itse päivittää sellaisia muutoksia tarkkailusuunnitelmaan, jotka eivät vaadi päästöluvan muuttamista. Päästökauppaviranomainen kuittaa päivityksen päästökaupan sähköisessä järjestelmässä ilman erillisen hallintopäätöksen antamista. Tarkkailua koskevat merkittävät muutokset hyväksytään hallintopäätöksellä, mutta päästölupaa ei pääsääntöisesti muutettaisi tarkkailun muutosten johdosta. Tarkistetaan ja tehdään tarvittavat muutokset myös muihin lainkohtiin.

12 §

Luvan muuttaminen ja tarkastaminen

Lakiin lisätään säännös tarkkailun muutoksen noudattamisesta ennen päästökauppaviranomaisen hyväksyntää. Tarkkailumuutoksia koskevat hakemukset laitetaan usein vireille vasta sen jälkeen, kun muutos on käytännössä tapahtunut laitoksella. Tarkkailua koskevat vaatimukset käyvät yksityiskohtaisesti ilmi komission tarkkailua koskevasta asetuksesta, joka on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Näin ollen säädetään, että toiminnanharjoittajan on tarkkailtava laitoksen päästöjä muuttuneiden olosuhteiden mukaisesti muutoksen ajankohdasta lukien komission päästöjen tarkkailuasetusta noudattaen. Epäselvässä tilanteessa toiminnanharjoittaja noudattaa sekä vanhaa että uutta tarkkailusuunnitelmaa kunnes päästökauppaviranomainen on ratkaissut asian. Mikäli ennen tarkkailusuunnitelman muutoksen hyväksyntää tapahtunut tarkkailu osoittautuisi jälkikäteen puutteelliseksi, vaihtuksen päästö määrään arvioisi todentaja ja viime kädessä päästökauppaviranomainen lain 60 §:n nojalla.

Keväällä 2018 tehtävällä erillisellä lakimuutoksella poistetaan välittömästi päästökauppaviranomaisen velvoite tarkastaa päästölupa vähintään viiden vuoden välein. Tämä perustuu direktiivistä poistettavaan velvoitteeseen.

3 luku

Päästöoikeuksien kokonaismäärä ja jakomenetelmät

18 §

Päästöoikeuksien kokonaismäärä

Vuodesta 2021 lähtien ei mainita lineaarisen vähennyskertoimen lukuarvoa vaan viitataan direktiiviin. Tällöin arvon mahdolliset myöhemmät muutokset eivät vaadi lain päivittämistä.

19 §

Päästöoikeuksien jakomenetelmät päästökauppaudella 2013-2020

Direktiivin mukaisesti viimeisessä momentissa säädetään nyt, että päästöoikeudet, joita ei jaeta maksutta tai käytetä NER300-hankkeiden tukemiseen, huutokaupataan. Lisätään ilmaisjaon ja NER300-hankkeiden rinnalle viittaus markkinavakausvarantoon siirrettäviin päästöoikeuksiin 2019 alkaen.

19 a §

Päästöoikeuksien jakomenetelmät vuodesta 2021 alkaen

Kuvataan jakomenetelmät direktiivin mukaisesti.

Direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti säädetään, että päästöoikeudet, joita ei jaeta maksutta, käytetä rahastojen kautta tai aseteta markkinavakausvarantoon, huutokaupataan. ESR-asetuksen mukaan Suomi voi kuitenkin käyttää rajoitettua one-off-joustoa, joka keventää taakanjakopuolen päästövähennystavoitetta ja jossa jätetään huutokaupattamatta vastaava määrä päästöoikeuksia. Mahdollisesta käyttöaikeesta on ilmoitettava ko-

missiolle 31.12.2019 mennessä. Harkitaan one-off-jouston mahdollisen käytön suhdetta tähän pykälään.

5 luku

Uudet osallistujat sekä laitosten toiminnan lopettaminen tai vähentäminen

Luvuissa 4 ja 5 kuvataan ilmaisjaon sääntöjä ja uusien osallistujien käsittelyä nykyisellä päästökauppakaudella 2013-2020. Nämä luvut pidetään koskemassa vain nykyistä kautta ja vuodesta 2021 sovellettavat käytännöt säädetään uusiin lukuihin 5a ja 5b. Tämä pitää lain suhteellisen selkeänä ja helppolukuisena. Vaihtoehtoinen tapa olisi säätää sekä nykyiset että vuodesta 2021 sovellettavat käytännöt lukuihin 4 ja 5, mutta tämä tekisi luvuista vaikealukuisia.

Muutetaan otsikko muotoon ”Uudet osallistujat sekä laitosten toiminnan lopettaminen tai *muuttaminen* päästökauppakaudella 2013-2020”

33 §

Laitosten toiminnan vähentäminen

Korvataan otsikossa ”vähentäminen” sanalla ”muuttaminen”

Ilmaisjakosäädöksen 2011/278/EU 23 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan laitos voi saada maksutta jaettavia päästöoikeuksia vastaavan tai puolet kuin alun perin jaettu määrä on ollut, jos tuotantotason laskun jälkeen tuotantotaso palautuu kyseisen artiklan kohtien mukaisesti.

Päästökauppalakiin ei ole sisällytetty tilanteita, joissa tuotantotaso palautuu tuotannon tason laskun jälkeen. Lisätään kyseinen tilanne heti lain voimaantulosta alkaen.

34 § *Päätös päästöoikeusmäärän alentamisesta &*

35 § *Päästöoikeusmäärän alentamista koskevan päätöksen tiedoksianto ja siitä tiedottaminen*

Korvataan molemmissa pykälissä ”päästöoikeusmäärän alentaminen” termillä ”päästöoikeusmäärän muuttaminen”, ja muutetaan muu teksti vastaavasti.

5a luku (uusi)

Maksutta jaettavat päästöoikeudet vuodesta 2021 alkaen

Kirjoitetaan alla olevat pykälät nykyisen lain luvun 4 mukaisesti tehden tarpeelliset päivitykset. Lisäksi tehdään alla mainitut muutokset.

Tarpeelliset menettelyt (esim. tarvitaanko alustavaa päätöstä) riippuvat komission uudesta ilmaisjakosäädöksestä ja tarkentuvat myöhemmin. Uudessa ilmaisjakosäädöksessä saatetaan määrätä käytäntöjä myös päästöoikeuksista kieltäytymiselle.

35a § Maksutta jaettavien päästöoikeuksien jakoperusteet vuodesta 2021 alkaen

35b § Laitoskohtaisten päästöoikeuksien laskeminen

Ei mainita lineaarisen vähennyskertoimen lukuarvoa vaan viitataan direktiiviin. Tällöin arvon mahdolliset myöhemmät muutokset eivät vaadi lain päivittämistä.

35c § Ministeriölle toimitettavat tiedot ja päästöoikeuksien hakeminen

Keväällä 2018 tehtävällä erillisellä lakimuutoksella lisätään toiminnanharjoittajille vaatimus verifioitujen tuotantotietojen toimittamisesta TEM:lle 4/2019 mennessä.

35d § Kansallisten täytäntöönpanotoimien ilmoittaminen komissiolle

35e § Päästöoikeuksien myöntämistä koskeva päätös

35f § Päästöoikeuksien myöntämispäätöksen tiedonanto ja siitä tiedottaminen

5b luku (uusi)

Uudet osallistujat sekä laitosten toiminnan lopettaminen tai muuttuminen vuodesta 2021 alkaen

Kirjoitetaan alla olevat pykälät nykyisen lain luvun 5 mukaisesti tehden tarpeelliset päivitykset. Lisäksi tehdään alla mainitut muutokset.

Tarpeelliset menettelyt (esim. tarvitaanko alustavaa päätöstä) riippuvat uudesta ilmaisjakopäätöksestä ja tarkentuvat myöhemmin.

35g § Uudet osallistujat vuodesta 2021 alkaen

Direktiivin mukainen uusi määritelmä uudelle osallistujalle riippuu vain ajankohdasta, jolloin laitos on ensimmäisen kerran saanut päästöluvan. Kapasiteetin laajenemista ei enää katsota uudeksi osallistujaksi kuten nykykaudella. Lisäksi kapasiteetin muutoksella ei jatkossa ole merkitystä ilmaisjakoon, vaan ilmaisjaon muutokset riippuvat vain tuotantotason noususta tai laskusta. Vuodesta 2021 alkaen ilmaisjaon määrää muutetaan, kun tuotannon taso muuttuu vähintään 15 % kahden vuoden liukuvana keskiarvona.

Uusien toimijoiden reservistä jaetaan päästöoikeuksia uuden määritelmän mukaisille uusille toimijoille. Lisäksi reservistä jaetaan tai sinne talletetaan oikeuksia laitosten ilmaisjaon muutosten mukaisesti.

35h § Uuden osallistujan päästöoikeuksien laskeminen

Viitataan 5b luvun 35b pykälään soveltuvin osin toiston vähentämiseksi.

35i § Päästöoikeuksien hakeminen uudelle osallistujalle ja ministeriölle toimitettavat tiedot

35j § Päättös päästöoikeuksien myöntämisestä uudelle osallistujalle

Ei erillistä alustavaa päätöstä jos ilmaisjakosäännöt eivät sitä vaadi.

*35k § Päästöoikeuksien myöntämispäätöksen tiedoksianto ja siitä tiedottaminen**3l § Laitosten tuotantotasoa koskevien tietojen vuosittainen ilmoittaminen ministeriölle*

Lisätään vaatimus, että toiminnanharjoittajan on ilmoitettava vuosittaiset tuotantotiedot todennetussa muodossa työ- ja elinkeinoministeriölle. Tämä liittyy komission valmistelemaan EU-tason vastaavaan vaatimukseen. Muutos tarvitaan, koska vuodesta 2021 alkaen ilmaisjakoa muutetaan entistä herkemmin, ja toiminnanharjoittajat eivät välttämättä itse huomaa, että toiminnan muutos on ylittänyt ilmaisjakosäädöksessä asetetut rajat.

35m § Laitosten toiminnan muutokset

Vuodesta 2021 alkaen ilmaisjaon määrää muutetaan, kun tuotannon taso muuttuu vähintään 15 % kahden vuoden liukuvana keskiarvona.

35n § Päättös päästöoikeusmäärän muuttamisesta

Ei erillistä alustavaa päätöstä jos ilmaisjakosäännöt eivät vaadi sitä

*35o § Päästöoikeusmäärän muuttamista koskevan päätöksen tiedoksianto ja siitä tiedottaminen***6 luku****Päästöoikeuksien huutokauppa [...]**

Poistetaan otsikosta ”päästökauppakaudella 2013-2020”.

36 §*Huutokaupalla myytävät päästöoikeudet ja huutokauppamenettely*

Poistetaan viittaus päästökauppakauteen 2013-2020. Lisäksi huomioidaan 19 §:n muutokset.

Muuta**44 §***Hankeyksiköiden vaihto päästöoikeuksiin*

Komission RICE- ja rekisteriasetusten mukaisesti hankeyksiköiden vaihto-oikeus ulottuu 31.12.2020 asti, jonka jälkeen sitä ei näillä näkymin jatketa. Siksi lisätään 44 § 2 ja 3 kohdan loppuun maininta samasta takarajasta.

50 §

Päästöoikeuksien vuosittainen kirjaaminen

Komission tulkinnan mukaan ilmaiseksi jaettavat päästöoikeudet on kirjattava laitoksen tilille, vaikka laitos on suljettu tai sen päästölupa ei ole enää voimassa, jos kirjaaminen tehdään muutosten vuoksi myöhässä. Komission mukaan tilanne katsotaan 28 helmikuuta olleen tilanteen mukaan. Tehdään vastaava lakimuutos, ellei uusista ilmaisjakosäännöistä muuta seuraa.

51a §

Alentuneen päästöoikeusmäärän kirjaaminen

Harkitaan, korvataanko ”alentunut päästöoikeusmäärä” termillä ”muuttunut päästöoikeusmäärä” ja tehdään vastaavat tekstimuutokset. Muutetaan pykäläviittaukset koskemaan sekä päästökauppakautta 2013-2020 että vuodesta 2021 alkaen käytettäviä käytäntöjä.

53 §

Velvoite palauttaa päästöoikeuksia ja päästöoikeuksien voimassaolo

Muutetaan lakia alla olevien direktiivimuutosten mukaisesti:

- 1.1.2013 alkaen myönnettyt päästöoikeudet ovat voimassa rajoittamattoman ajan
- 1.1.2021 alkaen myönnettävät päästöoikeudet sisältävät merkinnän siitä, millä 10-vuotiskaudella ne on myönnetty. Näitä päästöoikeuksia voi palauttaa kyseisen kauden ensimmäisen vuoden tai myöhempiä päästöjä vastaan. Helmikuussa 2021 myönnettäviä päästöoikeuksia ei siis voi palauttaa vuoden 2020 päästöjä vastaan.
- Laitosten toiminnanharjoittajat voivat palauttaa lentoliikenteen päästöoikeuksia 2021 ja myöhempiä päästöjä vastaan.
- Harkitaan lisättäväksi vaatimus, että palautettavat päästöoikeudet eivät saa olla Art 12(3-a):n mukaisia (kts alla).

Where necessary, and for as long as is necessary, in order to protect the environmental integrity of the EU ETS, aviation operators and other operators in the EU ETS shall be prohibited from using allowances that are issued by a Member State in respect of which there are obligations lapsing for aviation operators and other operators. The legal act referred to in Article 19 shall include the measures necessary in the cases referred to in this paragraph.

54 §

Päästöoikeuksien mitätöinti

Nyt 3 momentti vaatii, että neljän kuukauden kuluessa kunkin päästökauppakauden päättymisestä päästökauppaviranomainen mitätöi kyseisen kauden päästöoikeudet. Täsmennetään tämän koskevan vain kausien 2008-2012 ja 2013-2020 vaihdetta.

55 §

Mitätöityjen päästöoikeuksien korvaaminen

Pykälä vaatii korvaamaan 54 §:n mukaisesti mitätöidyt, edellä mainitut, päästöoikeudet. Täsmennetään menettelyn koskevan vain kausien 2008-2012 ja 2013-2020 vaihdetta.

10 luku

Päästöjen tarkkailu, ilmoittaminen ja todentaminen

64 §

Todentajan hyväksymisen peruuttaminen

Lisätään pykälään päästökauppaviranomaiselle oikeus antaa todentajalle huomautus tai varoitus moitittavan menettelyn johdosta. Vastaava oikeus sisältyy mm. tuotantotukilain (1396/2010) 42 §:än. Tällä yhdenmukaistetaan eri lakien nojalla toimivien todentajien valvontaa, sillä todentajayhtiöt ovat pääsääntöisesti samoja. Varoitus ja huomautus ovat lievempiä keinoja kuin todentajan hyväksynnän peruuttaminen, jolloin niiden lisääminen lakiin porrastaa valvontakeinoja nykyisestä.

12 Luku

Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

73 §

Päästökaupparikkomus

Tarkistetaan ja päivitetään viittaukset vastaamaan lakiin tehtäviä muutoksia.

75 §

Muutoksenhaku päästökauppaviranomaisen päätökseen

Päästökauppajärjestelmän toimivuutta sujuvoitetaan lisäämällä niitä päästökauppaviranomaisen päätöstyyppisiä, joita on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Muutoksella yhdenmukaistetaan myös päätösten täytäntöönpanoa lentoliikenteen päästökauppaviranomaisen Trafin antamien päätösten kanssa. Sanktioluonteisia päätöksiä, kuten esimerkiksi ylitysmaksun määräämistä koskevaa päätöstä tai päästöluvan tai todentajan hyväksynnän sanktioluonteista peruuttamista koskevaa päätöstä ei edelleenkään olisi mahdollisia panna täytäntöön ennen päätöksen lainvoimaisuutta.

78 §

Voimaantulo

...

79 §

Siirtymäsäännökset

Harkitaan kumotaanko luvut 3, 4 ja 5 [pvm, jolloin vuotta 2020 koskevat ilmaisjaon muutokset on käsitelty / erillinen asetus] jo tällä lakimuutoksella

...

Muuta:

Lisäksi huomioidaan

- tuleeko muita muutostarpeita, jotka johtuvat komission asetusten muutoksista (esim. laitosten yhdistymisen ja jakautumisen säädökset, tai muutokset yksinkertaistetun tarkkailusuunnitelman soveltamiseen).
- Artiklan 8 implementointi (koordinointi teollisuuspäästödirektiivin kanssa) / päästöluvasta annettu TEM:n asetus.
- Varmistetaan yhtenäinen termistö lain ja sen nojalla myöhemmin annettavien asetusten välillä
- Odotetaan komission ohjeistusta lisäraportointivelvoitteista, joita jäsenmaalle tulee jos epäsuorien kustannusten kompensatio ylittää 25 prosenttia huutokauppatuloista.