

Hallituksen esitys laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta. Ehdotetulla lailla pantaisiin osaltaan täytäntöön muutettu päästökauppaa koskeva direktiivi rakennusten erillislämmityksen, tieliikenteen ja eräiden muiden alojen päästökaupan osalta.

Muutetun päästökauppadirektiivin myötä EU:ssa perustetaan uusi polttoaineen jakelua koskeva päästökauppa. Polttoaineen jakelun päästökauppa kattaa taakanjakosektorin päästöjä ja sen tarkoituksena on edesauttaa jäsenmaiden taakanjakovelvoitteiden saavuttamista. Perustettava uusi päästökaupparjestelmä on pitkälti yhdenmukainen voimassa olevan yleisen päästökaupan kanssa. Päästökauppadirektiivi jättää kuitenkin huomattavaa kansallista liikkumavaraa uuden päästökaupan kansallisessa täytäntöönpanossa.

Esityksessä ehdotetaan, että fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupan päästöoikeuksien palauttaminen koskisi vuodesta 2027 alkaen jaeltujen fossiilisten polttoaineiden vastaavia päästöjä. Ehdotuksen mukaan lain soveltamisalaan kuuluisi polttoon tarkoitettua fossiilisen polttoaineen luovuttaminen kulutukseen. Lakia ei kuitenkaan sovellettaisi päästökauppalain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa varten tarkoitettuun polttoaineeseen tai puolustusvoimille, raide liikenteeseen tai kaupallisen vesiliikenteen käyttöön erillisjakeluna toimitettuun polttoaineeseen. Nollapäästöisten polttoaineiden osalta ei muodostuisi velvoitetta palauttaa päästöoikeuksia.

Esityksessä ehdotetaan, että polttoainetta kulutukseen luovuttavalla säännellyllä yhteisöllä tulisi olla päästölupa ja päästöjen tarkkailusuunnitelma ja, että säännellyn yhteisön tulisi tarkkailla ja todennuttaa päästönsä vuodesta 2025 alkaen. Lähtökohtaisesti säännelty yhteisö olisi kulutukseen luovutetusta polttoaineesta valmisteverovelvollinen taho. Ehdotuksessa mahdollistettaisiin päästökaupan velvoitteiden siirto toiselle säännellylle yhteisölle sopimuksen myötä.

Ehdotuksen mukaan Energiavirasto vastaisi polttoaineen jakelun päästökaupan valvonnasta sekä toimisi rekisteriviranomaisena ja huutokaupanpitäjänä. Lisäksi ehdotuksessa esitetään tiedonsaanti- ja tarkastusoikeutta, muutoksenhakua sekä seuraamuksia koskevat säännökset.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö.....	7
2.1 Päästökauppadirektiivi	7
2.2 Kansallinen liikkumavara.....	17
2.3 Harmonisoitu alempiasteinen sääntely.....	18
3 Nykytila ja sen arviointi.....	20
3.1 Uuden polttoaineen jakelun päästökaupan soveltamisalaan kuuluvat päästöt ... Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.	
3.2 Polttoaineverotus.....	20
3.2.1 Energiaverotuksen rakenne	20
3.2.2 Verotasot ja verotuotto.....	22
3.2.3 Verotusmenettely ja verovelvollisten määrä.....	25
3.3 Polttoaineen jakelu	26
Ehdotukset ja niiden vaikutukset	28
3.4 Keskeiset ehdotukset.....	28
3.5 Pääasialliset vaikutukset.....	30
3.5.1 Taloudelliset vaikutukset	34
3.5.1.1 Vaikutukset polttoaineen loppukäyttäjille.....	34
3.5.1.2 Vaikutukset liikenteessä käyttövoimakustannuksiin.....	35
3.5.1.3 Vaikutukset lämmityskustannuksiin	36
3.5.1.4 Vaikutukset kotitalouksien asemaan	36
3.5.1.5 Vaikutukset yrityksiin	39
3.5.1.6 Vaikutukset julkiseen talouteen	45
3.5.1.7 Vaikutukset kansantalouteen.....	47
3.5.2 Ympäristövaikutukset	30
4 Muut toteuttamisvaihtoehdot	48
4.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	48
4.1.1 Soveltamisala ilman kansallista laajennusta	Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.
4.1.2 Määräaikainen CO ₂ -veroon perustuva hinnoittelun lykkäys	51
4.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot.....	52
5 Lausuntopalaute.....	53
6 Säännöskohtaiset perustelut.....	53
7 Voimaantulo	72
8 Toimeenpano ja seuranta	72
9 Suhde muihin esityksiin.....	72
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	72
LAKIEHDOTUKSET	78
1. Laki fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta.....	78
2. Laki päästökauppalain muuttamisesta.....	Virhe. Kirjanmerkkiä ei ole määritetty.
LIITE	92

RINNAKKAISTEKSTI.....	92
2. Laki päästökauppalain muuttamisesta.....	92

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Euroopan komissio antoi 14 päivänä heinäkuuta 2021 niin kutsutun 55-valmiuspaketin, jonka ehdotuksilla toimeenpannaan EU:n ilmastolailla asetetut velvoitteet vähentää EU:n nettokasvi-huonekaasupäästöjä vähintään 55 %:lla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä sekä saavuttaa ilmastoneutraalius EU-tasolla vuoteen 2050 mennessä. Osana 55-valmiuspakettia komissio antoi direktiiviehdotuksen EU:n päästökauppadirektiivin muuttamiseksi (COM (2021) 551 final). Päästökauppadirektiivin päivityksestä päästiin kolmikantaneuvotteluissa sopuun joulukuussa 2022 ja päivitetty direktiivi julkaistiin 10 päivänä toukokuuta 2023 ((EU) 2023/959).

Päästökauppadirektiivin päivityksen myötä perustettiin uusi fossiilisen polttoaineen jakelua koskeva päästökauppa. Päästökauppadirektiivissä uutta järjestelmää kutsutaan rakennusten, tieliikenteen ja muiden toimialojen päästökauppajärjestelmäksi. Uusi jakelijoidenpäästökauppa kattaa tieliikenteen, rakennusten erillislämmityksen, rakentamisen sekä nykyisen yleisen päästökaupan ulkopuolisen teollisuuden ja energiantuotannon fossiilisen polttoaineen. Polttoaineen jakelun päästökaupan soveltamisalan mukaiset CO₂-päästöt Suomessa olivat vuonna 2021 n. 13,6 Mt. Fossiilisen polttoaineen jakelua koskeva päästökauppa on uusi erillinen järjestelmä, joka ei millään osin ole sidottu nykyiseen, yleiseen päästökauppaan. Järjestelmä on pääpiirteittäin samankaltainen kuin yleinen päästökauppa, eli EU:n laajuinen järjestelmä, jossa sääntelyn kohteena oleva taho on velvollinen hankkimaan päästöjään vastaavan määrän päästöoikeuksia. Päästöoikeudet huutokaupataan EU:n tasolla ja näille asetetaan yhteinen katto, joka pienenee vuosittain. Jakelijoiden päästökauppaan kuuluvat toimialat säilyvät osana taakanjakosektoria, jolle kuuluvat kaikki ne yleisen päästökauppajärjestelmän ja maankäyttösektorin ulkopuoliset kasvihuonekaasupäästöt, jotka raportoidaan kansallisessa päästöinventaarissa. Uusi polttoaineen jakelun päästökauppa on siten luonteeltaan EU:n laajuinen päästövähennystoimi taakanjakosektorille eikä oma itsenäinen päästövähennyssektori. Polttoaineen jakelun päästökauppa tukee myös osaltaan ilmastolaissa (423/2022) säädettyjen kansallisten ilmastotavoitteiden toteuttamista taakanjakosektorilla. Päästökauppadirektiivi tulee olla toimeenpantu kansallisesti uuden päästökaupan osalta 30.6.2024 mennessä.

Osana 55-valmiuspaketista käytyjä neuvotteluja sovittiin myös muutoksista taakanjakoasetukseen. Muutetun asetuksen mukaan EU:n yhteinen, vuotta 2030 koskeva taakanjakosektorin päästövähennystavoite on 40 prosenttia. Jäsenvaltiokohtaiset päästövähennysvelvoitteet vaihtelevat 10 ja 50 prosentin välillä. Suomen on vähennettävä päästökaupan ulkopuolisilla aloilla päästöjään vähintään 50 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2030 mennessä. Jakelijoiden päästökauppaan kuuluvat toimialat kuuluvat taakanjakosektorin kansallisten velvoitteiden alle. Taakanjakoasetuksen perusteella päästöjä on vähennettävä vuosittain yhä kiristyvällä päästövähennyspolulla.

Uuden fossiilisen polttoaineen jakelua koskevan päästökaupan neuvotteluihin liittyen sovittiin myös asetus uudesta Sosiaalisesta ilmastorahastosta (Social Climate Fund, SCF) (EU 2023/955)). Sosiaalisen ilmastorahaston tavoitteena on vähentää päästökauppajärjestelmän aiheuttaman hinnannousun myötä koituvia negatiivisia vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleville kotitalouksille, mikroyrityksille ja liikenteen käyttäjille ja edistää irtautumista fossiilisista polttoaineista. Rahaston kesto on 2026–2032. Rahasto rahoitetaan uusista huutokauppatuloista ja kansallisella osarahoituksella, jonka osuus on 25 prosenttia. Suomen maksut rahastoon huutokauppatuloilla rahoitetusta osuudesta 2026–2032 on 596 miljoonaa euroa. Suomen saanto SCF:stä on korkeintaan 348 miljoonaa euroa vuosina 2026–2032. SCF sisältää myös kansallisen

osarahoitusosuuden. Kansallisen rahoituksen määrä vuosina 2026–2032 on 116 miljoonaa euroa. Rahoitus myönnetään jäsenvaltion laatiman ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelman (SCP) perusteella, joka tulee toimittaa komissiolle 30.6.2025 mennessä.

1.2 Valmistelu

EU-säädöksen valmistelu

Komission ehdotus päästökauppadirektiivin muuttamisesta (COM(2021) 551 final) annettiin 14.7.2021. Ehdotuksesta ja Suomen kannasta on annettu eduskunnalle valtioneuvoston U-kirjelmä U 60/2021 vp ja jatkokirjelmä UJ 7/2022vp. Asian käsittely eduskunnassa oli yhdistetty asiaan E 97/2021 vp ”55-valmiuspaketti tiedonanto – Valmiina 55:een: Vuoden 2030 ilmastotavoitteesta totta matkalla kohti ilmastoneutraaliutta”. U-kirjeet käsiteltiin EU-yhteensovittamisjärjestelmän relevanteissa jaostoissa ennen niiden antamista eduskunnalle.

U-kirjelmässä U 60/2021 vp. valtioneuvosto suhtautui pääsääntöisesti myönteisesti komission ehdotukseen päästökauppadirektiivin muuttamisesta. Valtioneuvosto katsoi, että liikenteen ja rakennusten lämmityksestä aiheutuvien päästöjen vähentämiseksi tarvitaan useita toisiaan täydentäviä toimia, joista hintaohjaus on yksi. Valtioneuvosto suhtautui lähtökohtaisesti positiivisesti esitykseen tieliikenteen ja rakennusten lämmityksen päästöt kattavasta uudesta EU-laajuisesta päästökaupasta ja korosti, että EU-tasoinen päästökauppa todennäköisesti tasoittaisi tieliikenteen päästövähennysten toteutumista EU:n tasolla ja pidemmällä aikavälillä se voisi mahdollistaa siirtymiseen päästökauppaan pääasiallisena ohjauksena taakanjaon sijaan. Lisäksi valtioneuvosto piti hyvänä, että komissio esitti tieliikenteen ja rakennusten päästökauppaa nykyisestä päästökaupasta erillisenä järjestelmänä. Valtioneuvosto myös korosti, että olisi pyrittävä välttämään tarpeettomia päällekkäisiä ohjaukskeinoja sekä pyrittävä kustannustehokkuuteen sekä sääntelyn ja ohjauksen tarkkarajaisuuteen ja selkeyteen. Valtioneuvosto katsoi, että uutta päästökauppajärjestelmää ei ollut tarkoituksenmukaista soveltaa polttoaineeseen, jota jaellaan pääasiassa tieliikenteen ulkopuolella käytettävää sotilaskalustoa ja sotilasajoneuvoja varten. Valtioneuvosto piti tarkoituksenmukaisena esitystä kohdentaa uusi päästökauppa polttoaineiden jakelijoihin.

Jatkokirjelmässä (UJ 7/2022 vp) Suomi tuki uuden EU:n laajuisen tieliikenteen ja rakennusten polttoaineet kattavan päästökaupan käyttöönottoa. Valtioneuvosto kuitenkin kiinnitti edelleen huomiota siihen, että komission vaikutusarvio ei luo kattavaa ja tarkkaa kuvaa uuden päästökaupan kustannus- ja päästövähennysvaikutuksista jäsenvaltioiden tasolla. U-jatkokirjelmässä Suomi suhtautui myönteisesti soveltamisalan tarkentamiseen rajauksilla, jotka yksinkertaistaisivat ja selkeyttäisivät päästökaupan hallinnointia jakelijoiden ja viranomaisten osalta ja katsoi, että tällainen muutos voisi olla esimerkiksi soveltamisalan laajentaminen kaikkiin nykyisin päästökaupan ulkopuolella oleviin pieniin lämmöntuotantolaitoksiin riippumatta niiden tuottaman lämmön käyttökohteesta. U-jatkokirjelmän mukaisesti Suomi oli valmis tarkastelemaan myös muita mahdollisia soveltamisalaa koskevia muutoksia, jotka lisäävät järjestelmän vaikuttavuutta ja tasapuolista kohtelua mukaan lukien työkoneiden osalta. Lisäksi komission esittämää päästökaupan käynnistämisen aikataulua pidettiin tarkoituksenmukaisena ja oltiin avoimia tarkastelemaan eri vaihtoehtoja järjestelmän käynnistymisvaiheeseen mahdollisesti liittyvän äkillisen hinnannousun hillitsemiseksi markkinavarausvarannon kautta.

Neuvottelujen lopputuloksena perustettiin uusi päästökauppajärjestelmä, mikä vastaa Suomen neuvottelutavoitetta. Uuden päästökaupan soveltamisala kattaa komission esittämien tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen lisäksi myös yleisen päästökaupan ulkopuolisen teolli-

suuden ja rakentamisen, mistä sovittiin neuvottelujen loppuvaiheessa. Suomen neuvottelutavoitteen mukaisesti uutta päästökauppaa ei sovelleta polttoaineeseen, jota jaellaan pääasiassa tieliikenteen ulkopuolella käytettävää sotilaskalustoa ja sotilasajoneuvoja varten. Lisäksi Suomen neuvottelutavoitteen mukaisesti uusi päästökauppaa on nykyisestä päästökaupasta erillinen järjestelmä, joka kohdistuu polttoaineen jakeluun eikä lähtökohtaisesti loppukuluttajaan. Myös uuden järjestelmän käynnistymisen aikataulua voi pitää Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisena.

Neuvotteluiden aikana kuultiin säännöllisesti epävirallista päästökauppalakityöryhmää, joka koostuu laitosten toimialojen etujärjestöistä.

Neuvotteluista saavutettiin sopu joulukuussa trilogineuvotteluissa ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/959 kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY ja markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään ja sen toiminnasta annetun päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta julkaistiin 10.5.2023.

Hallituksen esityksen valmistelu

Päästökauppadirektiivin toimeenpanoa on valmisteltu syksystä 2022 lähtien asettamalla työtä valmistelevat työryhmät. Työ on käynnistetty arvioimalla direktiivien sisältöä, kansallinen sääntelyn tarvetta sekä toteuttamisvaihtoehtoja ja näiden vaikutuksia. Työ on jakautunut neljään alatyöryhmään (laitokset, meriliikenne, lentoliikenne ja uusi päästökauppajärjestelmä), joiden tehtävänä on ollut kartoittaa edellä mainittuja kysymyksiä arviomuistion muodossa ja sen jälkeen tukea hallituksen esityksen valmistelua. Työtä ohjaa sekä yhteensovittaa ohjausryhmä. Päästökauppadirektiivin toimeenpanon määräaika on yleisen päästökaupan osalta 31.12.2023 mennessä ja uuden polttoaineen jakelua koskevan päästökauppajärjestelmän osalta 30.6.2024 mennessä. Yleisen päästökaupan arviomuistiot olivat lausunnoilla keväällä 2023 ja hallituksen esitys (71/2023 vp) uudesta päästökauppalaista annettiin eduskunnalle 12.10.2023. Päästökauppalaaki (1270/2023) tuli voimaan 1.1.2024.

Fossiilisen polttoaineen jakelua koskevan päästökaupan arviomuistiossa on kuvattu direktiivin sisältö, sen mahdollistama liikkumavara sekä kansalliset toteuttamisvaihtoehdot toimeenpanolle ja näiden vaikutukset. Arviomuistion lausuntoyhteenveto ja siitä annetut lausunnot on saatavilla hankeikkunassa ([Fossiilisen polttoaineen jakelun päästökauppa ja päästökauppalaikin korjaussarja - Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelu \(tem.fi\)](#)). Arviomuistiosta saatu lausuntopalaute on hyödynnetty varsinaisen hallituksen esityksen laadinnan yhteydessä.

Työryhmien työn lisäksi valmistelussa on kuultu laajasti sidosryhmiä. Valmistelun yhteydessä on säännöllisesti kuultu polttoaineen jakelijoita. Lisäksi on järjestetty useita sidosryhmätilaisuuksia sekä erikseen kuultu sidosryhmiä heille keskeisistä toimeenpanoon liittyvistä kysymyksistä. Valmistelun yhteydessä on kuultu Ilmastopaneelia.

Luonnos hallituksen esitykseksi on annettu lausunnoille xxx. Lausuntoja on pyydetty xxx.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

2.1 Päästökauppadirektiivi

Uudesta polttoaineen jakelun päästökaupasta säädetään päästökauppadirektiivissä (2003/87/EY). Uuden fossiilisen polttoaineen jakelua koskevan päästökaupan toimeenpano edellyttää uutta kansallista lainsäädäntöä. Päästökauppadirektiiviin sisältyvä polttoaineen jakelun päästökauppaa koskeva sääntely tulee olla toimeenpantuna 30.6.2024 mennessä pois lukien vuoden 2024 päästötietoihin liittyvää raportointivelvoitetta, joka on toimeenpantu päästökauppalalla (1279/2023).

Soveltamisala

Polttoaineen jakelun päästökaupan soveltamisalasta säädetään päästökauppadirektiivin uudessa IV a luvun artiklassa 30 a, direktiivin määritelmiä koskevassa artiklan 3 alakohdan a kohdissa e) ja f) sekä liitteessä III.

Artiklan 30 a mukaan tieliikenteen, rakennusten ja muiden toimialojen päästökauppaa koskevaa IV a lukua sovelletaan päästöihin, kasvihuonekaasujen päästölupiin, päästöoikeuksien myöntämiseen ja palauttamiseen, tarkkailuun, raportointiin ja todentamiseen liitteessä III tarkoitetun toiminnan osalta. Liitteessä III luetellaan uuteen päästökaupan soveltamisalaan kuuluvat toimialat sekä sen ulkopuolelle rajattuja toimintoja. Toimialojen määrittelyssä on käytetty IPCC päästölähdeluokituksen mukaisia tilastokoodeja.

Artiklan 30 a mukaan päästökauppadirektiivin lukua IV a ei sovelleta päästökauppadirektiivin II ja III luvun soveltamisalaan kuuluviin päästöihin eli nykyiseen päästökauppajärjestelmään sisältyviin laitoksiin, meriliikenteeseen tai lentoliikenteeseen.

Päästökauppadirektiivin LIITE III

IV a LUVUN SOVELTAMISALAAN KUULUVA TOIMINTA

Toiminta Kasvihuonekaasut

Rakennusten, tieliikenteen ja muilla toimialoilla polttoon käytettävien polttoaineiden luovutus kulutukseen. Tähän toimintaan eivät sisälly:

- a) liitteessä I luetelluissa toiminnoissa käytettyjen polttoaineiden luovutus kulutukseen, paitsi jos niitä käytetään polttoon kuljettaessa kasvihuonekaasuja geologista varastointia varten, kuten kyseisessä liitteessä olevan taulukon kahdennellakymmenennellä rivillä esitetään tai polttoon EU:n päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle 27 a artiklan nojalla jätetyissä laitoksissa;
- b) sellaisten polttoaineiden luovutus kulutukseen, joiden päästökerroin on nolla;
- c) polttoaineena käytettävän ongelmajätteen tai yhdyskuntajätteen luovutus kulutukseen.

Rakennusten ja tieliikenteen alojen on vastattava seuraavia päästölähteitä, jotka on määritelty IPCC:n vuonna 2006 antamissa kansallisia kasvihuonekaasuinventaarioita koskevissa ohjeissa, ja näihin määritelmiin on tehtävä tarvittavat muutokset seuraavasti:

a) lämmön ja sähkön yhteistuotanto (päästölähdeluokan koodi 1A1a ii) ja lämpölaitokset (päästölähdeluokan koodi 1A1a iii), sikäli kuin ne tuottavat lämpöä tämän kohdan c ja d alakohdassa tarkoitettuja toimintoja varten joko suoraan tai kaukolämpöverkkojen kautta;

Hiilidioksidi

b) tieliikenne (päästölähdeluokan koodi 1A3b), lukuun ottamatta maatalousajoneuvojen käyttöä päällystetyillä teillä;

c) kaupallinen / julkinen (päästölähdeluokan koodi 1A4a);

d) asuinrakennukset (päästölähdeluokan koodi 1A4b).

Muiden alojen on vastattava seuraavia päästölähteitä, jotka on määritelty IPCC:n vuonna 2006 antamissa kansallisia kasvihuonekaasuinventaarioita koskevissa ohjeissa:

a) energiateollisuus (päästölähdeluokan koodi 1A1), lukuun ottamatta tämän liitteen toisen kohdan a alakohdassa määriteltyjä luokkia;

b) teollisuus ja rakentaminen (päästölähdeluokan koodi 1A2).

Liitteessä III listatut toiminnat kattavat lähtökohtaisesti nykyisen päästökaupan ulkopuolisen polttoaineen jakelun lukuun ottamatta maa- ja metsätalouden, vesiliikenteen, raideliikenteen, ilmailun sekä puolustusvoimien käyttämää polttoainetta. Liitteen III mukaisesti nollapäästöiset polttoaineet eivät ole uuteen päästökauppaan sisältyvää toimintaa. Nollapäästöisen polttoaineen määritelmästä säädetään alemman asteisessa sääntelyssä. Päästökaupassa nollapäästöiseksi on katsotaan polttoaineet, jotka täyttävät uusiutuvan energian direktiivin (RED) mukaiset kestävyyskriteerit. Lisäksi polttoaineena käytettävä ongelmajäte tai yhdyskuntajäte on jakelijoiden päästökaupan soveltamisalan ulkopuolella.

Liitteen III toimintojen osalta uutta päästökauppajärjestelmää sovelletaan polttoaineiden kulu- tukseen luovutukseen. Polttoaine on määritelty 3 artiklan alakohdan a kohdassa f), jonka mukaan polttoaineella tarkoitetaan mitä tahansa direktiivin 2003/96/EY (Energiaverodirektiivi) 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua energiatuotetta, mukaan lukien mainitun direktiivin liitteessä I olevissa taulukoissa A ja C luetellut polttoaineet, sekä kaikkia muita mainitun direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja tuotteita, jotka on tarkoitettu käytettäväksi tai joita tarjotaan myytäväksi tai käytetään moottoripolttoaineena tai lämmityspolttoaineena, myös sähkön tuotantoon. Käytännössä polttoaineen määritelmä kattaa laajasti polttoaineet kuten bensiini, diesel, kevyt polttoöljy ja kivihiili. Sen sijaan määritelmän myötä polttoaineeksi ei katsottaisi turvetta, polttopuuta, mäntyöljyä ja muuta kiinteää biomassaa.

Soveltamisalan yksipuolinen laajentaminen (opt in)

Päästökauppadirektiivin 30 j artiklassa säädetään päästökaupan soveltamisalan laajentamisesta muille sektoreille. Vuodesta 2027 alkaen jäsenmaa voi laajentaa jakelijoiden päästökauppajärjestelmän soveltamisalaa toimialoihin, jotka eivät ole nykyisen päästökaupan soveltamisalassa tai joita ei ole direktiivin liitteessä III rajattu jakelijoiden päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle. Soveltamisalan laajentaminen edellyttää komission hyväksyntää. Hyväksynnän edellytyksenä on, että asianmukaiset perusteet huomioidaan, kuten vaikutukset sisämarkkinoihin ja mahdollinen kilpailun vääristyminen sekä järjestelmän tinkimättömyys ympäristön kannalta ja suunnitellun tarkkailu- ja raportointijärjestelmän luotettavuus.

Komissio voi antaa delegoituja säädöksiä koskien laajentamisen hyväksymistä, lisäpäästöoikeuksien myöntämistä ja luvan myöntämistä jäsenvaltioille. Laajentamista koskevissa delegoiduissa säädöksissä voidaan myös antaa säännöksiä, jotka koskevat toimenpiteitä, joilla puututaan kaksoislaskentaan, sekä lisäpäästöoikeuksien myöntämistä sellaisten päästöoikeuksien kompensoimiseksi, jotka on palautettu nykyisen päästökaupan mukaisessa polttoaineiden käytössä.

Yksipuolisen laajentamisen nojalla myönnettyt lisäpäästöoikeudet on huutokaupattava ja jäsenmaa päättää näiden tulojen käytöstä.

Säätelyn kohde

Päästökauppadirektiivin IV luvussa asetetaan velvoitteita jäsenmaille, kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle sekä säännellylle yhteisölle. Säännelty yhteisö vastaa nykyisessä päästökaupassa toiminnanharjoittajaa, joka vastaa päästökauppaan kuuluvista velvoitteista.

Toimivaltaisen viranomaisen päättää kukin jäsenmaa oman kansallisen lainsäädäntönsä puitteissa. Suomessa Energiavirasto hoitaa laitoksiin kohdistuvat viranomaistehtävät sekä vastaa päästökaupparekisteristä ja huutokaupoista. Liikenne- ja viestintävirasto valvoo meri- ja lento liikenteen osalta päästökauppaa.

Säännelty yhteisö määrittellään artiklan 3 alakohdan a kohdassa e), jonka mukaan säännellyllä yhteisöllä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, polttoaineiden loppukuluttajia lukuun ottamatta, joka harjoittaa liitteessä III tarkoitettua toimintaa ja joka kuuluu johonkin seuraavista luokista:

i) jos polttoaine kulkee neuvoston direktiivin (EU) 2020/262 (***) 3 artiklan 11 alakohdassa määritellyn verottoman varaston kautta, mainitun direktiivin 3 artiklan 1 alakohdassa määritelty valtuutettu varastonpitäjä, joka on mainitun direktiivin 7 artiklan nojalla velvollinen maksamaan valmisteverosaatavan;

ii) jos tämän alakohdan i alakohtaa ei voida soveltaa, mikä tahansa muu henkilö, joka on direktiivin (EU) 2020/262 7 artiklan tai neuvoston direktiivin 2003/96/EY (****) 21 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla velvollinen maksamaan valmisteverosaatavan tämän direktiivin IV a luvun soveltamisalaan kuuluvien polttoaineiden osalta;

iii) jos tämän alakohdan i ja ii alakohtaa ei voida soveltaa, mikä tahansa muu henkilö, joka jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on rekisteröitävä valmisteverovelvollisuutta varten, mukaan lukien direktiivin 2003/96/EY 21 artiklan 5 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettut valmisteverosta vapautetut henkilöt;

iv) jos i, ii ja iii alakohtaa ei voida soveltaa tai jos useampi henkilö on yhteisvastuussa saman valmisteveron maksamisesta, mikä tahansa muu jäsenvaltion nimeämä henkilö.

Säännellyn yhteisön määritelmä vastaisi Suomessa valmisteverovelvollista, eli tyypillisesti nestemäisten ja kaasumaisten polttoaineiden osalta valtuutettua varastonpitäjää tai maakaasuverkonhaltijaa, joka luovuttaa polttoaineen kulutukseen ja toimii usein polttoaineen jakelijana.

Päästöoikeuksien kokonaismäärä sekä lineaarinen vähennyskerroin

Päästöoikeuksien kokonaismäärästä sekä siihen sovellettavasta lineaarisesta vähennyskerroimesta säädetään päästökauppadirektiivin artiklassa 30 c. Toisin kun nykyisessä päästökaupassa

uudella päästökauppajärjestelmällä ei ole prosentuaalista päästövähennystavoitetta tietylle vuodelle. Yleisen päästökaupan puitteissa päästöjä vähennetään vuoteen 2030 mennessä 62 prosenttia verrattuna vuoden 2005 tasoon. Prosentuaalinen päästövähennys saavutetaan vähentämällä päästöoikeuksien määrää lineaarisen vähennyskertoimen myötä vertailuvuodesta lähtien. Uuden jakelijoiden päästökauppajärjestelmän päästöoikeuksia vähennetään samaan tapaan lineaarisella vähennyskertoimella, mutta päästövähennysprosenttia vuoteen 2030 mennessä ei ole asetettu.

Komissio julkaisee 1.1.2025 mennessä koko unionin päästöoikeuksien määrän vuodeksi 2027, eli jakelijoiden päästökaupan päästökaton. Päästökatto lasketaan siten, että vuoden 2024 toteutunut päästöjen taso on laskennallisesti vuoden 2024 päästökatto. Vuoden 2024 päästötiedot ovat taakanjakoasetuksen perusteella jäsenvaltioiden raportoimat soveltamisalaan kuuluvien toimialojen vuoden 2024 laskennalliset päästötiedot. Tämän jälkeen, vuodesta 2024 lähtien, päästökattoa lasketaan vuosittain 5,1 %:n lineaarisella vähennyskertoimella vuoteen 2027 asti.

Vuodesta 2028 alkaen päästökatto määritetään uudestaan hyödyntäen jakelijoiden vuosina 2024–2026 raportoimia päästötietoja. Päästökatto määritetään soveltamisalaan kuuluvien päästöjen vuosien 2024–2026 keskiarvona. Päästökattoa alennetaan laskennallisesti vuodesta 2025 lineaarisella vähennyskertoimella 5,38.

Päästökatto määräytyisi vuodesta 2028 alkaen siten, että päästöjen vertailutasona käytetään vuosien 2024–2026 keskimääräisiä päästöjä. Toisessa vaiheessa lineaarisen vähennyskerroin olisi 5,38 % ja sitä sovellettaisiin vuodesta 2025 alkaen. Toisessa vaiheessa lineaarista päästövähennyskerrointa on mahdollista mukauttaa liitteessä III a olevan 1 kohdan edellytyksien mukaisesti. Komissio julkaisee vuoden 2028 päästökaton 30.6.2027.

Vuodesta 2028 alkaen lineaarista päästövähennyskerrointa on mahdollista mukauttaa, mikäli jäsenmaa tekee yksipuolisen soveltamisalan laajentamisen (opt in) tai jos ei ole ollut mahdollista välttää päästöjen kaksinkertaista laskentaa nykyisessä ja uudessa päästökauppajärjestelmässä tai tilanteissa joissa on palautettu tämän jakelijoiden päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan kuulumattomia päästöjä vastaavia päästöoikeuksia.

Päästöoikeuksien huutokauppa ja huutokauppatulojen käyttö

Päästöoikeuksien huutokauppaamisesta säädetään päästökauppadirektiivin artiklassa 30d. Päästöoikeudet lasketaan liikkeelle huutokauppaamalla eikä uusi järjestelmä sisällä maksutta jaettavia päästöoikeuksia.

Jakelijoiden päästökauppajärjestelmän päästöoikeudet huutokaupataan vuodesta 2027 alkaen, pois lukien päästöoikeudet, jotka siirretään päätöksellä (EU) 2015/1814 perustettuun markkinavakausvarantoon. Huutokauppaaminen käynnistyy etupainotteisesti siten, että vuonna 2027 huutokaupataan 130 prosenttia vuoden 2027 huutokaupattavasta määrästä päästöoikeuksia. Etupainotteisesti huutokaupatut 30 prosenttia on vähennettävä kaudella 2029–2031 huutokaupattavista määristä. Vuonna 2027 luodaan 600 miljoonaa jakelijoiden päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan kuuluvaa päästöoikeutta markkinavakausvarantoon.

Artiklassa 30d säädetään myös perustettuun sosiaaliseen ilmastorahastoon menevistä päästöoikeuksista saatavista tuloista. Yhteensä 150 miljoonaa päästöoikeutta huutokaupataan ja niistä saatavat tulot asetetaan sosiaalisen ilmastorahaston käyttöön vuoteen 2032 loppuun asti. Tämän lisäksi päästöoikeuksia huutokaupataan sellainen lisämäärä, jolla saavutetaan 65 miljardin eu-

ron enimmäismäärä sosiaalisen ilmatorahaston käyttöön vuoteen 2032 saakka. Jos huutokauppoja lykättäisiin vuodella olisi saavutettava päästöoikeuksien huutokaupalla lisämäärä, joka vastaisi 54,6 miljardin euron enimmäismäärää.

Sosiaaliseen ilmatorahastoon kohdennettava vuotuinen määrä saa olla enintään:

- a) 4 000 000 000 euroa vuonna 2026;
- b) 10 900 000 000 euroa vuonna 2027;
- c) 10 500 000 000 euroa vuonna 2028;
- d) 10 300 000 000 euroa vuonna 2029;
- e) 10 100 000 000 euroa vuonna 2030;
- f) 9 800 000 000 euroa vuonna 2031;
- g) 9 400 000 000 euroa vuonna 2032.

Jos huutokauppojen käynnistymistä lykätään vuodella olisi kohdennettava vuotuinen määrä enintään yhteensä 4 miljardia euroa vuosina 2026 ja 2027 ja sen jälkeen seuraavina vuosina enintään:

- a) 11 400 000 000 euroa vuonna 2028;
- b) 10 300 000 000 euroa vuonna 2029;
- c) 10 100 000 000 euroa vuonna 2030;
- d) 9 800 000 000 euroa vuonna 2031;
- e) 9 000 000 000 euroa vuonna 2032.

Edellä mainittuja osuuksia ei siirretä sosiaalirahastoon, mikäli päästökauppatulot katsottaisiin omaksi varaksi ja siirrettäisiin unionin talousarvioon ja sosiaalirahasto rahoitettaisiin unionin talousarvion kautta. Omat varat päätöksen neuvottelut ovat kesken EU:ssa.

Huutokaupattavat päästöoikeudet jaetaan jäsenvaltioiden kesken asetuksen (EU) 2018/842 4 artiklan nojalla annettujen täytäntöönpanosäädösten mukaisesti, joissa vahvistetaan vuotuiset päästokiintiöt 2021–2030. Päästökauppadirektiivissä säädetään rahastoihin menevien osuuksien lisäksi myös jäsenmaille vaatimuksia huutokauppatulojen käytölle. Jäsenvaltioiden on käytettävä tulonsa, tai tulojen vastaava määrä valtion varoista, vähintään yhteen artiklan 10 kohdan 3 mukaisiin käyttötarkoituksiin.

Artiklan 10 käyttökohteet:

- a) kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen, myös osallistumalla energiatehokkuutta ja uusiutuvien energialähteiden käyttöä edistävään maailmanlaajuiseen rahastoon sekä Poznanin ilmastomuutoskonferenssissa (COP 14 ja COP/MOP 4) toimintavalmiiksi saatettuun sopeuttamisrahastoon, ilmastomuutoksen vaikutuksiin sopeutuminen sekä päästöjen vähentämistä ja il-

mastonmuutokseen sopeutumista koskevan tutkimuksen ja kehittämisen, myös demonstrointihankkeiden, rahoittaminen, mukaan luettuna osallistuminen Euroopan strategisen energiateknologiasuunnitelman aloitteisiin ja eurooppalaisten teknologiayhteisöjen aloitteisiin;

b) uusiutuvien energiamuotojen ja sähkösiirtoverkkojen kehittäminen, jotta voidaan täyttää uusiutuvista lähteistä tuotettua energiaa koskeva unionin sitoumus ja yhteenliitettävyyttä koskevat unionin tavoitteet, ja muiden turvalliseen ja kestäväan vähähiiliseen talouteen siirtymistä edistävien teknologioiden kehittäminen sekä energiatehokkuuden tehostamista asiaan kuuluvissa säädöksissä sovitulla tasolla koskevan unionin sitoumuksen täyttämisen edistäminen, mukaan lukien itse tuotettua uusiutuvaa energiaa käyttävien kuluttajien ja uusiutuvan energian yhteisöjen sähköntuotanto;

c) toimenpiteet, joilla pyritään välttämään metsäkato ja tukemaan turvemaiden, metsien ja muiden maa- tai meriekosysteemien suojelua ja ennallistamista, mukaan lukien näiden alueiden erityisesti merisuojelualueiden suojelua, ennallistamista ja parempaa hoitoa edistävät toimenpiteet, sekä lisäämään luonnon monimuotoisuutta edistävää metsitystä ja metsien uudelleenistutusta muun muassa kehitysmaissa, jotka ovat ratifioineet Pariisin sopimuksen, ja toimenpiteet, joilla pyritään siirtämään teknologiaa ja helpottamaan ilmastonmuutoksen kielteisiin vaikutuksiin sopeutumista näissä maissa;

d) hiilidioksidin sitominen metsätoiminnan ja maaperän avulla unionissa;

e) erityisesti kiinteitä fossiilisia polttoaineita käyttävistä voimaloista ja usealta teollisuuden toimialalta ja toimialan osalta peräisin olevan hiilidioksidin ympäristön kannalta turvallinen talteenotto ja geologinen varastointi, myös kolmansissa maissa, ja innovatiiviset teknologiset hiilenpoistomenetelmät, kuten hiilidioksidin talteenotto suoraan ilmasta ja varastointi;

f) sellaisiin liikennemuotoihin investointi ja niihin siirtymisen nopeuttaminen, jotka edistävät merkittävästi alan vähähiilistämistä, mukaan lukien ilmastoystävällisten rautateiden matkustaja- ja rahtiliikenteen sekä linja-autoliikenteen palvelujen ja teknologioiden kehittäminen, toimenpiteet meriliikennealan vähähiilistämiseksi, mukaan lukien alusten ja satamien energiatehokkuuden parantaminen, innovatiiviset teknologiat ja infrastruktuuri sekä kestävät vaihtoehtoiset polttoaineet, kuten vety ja ammoniakki, jotka tuotetaan uusiutuvista energialähteistä, ja päästöttömät käyttövoimateknologiat sekä sellaisten toimenpiteiden rahoittaminen, joilla tuetaan lentoasemien vähähiilistämistä vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönotosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/94/EU kumoamisesta annettavan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen sekä tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamisesta kestäväälle lentoliikenteelle annettavan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen mukaisesti;

g) energiatehokkuuden ja puhtaan teknologian tutkimuksen ja kehittämisen rahoittaminen tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvilla aloilla;

h) energiatehokkuuden, kaukolämpöjärjestelmien ja lämpöeristyksen parantamiseen ja tehokkaisuuteen uusiutuviin kaukolämmitys- ja kaukojäähdytysjärjestelmiin tähtäävät toimenpiteet tai toimenpiteet rakennusten pitkälle menevän ja vaiheittain pitkälle menevän perusparannuksen tukemiseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/31/EU (*) mukaisesti alkaen energiatehokkuudeltaan heikoimpien rakennusten perusparannuksesta;

h a) rahoitustuen tarjoaminen pieni- ja keskituloisiin kotitalouksiin liittyviin sosiaalisiin näkökohtiin puuttumiseksi muun muassa vähentämällä vääristäviä veroja sekä uusiutuvasta sähköstä perittävien verojen ja maksujen kohdennettu vähentäminen;

h b) sellaisten kansallisten ilmasto-osinkojärjestelmien rahoittaminen, joilla on todistetusti myönteinen ympäristövaikutus, joka on dokumentoitu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1999 (*) 19 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa vuosittaisessa raportissa.

i) EU:n päästökauppajärjestelmän hallinnollisten kustannusten kattaminen;

j) ilmastotoimien rahoitus haavoittuvassa asemassa olevissa kolmansissa maissa, mukaan lukien sopeutuminen ilmastomuutoksen vaikutuksiin;

k) taitojen kehittäminen ja työvoiman uudelleenkohdentaminen, jotta voidaan edistää oikeudenmukaista siirtymää ilmastoneutraaliin talouteen erityisesti alueilla, joihin työpaikkojen siirtyminen on eniten vaikuttanut, tiiviissä yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa, ja investoiminen sellaisten työntekijöiden täydennys- ja uudelleen koulutukseen, joihin siirtymä mahdollisesti vaikuttaa, mukaan lukien meriliikenteen työntekijät;

l) mahdolliseen jäljelle jäävään hiilivuodon riskiin puuttuminen CBAM-asetuksen liitteen I soveltamisalaan kuuluvilla toimialoilla siten, että tuetaan näiden toimialojen siirtymää ja edistetään niiden vähähiilistämistä valtiontukisääntöjen mukaisesti.

Huutokauppatalojen käyttökohteiksi katsotaan myös täytäntöön pannut verotukselliset tai rahoitustukipolitiikat, mukaan lukien erityisesti kehitysmaiden osalta tai kansallisia sääntelypolitiikkoja, jotka laajentavat taloudellista tukea, jotka on laadittu a-l kohdissa tarkoitettuja tarkoituksia. Myös päästökauppadirektiivin 10a (6) artiklan mukaiset tukiohjelmat, joilla korvataan päästökaupan sähkön hintaan aiheuttamia välillisiä kustannuksia, katsotaan huutokauppatalojen käyttökohteeksi.

Etusijalle olisi luvun IV mukaan asetettava kohteet, joilla vaikutetaan uuden päästökauppajärjestelmän sosiaalisiin näkökohtiin, joita ovat:

– toimenpiteet, joiden tarkoituksena on edistää rakennusten lämmityksen ja jäähdytyksen vähähiilistämistä, rakennusten energiatarpeiden vähentämistä tai rakennusten energiatehokkuusparrannukset pienituloisissa kotitalouksissa

– toimenpiteet, joilla edistetään päästöttömien ajoneuvojen käyttöönoton nopeuttamista, latausinfrastruktuurin rakentamista, julkiseen liikenteen siirtymistä tai pieni- ja keskituloisten liikenteen käyttäjiin liittyvien sosiaalisiin näkökohtiin puuttumiseksi

– ilmastotoimien sosiaalisen tuen suunnitelman rahoittaminen, jolla katetaan vähintään 25 prosentin kansallista rahoitusosuutta sosiaalisen ilmatorahaston mukaisten suunnitelmien arvioituista kokonaiskustannuksista

– taloudellisen korvauksen myöntäminen polttoaineiden loppukuluttajalle tapauksissa, joissa päästöjen kaksinkertaista laskentaa tai soveltamisalaan kuulumattomien päästöoikeuksien palauttamista ei ole voitu ollut mahdollista välttää.

Jäsenmaan tulee raportoida komissiolle tulojen käytöstä direktiivin mukaisiin kohteisiin. Tulojen käyttöä koskeva vaatimus vastaa nykyisen päästökaupan osalta sovittua tulojen käytön kohdennusta sekä raportointia pois lukien jakelijoiden päästökauppajärjestelmän etusijalle asetettavien rahoituskohteiden listausta.

Päästöoikeuksien palauttaminen ja mitätöinti

Päästöoikeuksien siirrosta, palauttamisesta ja mitätöinnistä säädetään päästökauppadirektiivin 30 e artiklaa. Päästöoikeuksien siirtoon sovelletaan samoja sääntöjä kuin yleisen päästökaupan päästöoikeuksien kohdalla. Jäsenvaltioiden on varmistettava vuodesta 2028 alkaen, että säännelty yhteisö palauttaa joka vuosi 31 päivään toukokuuta mennessä edellisen kalenterivuoden soveltamisalaan kuuluvia todennettuja kokonaispäästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia. Päästöoikeuksien määrän tulee vastata liitteen III mukaisesti kulutukseen luovutettujen polttoaineiden päästöjen määrää. Jäsenmaan tulee mitätöidä päästöoikeudet palauttamisen jälkeen.

Artiklassa 30 e säädetään kansallisesta mahdollisuudesta väliaikaisesti lykätä päästöoikeuksien palauttamista koskevaa vaatimusta. Edellytyksenä lykkäamiselle on se, että jäsenvaltiossa on käytössä säänneltyyn yhteisöön kohdistuva hiilivero, joka on tasoltaan päästöoikeuden hintaa vastaava ja voimassa vuosina 2027–2030.

Lisäksi kansallisen lykkäyksen ehtona on, että:

- 1) verojärjestelmä notifioidaan 31.12.2023 mennessä sekä mahdolliset tämän jälkeiset muutokset notifioidaan komissiolle;
- 2) kyseisen säännellyn yhteisön tosiasiallisesti maksama kansallinen hiilivero on viitevuonna korkeampi kuin uuden päästökauppajärjestelmän keskimääräinen huutokaupan selvityshinta;
- 3) säännelty yhteisö noudattaa täysimääräisesti raportointia, tarkkailua ja todentamista koskevia vaatimuksia;
- 4) jäsenmaa ilmoittaa vuosittain poikkeuksen hyödyntämisestä sekä direktiivin mukaan tämän johdosta mitätöitävistä päästöoikeuksista;
- 5) komissio ei vastusta poikkeuksen hyödyntämistä ilmoituksen jälkeen säädetyssä määräajassa;
- 6) jäsenmaa ei huutokauppaa tietyn vuoden päästöoikeuksia ennen kuin kyseisenä vuotena tehtävä päästöoikeuksien mitätöinti on suoritettu; ja
- 7) jäsenmaa sitoutuu suorittamaan osuutensa sosiaalirahastoon sekä omiin varoihin.

Päästölupa

Jakelijoiden päästökauppajärjestelmän päästöluvasta sekä sen myöntämisen edellytyksistä säädetään päästökauppadirektiivin artiklassa 30 b. Jäsenmaan tulee varmistaa, että säännellyllä yhteisöllä on päästölupa vuoden 2025 alusta. Päästöluvan myöntämisen edellytyksenä on, että säännelty yhteisö kykenee tarkkailemaan soveltamisalaan kuuluvia polttoainemääriä vastaavia päästöjä sekä raportoimaan niistä.

Säännellyn yhteisön tulee hakea päästölupaa ennakkoon viranomaiselta. Hakemukseen tulee toimittaa tiedot:

– säännelystä yhteisöstä

– polttoainetyypeistä, joita säännelty yhteisö luovuttaa kulutukseen ja joita käytetään polttoon soveltamisalaan kuuluvilla toimialoilla. Lisäksi on ilmoitettava tapa, jolla kyseiset polttoaineet vapautetaan kulutukseen.

- soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa varten luovutettujen polttoaineiden loppukäytöstä
- päästöjen tarkkailua ja raportointia koskevista suunnitelluista toimenpiteistä

Lisäksi hakemukseen tulee liittää yleistajuinen tiivistelmä yllä kuvailluista tiedoista koskien säänneltyä yhteisöä, kulutukseen luovutettavia polttoainetyyppejä ja vapautustapaa, luovutettujen polttoaineiden loppukäyttöä sekä päästöjen tarkkailua ja raportointia koskevat suositellut toimenpiteet.

Jäsenmaan tehtävänä on varmistaa, että soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa ei harjoiteta vuodesta 2025 alkaen ilman päästölupaa.

Päästöjen tarkkailu ja raportointi sekä todentaminen

Jakelijoiden päästökauppajärjestelmän päästöjen tarkkailuun ja raportointiin sovelletaan pitkälti samoja sääntöjä kuin nykyisen yleisen päästökauppajärjestelmän raportointia ja tarkkailua koskevia artiklan 14 mukaisia vaatimuksia. Artiklan 14 sääntöjä on tarkennettu alemman asteisella sääntelyllä komission tarkkailuasetuksen myötä. Jäljempässä kappaleessa kuvaillaan tarkkailuasetuksen vaatimuksia säännellyn yhteisön osalta.

Artiklan 30 f mukaan jäsenmaan on varmistettava, että kukin säännelty yhteisö tarkkailee kalenterivuositain vuodesta 2025 alkaen päästöjä, jotka vastaavat liitteen III nojalla kulutukseen luovutettujen polttoaineiden määriä. Jäsenmaan tulee myös varmistaa, että kukin säännelty yhteisö raportoi päästöt toimivaltaiselle viranomaiselle seuraavana vuonna vuodesta 2026 alkaen 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen täytäntöönpanosäädösten, eli tarkkailuasetuksen mukaisesti.

Jäsenmaan tulee varmistaa, että säännelty yhteisöt pystyvät yksilöimään ja dokumentoimaan luotettavasti ja täsmällisesti polttoainetyypeittäin kulutukseen luovutetun polttoaineen täsmälliset määrät, joita käytetään polttoon soveltamisalaan kuuluvilla toimialoilla, sekä kulutukseen luovutettujen polttoaineiden loppukäytön. Lisäksi jäsenvaltion on asianmukaisin toimin rajoitettava riskiä, ettei nykyisen ja uuden päästökauppajärjestelmän soveltamisalaan kuuluvia päästöjä lasketa kahteen kertaan, ja ettei päästökauppojen soveltamisalaan kuulumattomia päästöjä koskevia päästöoikeuksia palautettaisi. Komission on tarkoitus antaa täytäntöönpanosäädöksiä, jotka koskevat yksityiskohtaisia sääntöjä kaksinkertaisen laskennan välttämiseksi ja sen välttämiseksi, että palautetaan soveltamisalaan kuulumattomia päästöjä koskevia päästöoikeuksia, sekä taloudellisen korvauksen myöntämiseksi polttoaineiden loppukuluttajille tapauksissa, joissa tällaista kaksinkertaista laskentaa tai palauttamista ei voida välttää.

Päästöjen raportoinnin lisäksi edellytetään, että tammikuusta 2028 alkaen kukin säännelty yhteisö raportoi joka vuosi huhtikuun loppuun mennessä vuoteen 2030 saakka, kuinka suuren osuuden soveltamisalaan kuuluvien päästöoikeuksien palauttamiseen liittyvistä kustannuksista se on keskimäärin siirtänyt kuluttajille edellisenä vuonna. Komission on tarkoitus antaa tarkempia edellytyksiä raportoinnille täytäntöönpanosäädöksellä.

Päästökauppadirektiivi mahdollistaa kevennetyn raportoinnin pienille toimijoille. Jäsenmaa voi 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen täytäntöönpanosäädösten mukaisesti sallia yksinkertaistettuja tarkkailu-, raportointi- ja todentamistoimenpiteitä säännellyille yhteisöille, joiden kulutukseen luovutettujen polttoaineiden määriä vastaavat vuotuiset päästöt ovat alle 1 000 hiilidioksidiekvivalenttitonnia.

Liiallisen päästöoikeuksien hinnannousun johdosta toteutettavat toimenpiteet

Päästökauppadirektiivin 30 h artiklassa säädetään liiallisen hinnannousun johdosta tehtävistä toimenpiteistä, joiden myötä vapautetaan lisää päästöoikeuksia markkinoilla. Artiklassa 30 j säädetään päästökaupan huutokaupan lykkäämisestä vuodelta, mikäli hintataso katsotaan liian korkeaksi.

Ylimääräisiä päästöoikeuksia vapautetaan huutokaupattavaksi seuraavissa tilanteissa:

Edellytys Päästöoikeuksien määrä

1) Päästöoikeuksien keskihinta on yli kolmena peräkkäisenä kuukautena yli kaksinkertainen (vuosina 2027 ja 2028 1,5 kertainen) verrattuna päästöoikeuksien keskihintaan edeltävinä kuukautena peräkkäisenä kuukautena. 50 miljoonaa päästöoikeutta vapautetaan markkinavakaussvarannosta

2) Päästöoikeuksien keskihinta ylittää 45 euron hinnan kahden peräkkäisen kuukauden ajan 31 päivään joulukuuta 2029 saakka. 20 miljoonaa päästöoikeutta vapautetaan markkinavakaussvarannosta

3) Päästöoikeuksien keskihinta on yli kolminkertainen verrattuna päästöoikeuksien keskihintaan edeltävinä kuukautena peräkkäisenä kuukautena. 150 miljoonaa päästöoikeutta vapautetaan markkinavakaussvarannosta

Jos 2 kohdassa tarkoitettu edellytys on täyttynyt samana päivänä kuin 1 tai 3 kohdassa tarkoitettu edellytys, lisäpäästöoikeuksia vapautetaan ainoastaan 1 tai 3 kohdan nojalla. Jos yksi tai useampi 1, 2 tai 3 kohdassa tarkoitetuista edellytyksistä on täyttynyt ja päästöoikeuksia on sen johdosta vapautettu, lisäpäästöoikeuksia ei vapauteta aiemmin kuin 12 kuukautta sen jälkeen. Jos 2 kohdassa tarkoitettu edellytys on täyttynyt uudelleen 12 kuukauden ajanjakson jälkipuoliskolla, komissio arvioi asetuksen (EU) 2018/1999 44 artiklalla perustetun komitean avustamana toimenpiteen tehokkuutta ja voi päättää täytäntöönpanosäädöksellä, että 12 kuukauden rajoitetta vapauttaa päästöoikeuksia ei sovelleta.

Energian korkean hinnan myötä tehtävä huutokaupan ja päästöoikeuksien palautusten lykkäys

Päästökaupan huutokauppoja voidaan artiklan 30 j mukaisesti lykätä vuodelta käynnistymään vuonna 2028 ja vastaavasti lykätä päästöoikeuksien palauttamista vuodelle 2029 jos:

1) kaasun keskimääräinen TTF-hinta 30 päivänä kesäkuuta 2026 päättyneen kuuden kalenterikuukauden aikana on korkeampi kuin kaasun keskimääräinen TTF-hinta helmi- ja maaliskuussa 2022 tai;

2) Brent-raakaöljyn keskihinta 30 päivänä kesäkuuta 2026 päättyneen kuuden kalenterikuukauden aikana on yli kaksinkertainen verrattuna Brent-raakaöljyn keskihintaan viitenä edeltävänä vuotena; tämä viiden vuoden viitejakso on viiden vuoden jakso, joka päättyy ennen kyseisen kuuden kalenterikuukauden kauden ensimmäistä kuukautta.

Komissio julkaisee Euroopan unionin virallisessa lehdessä 15 päivään heinäkuuta 2026 mennessä ilmoituksen siitä, onko jompikumpi tai kumpikin edellytyksistä on täyttynyt. Jos huutokauppojen käynnistäminen lykätään, vähennetään ensimmäisenä vuonna huutokaupattavat päästöoikeuksien lisämäärät kaudella 2030–2032 huutokaupattavista määristä ja ensimmäiset päästöoikeudet markkinavakaussvarantoon luodaan vuonna 2028.

2.2 Kansallinen liikkumavara

Päästökauppadirektiivi sisältää kansallista liikkumavaraa. Kansallinen liikkumavara mahdollistaa kansallisia päätöksiä tietyistä direktiivin toimeenpanoon liittyvistä ratkaisuista. Kansallinen liikkumavara on merkittävin jakelijoiden päästökauppajärjestelmän käytännön toteutuksen ja soveltamisalan osalta, päästöoikeuksien palauttamisen aloituksen suhteen sekä mahdollisissa päästöoikeuden kompensatioon liittyvissä kysymyksissä. Päästökauppadirektiivin alemman asteisessa sääntelyssä sen sijaan on pyritty pitkälti harmonisointeihin sääntöihin päästöjen tarkailun, raportoinnin ja todentamisen, huutokauppojen ja rekisterinpidon osalta.

Päästökauppadirektiivin käytännön toimeenpano on jätetty kansalliseen harkintaan. Päästökauppadirektiivissä määritellään toimialat ja polttoaineet, joiden osalta säännellyn yhteisön tulee tarkkailla ja raportoida päästöjä, palauttaa päästöoikeuksia sekä täyttää muut päästökauppajärjestelmään kuuluvat velvoitteet. Säännellyn yhteisön, eli sääntelyn kohteessa, on myös liikkumavaraa. Direktiivi lähtee säännellyn yhteisön määrittelyssä verovelvollisesta, joka luovuttaa kulutukseen soveltamisalaan kuuluvaa polttoainetta. Direktiivi mahdollistaa kuitenkin kansallisesti säännellyn yhteisön määrittämisen myös muulla tavoin. Käytännössä järjestelmä voidaan toimeenpanna eri tavoin. Mahdollisia vaihtoehtoja järjestelmän toimeenpanolle on pyritty kuvaamaan jäljempänä kappaleessa 4.

Päästökauppadirektiivin soveltamisalan vähimmäistaso määräytyy polttoaineen määritelmän myötä sekä liitteen III sisältämien toimialojen ja toimialojen rajausten myötä. Päästökauppadirektiivi mahdollistaa soveltamisalan kansallisen laajennuksen tietyin edellytyksin. Soveltamisalaa voi laajentaa nykyisen yleisen päästökaupan ja uuden jakelijoiden päästökauppajärjestelmän ulkopuolisille toimialoille. Edellytyksenä laajennukselle on komission hyväksyntä. Käytännössä polttoaineen jakelun ja yleisen päästökaupan ulkopuolisia toimialoja on maa- ja metsätalouden, raideliikenteen ja armeijan käyttämä polttoaine sekä vesi- ja lentoliikenteen polttoaine siltä osin, kun polttoaineen kulutus on yleisen päästökaupan ulkopuolella. Komission työryhmissä saatujen tietojen perusteella kansallista laajennusta ei olisi mahdollista tehdä yksittäisen polttoaineen kuten esimerkiksi bensiinin osalta vaan laajennuksen tulisi kohdistua riittävän yksilöityyn toimialaan. Mahdollisena yksilöitynä toimialana komissio on maininnut huviveneet. Lähtökohtaisesti myös maa- tai metsätalous muodostaisi laajennukseen hyväksyttävän direktiivin mukaisen toimialan.

Sääntelyn kohde on päästökauppadirektiivin mukaan ensisijaisesti polttoainetta kulutukseen toimittava verovelvollinen, eli Suomessa tyypillisesti jakelija. Päästökauppadirektiivi mahdollistaa kuitenkin velvoitteiden siirtämisen myös muulle taholle toimeenpanon yhteydessä. Säännellyn yhteisön määritelmä on pitkälti riippuvainen siitä millä mallilla kussakin jäsenmaassa päädytään toteuttamaan järjestelmä.

Jäsenmaa, jolla on käytössä jakelijoiden päästökaupan hinnoittelua vastaava hiilivero, voi tietyin edellytyksin päättää päästöoikeuksien palauttamista koskevan velvoitteen lykkäämisestä vuoden 2030 loppuun saakka. Päästöoikeuksien palauttamista koskevan lykkäyksen ehtoja on kuvattu tarkemmin kappaleessa 4.3.

Päästökauppadirektiivi mahdollistaa tietyin edellytyksin päästökaupasta aiheutuvan kustannuksen korvaamisen. Päästökauppadirektiivin mukaista hyvitystä voi myöntää niille toimialoille, jotka ovat direktiivin mukaisen yleisen sekä jakelijoiden päästökauppajärjestelmän soveltamisalan ulkopuolella, ja jotka jäsenmaa on sisällyttänyt yksipuolisesti uuteen päästökauppaan soveltamisalan laajennuksen myötä. Jäsenmaa voi myös päättää taloudellisen korvauksen myöntämisestä polttoaineiden loppukuluttajille tapauksissa, joissa yleisen ja jakelijoiden päästökaup-

pajärjestelmän kaksinkertaista laskentaa tai palauttamista ei voida välttää. Komission on tarkoitus antaa alemman asteisia säännöksiä taloudellisesta korvauksesta. Lisäksi päästökauppadirektiivi mahdollistaa taloudellisen korvauksen myöntämisen sairaaloille, päästöoikeuksien palauttamisen vuoksi niille siirtyneistä kustannuksista.

Jäsenvaltiot voivat päästöjen tarkkailun ja raportoinnin osalta sallia yksinkertaistettuja tarkkailu-, raportointi- ja todentamistoimenpiteitä säännellyille yhteisöille, joiden kulutukseen luovutettujen polttoaineiden määriä vastaavat vuotuiset päästöt ovat alle 1 000 hiilidioksidiekvivalenttitonnia. Yksinkertaistetuista tarkkailu-, raportointi- ja todentamistoimenpiteistä säädetään tarkkailuasetuksessa tarkemmin. Jäsenmaa voi säätää kansallisesti yksinkertaistetuista vaatimuksista tai soveltaa kaikkiin säänneltyihin yhteisöihin samoja päästöjen tarkkailuun ja raportointiin liittyviä sääntöjä.

Päästökauppojen huutokauppatulojen käyttö on säännelty päästökauppadirektiivissä. Kansallista liikkumavaraa on sen sijaan niiden tulojen käytön osalta, jotka ovat seurausta jäsenmaan yksipuolisesta soveltamisalan laajentamisesta. Soveltamisalan laajentamisen myötä lisätään päästöoikeuksien määrää, ja laajennuksen tehnyt jäsenmaa päättää täysimääräisesti näiden tulojen käytöstä.

2.3 Harmonisoitu alempiasteinen sääntely

Jakelijoiden päästökaupan alempiasteinen sääntely tulee olemaan EU-tasolla lähes täysin harmonisoitua sekä pitkälle yhteneväistä nykyisen, yleisen päästökaupan kanssa. Sääntelyn luomiseksi yleistä päästökauppaa koskevia säädöksiä muutetaan ja laajennetaan koskemaan myös uutta päästökauppaa, tämän lisäksi direktiivissä on komissiolle valtuudet myös säätää tietyistä, ainoastaan uutta päästökauppaa koskevista asioista, mistä on tämänhetkisen tiedon mukaisesti tulossa erillinen uusi säädös.

Päästöjen tarkkailu, todentaminen ja raportointi

Tarkkailua ja raportointia koskevista harmonisoiduista tullaan säätämään komission tarkkailua ja raportointia koskevan toimeenpanosäädöksen (EU) 2018/2066 muutoksella. Muutoksista on äänestetty ilmastomuutoskomiteassa syyskuussa 2023 ja polttoaineen jakelun päästökauppaa koskevien säädösten odotetaan astuvan voimaan 1.7.2024. Tarkkailun ja raportoinnin harmonisoituja sääntöjä tullaan lisäksi tarkentamaan vielä komission ohjeasiakirjoissa. Huomattava osa tarkkailua ja raportointia koskevista säännöistä tulevat olemaan samat tai lähes samat kuin mitä sovelletaan laitoksiin yleisessä päästökaupassa.

Tarkkailuasetukseen lisätään uusi luku VII a, missä säädetään jakelijoita koskevista yleisistä tarkkailuun liittyvistä velvoitteista, tarkkailusuunnitelmasta ja sen vähimmäissisällöstä. Säädöksessä tulee olemaan yksityiskohtaiset säännöt tarkkailumenetelmistä, niihin sovellettavista määrittämismenetelmistä ja päästöjen laskentaan liittyvistä kertoimista kuten päästökertoimen ja soveltamisalakertoimen määrittämisestä. Soveltamisalakerroin on polttoaineen päästöjen määrittämisessä sovellettava kerroin, jonka avulla määritetään, kuinka suuri osuus polttoaineesta jaellaan soveltamisalaan kuuluville sektoreille ja tulisi näin kuulua jakelijoiden päästökaupan ohjausvaikutuksen piiriin. Vastaavaa kerrointa ei ole yleisessä päästökaupassa. Tarkkailuasetuksessa tullaan säätämään myös tarkkailuun liittyvästä parantamisvelvoitteesta, vuosittaisen päästöselvityksen toimittamisesta ja sen sisältövaatimuksista.

Tarkkailuasetukseen lisätään myös uusi luku VII b, missä säädetään erityisistä tarkkailua koskevista säännöistä päästökauppajärjestelmien välisen kaksoislaskennan välttämiseksi. Uudessa

luvussa on säännöksiä, jotka koskevat jäsenmaita, yleisen päästökaupan toiminnanharjoittajia sekä uuden jakelijoiden päästökaupan jakelijoita. Yleisen päästökaupan toiminnanharjoittajien tulee vuosittaisen päästöselvityksen yhteydessä jatkossa toimittaa tietoja liittyen laitokselle jalattuun polttoaineeseen.

Jakelijoiden päästökaupan todentamista koskevista yksityiskohtaisemmista harmonisoiduista säädetään komission todentamista ja todentajien akreditointia koskevan asetuksen (EU) 2018/2067 muutoksella. Kuten tarkkailua ja raportointiakin koskevien säädösten kohdalla, myös todentamisen säännöt tulevat noudattamaan pääperiaatteiltaan yleisen päästökaupan todentamiseen liittyviä sääntöjä. Todentamisasetuksen muutoksen odotetaan astuvan voimaan keuhalla 2024.

Tarkkailuasetusta ollaan muuttamassa heti uudestaan ja tähän liittyvä valmistelu on komissiossa käynnissä. Toisella muutuskierroksella tullaan asetukseen viemään yleiseen päästökauppaan liittyviä sääntöjä sekä uuteen päästökauppaan yksityiskohtaisempia tarkkailuun liittyviä sääntöjä tilanteessa, missä päästökaupan soveltamisalaa on jäsenmaassa kansallisesti laajennettu.

Päästöoikeuksien huutokauppaaminen ja rekisterijärjestelmä

Polttoaineen jakelun päästökaupassa kaikki päästöoikeudet lasketaan liikkeelle huutokauppaamalla. Niihin liittyvät säännöt on viety päästöoikeuksien huutokauppaamista koskevaan komission asetukseen (EU) 1031/2010, asetusmuutoksen odotetaan astuvan voimaan loppuvuonna 2023. Päästöoikeuksien huutokauppaaminen tullaan pääsääntöisesti toteuttamaan vastaavin menettelyin kuin yleisen päästökaupan huutokaupat eli kaikkien jäsenvaltioiden osuudet liikkeelle laskettavista päästöoikeuksista huutokaupataan yhteisellä markkinapaikalla, yhtäaikaaisesti ja yhdenmukaisin menettelyin. Lisäksi asetukseen on viety tiettyjä, uudelle päästökaupalle tarpeellisia erityisiä sääntöjä koskien muun muassa jakelijoiden oikeutta osallistua huutokauppoihin, huutokauppojen toteutusaikataulua, huutokaupan reservihintaa ja huutokauppalenteria.

Yleisen päästökaupan päästöoikeuksien hallussa pidosta, tilisiirroista ja Unionin rekisteristä säädetään komission delegoidulla säädöksellä (EU) 2019/1122. Asetusta on laajennettu ja muutettu koskemaan myös uutta päästökauppa ja muutosten odotetaan astuvan voimaan vuoden 2023 loppuun mennessä. Asetusluonnoksen mukaan jakelijan, jolle on myönnetty päästölupa, tulee tehdä kansalliselle viranomaiselle hakemus tilin avaamiseksi päätösoikeuksien hallussapitoa ja palauttamista varten. Asetuksessa säädetään myös tähän menettelyyn liittyvistä määräajoista.

Muut säädökset

Päästökauppadirektiivin Artiklan 30f (5) mukaan komissio tulee antamaan toimeenpanosäädöksellä yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, miten tilanteessa, missä kaksoislaskentaa ei voida välttää, kustannus voidaan korvata polttoaineen loppukäyttäjälle. Artiklassa 30 f (3) säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa, että jakelijat vuodesta 2028 alkaen raportoivat päästökaupan kustannuksista jakelemiensa polttoaineiden hinnoissa, artiklassa on komissiolle valtuutus säätää toimeenpanosäädöksellä raportointiin liittyvistä ehdoista ja lomakepohjista. Toistaiseksi on avoinna, tullaanko yllä kuvatuista asioista säätämään jonkun olemassa olevan asetuksen muutoksella vai säädetäänkö täysin uudet asetukset. Myöskään säädösten voimaantulon aikataulu ei ole tiedossa.

3 Nykytila ja sen arviointi

3.1 Taakanjakosektori ja sen päästökehitys

Taakanjakosektorille kuuluvat kaikki ne päästökauppajärjestelmän ja maankäyttösektorin ulkopuoliset kasvihuonekaasupäästöt, jotka raportoidaan kansallisessa päästöinventaariossa. Kasvihuonekaasuinventaarion mukaiset kotimaan lentoliikenteen hiilidioksidipäästöt eivät kuulu taakanjakosektorille. Tärkeimmät taakanjakosektorin päästölähteet ovat liikenne, maatalous, rakennusten erillislämmitys, työkoneet, jätteiden käsittely ja F-kaasut. Lisäksi taakanjakosektorille lasketaan pienteollisuuden, puolustusvoimien ja muun erittelemättömän polttoainekäytön päästöjä sekä päästökauppasektorin energiankäytön muut kuin hiilidioksidipäästöt. Myös jätteenpoltto kuuluu pääosin taakanjakosektorille.

Vuonna 2021 taakanjakosektorin päästöt olivat 27,2 Mt CO₂-ekv. ja vuonna 2022 26,5 Mt CO₂-ekv. Vuonna 2021 päästöt olivat 0,8 Mt CO₂-ekv. pienemmät kuin edellisvuonna ja vähenivät edelleen 0,7 Mt CO₂-ekv. vuonna 2022. Uuden polttoaineen jakelun päästökaupan direktiivin mukaiseen soveltamisalaan kuuluvat CO₂-päästöt olivat v. 2021n. 13,7 Mt. Näin ollen uuden päästökaupan päästöt kattaisivat siten 2021 tilanteen perusteella n. % taakanjakosektorin CO₂-ekv. päästöistä.

Taakanjakosektorin päästökehitystä alasektoreittain on käsitelty laajemmin jakelijoiden päästökaupan arviomuistiossa, joka oli julkisessa lausuntonmenettelyssä 23.11.2023–8.1.2024.

3.2 Polttoaineerotus

3.2.1 Energiaverotuksen rakenne

Polttoaineen hintaa ohjataan nykyisellään energiaverotuksen kautta. Energiaverotuksella on paitsi fiskaalisia myös ympäristöperusteisia tavoitteita. Energiatuotteiden ja sähkön verotusta säätelee yhteisön kehyksen uudistamisesta annettu neuvoston direktiivi 2003/96/EY, jäljempänä *energiaverodirektiivi*. Energiaverodirektiivissä säädetään verotettavista tuotteista, veron rakenteesta ja verojen vähimmäistasoista.

Energiaverodirektiivissä tarkoitettuja energiatuotteita ovat muun muassa moottoribensiini, dieselöljy, biopoltonesteet, kevyt ja raskas polttoöljy, maakaasu, nestekaasu ja sähkö. Lisäksi energiaverodirektiivin niin sanotun korvaavuussäännön perusteella kaikkia tuotteita, jotka on tarkoitettu käytettäväksi, joita käytetään tai myydään moottoripolttoaineina, moottoripolttoaineiden lisäaineina tai moottoripolttoaineiden tilavuutta lisäävinä aineina, on verotettava vastaavan moottoripolttoaineen verokannan mukaisesti. Korvaavuussääntö koskee myös lämmityspolttoaineita siten, että turvetta lukuun ottamatta kaikkia muita hiilivetyjä, jotka on tarkoitettu käytettäväksi tai joita myydään taikka käytetään lämmittämiseen, on verotettava vastaavan energiatuotteen verokannan mukaisesti. Myöskään kiinteä biomassa kuten polttopuu ei ole veronalainen tuote. Sähkön tuotannon polttoaineet eivät verollisia vaan vero kannetaan sähköstä ja siten käytetyt polttoaineet eivät vaikuta sähkön verotasoon, joka on porrastettu kahteen veroluokkaan sähkön käyttökohteen perusteella.

Moottoribensiinin ja sitä korvaavien polttoaineiden vähimmäisvero on 35,9 senttiä litralta, kun taas dieselöljyn sekä sitä korvaavien polttoaineiden vähimmäisvero on 33 senttiä litralta. Kevyen polttoöljyn vähimmäisvero on 2,1 senttiä litralta.¹

Euroopan komissio antoi kesällä 2021 osana 55-valmiuspaketiksi kutsuttua kokonaisuutta ehdotuksen direktiiviksi energiatuotteiden ja sähkön verotusta koskevan unionin kehyksen uudistamisesta (uudelleenlaadittu); KOM (2021) 563 lopullinen.

Komission direktiiviehdotuksen tavoitteiden mukaisesti useita verovapauksia ja poikkeuksia karsittaisiin ja verokantoja yhtenäistettäisiin. Ehdotuksen mukaan kaikkia liikenteen fossiilisia polttoaineita tulisi verottaa energiasisällön mukaan yhtenäisellä verokannalla. Fossiilisen moottoribensiinin vähimmäisvero olisi tällöin 34,4 senttiä litralta ja fossiilisten dieselin 38,7 senttiä litralta. Vähimmäisverotasoa tarkistettaisiin vuosittain EU-tasoisien kuluttajahintaindeksin perusteella.

Direktiivin muutosehdotus on neuvoston verotyöryhmän käsittelyssä. Energiaverodirektiivin muuttaminen edellyttää, että neuvosto tekee päätöksensä erityisessä lainsäädäntöjärjestyksessä yksimielisesti Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan.

Suomessa energiatuotteiden verotuksesta säädetään nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1472/1994). Nestemäisillä polttoaineilla tarkoitetaan muun muassa moottoribensiiniä dieselöljyä, moottoripolttoöljyä, kevyttä ja raskasta polttoöljyä sekä vastaavia nestemäisiä biopolttoaineita. Lisäksi energiatuotteiden verotuksesta säädetään sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1260/1996). Tämän lain mukaan sähkön lisäksi veronalaisia polttoaineita ovat kivihiili, polttoturve, maakaasu, biokaasu ja mäntyöljy sekä näitä korvaavat kaasumaiset ja kiinteät hiilivedyt.

Polttoaineiden valmistevero koostuu energiasisältöverosta ja hiilidioksidiverosta. Lisäksi polttoaineista kannetaan valmisteverotuksen yhteydessä huoltovarmuusmaksua, joka tuloutetaan valtion talousarvion ulkopuoliseen rahastoon.

Nykyisen, vuonna 2011 käyttöönotetun, energiaveromallin tavoitteena on olla ennakoitava, objektiivinen ja tekniikkaneutraali. Veromallissa eri polttoaineita ja tekniikoita pyritään kohtelemaan verotuksessa samoilla arviointiperusteilla ja yhdenvertaisesti niiden ominaisuuksien perusteella. Veromallissa yksittäisen polttoaineen verotason nostaminen ei ole mahdollista, vaan turvetta ja mäntyöljyä lukuun ottamatta kaikkien verollisten polttoaineiden verotasot määräytyvät samoin perustein energiasisällölle ja hiilidioksidipäästölle annetun hinnan mukaan.

Valmisteverottomia ja huoltovarmuusmaksuttomia ovat polttoaineet, jotka toimitetaan valtion varmuusvarastoon, polttoaineet, jotka käytetään energianlähteenä öljynjalostusprosessissa taikka sähkön tuotannossa. Samoin verottomia ovat polttoaineet, jotka käytetään teollisessa tuotannossa raaka- tai apuaineena taikka välittömästi ensikäytössä tavaran valmistuksessa. Lisäksi verottomia ovat lento- ja alusliikenteen polttoaineet, jotka käytetään muussa kuin yksityisessä huvi-ilmailussa tai yksityisellä huvialuksella. Kalastusalusten polttoaineet ovat kuitenkin verottomia siltä osin kuin niitä käytetään kaupalliseen kalastukseen. Lisäksi valmisteverottomia ovat muun muassa tuotteet, jotka luovutetaan diplomaateille ja kansainvälisille järjestöille.

¹ Nestemäisten polttoaineiden vero lasketaan 15 celsiusasteen lämpötilassa olevalle tuotteelle.

3.2.2 Verotasot ja verotuotto

Liikennepolttoaineet

Fossiilisen moottoribensiinin valmistevero, sisältäen energiasisältöveron, hiilidioksidiveron ja huoltovarmuusmaksun osuudet, on vuoden 2024 alusta toteutettavan liikennepolttoaineiden hiilidioksidiveron alennuksen jälkeen 71,77 senttiä litralta ja fossiilisen dieselöljyn valmistevero on 54,70 senttiä litralta. Liikenteessä käytettävän maakaasun verotaso on 23,354 euroa megawattitunnilta ja kestävyyskriteerit täyttävän tähde- ja jäteteräisen biokaasun vero on 10,414 euroa megawattitunnilta.

Valtaosa Suomen markkinoilla olevista polttoainelaaduista on kuitenkin seoksia eri komponenteista. Koska vero lasketaan erikseen verotaulukon eri tuoteryhmille, biopolttoaineiden matalampi verotus tulee huomioon oteuksi myös seospolttoaineissa. Esimerkiksi kestävyyskriteerit täyttävän jäte- tai tähdepohjaisen biobensiinin verotaso on verotaulukon mukaan 54,47 senttiä litralta. Myynnissä olevassa bensiinissä on valmisteveroa keskimäärin noin 69 senttiä ja diesel-polttoaineessa noin 51 senttiä litralta. Jakeluvelvoitteen kasvaessa tulevina vuosina erityisesti dieselin nimellisen keskimääräisen veron ennustetaan alenevan.

Markkinoilla on lisäksi korkeaseoksisia biopolttoaineita, jotka on valmistettu pelkästään uusiutuvista raaka-aineista. Jokaisesta markkinoille saatettavasta polttoainelitrasta on kannettava veroa vähintään energiaverodirektiivissä edellytetty vähimmäismäärä. Siten jos markkinoille saatettavan yksittäisen polttoainekomponentin tai useamman polttoainekomponentin muodostaman polttoaineseoksen verotaulukon mukaisesti laskettu vero jää direktiivissä edellytetyn vähimmäistason alapuolelle, on polttoaineesta kannettava veroa vähimmäistason mukainen määrä.

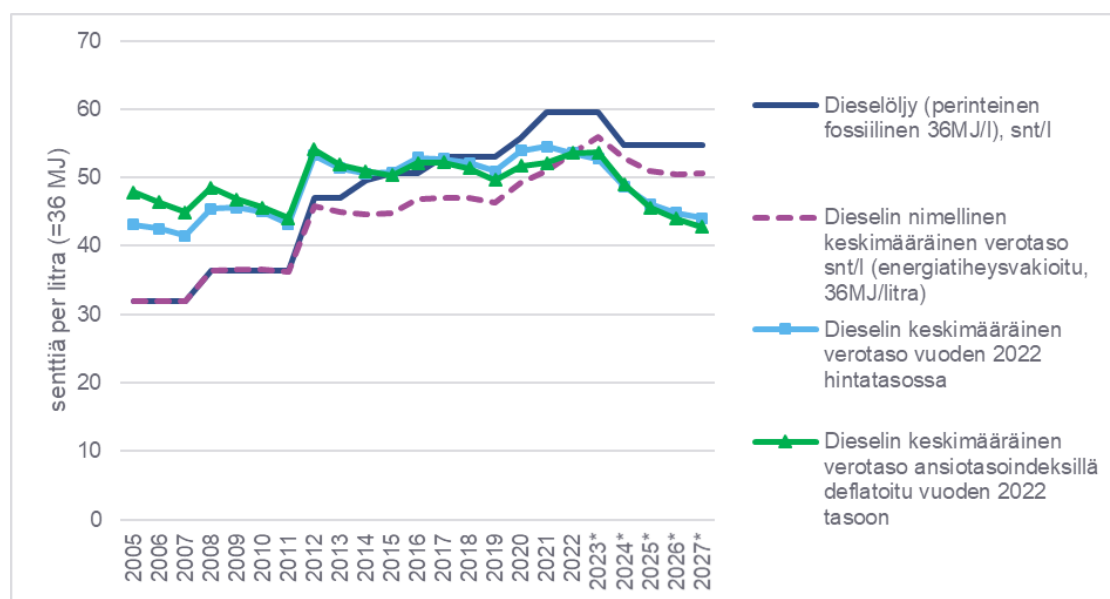


Kuva 1. Bensiinin verotason kehitys. Lähde: VM, Tilastokeskus

Bensiinin reaalin valmisteverotaso ei ole noussut 2010-luvulla, sillä kuluttajahinnat ja kotitalouksien tulot ovat nousseet nimellistä keskimääräistä valmisteverotasoaa enemmän. Vuonna 2022 bensiinin reaalin valmisteverotaso oli vuoden 2022 hinnoin noin viisi senttiä litralta matalampi ja ansiotasoindeksillä deflatoituna noin kuusi senttiä matalampi kuin vuonna 2010.

Vuoden 2024 valmisteverotasoilla bensiinin verotaso laskisi vuoteen 2027 mennessä kuluttajahinta- ja ansiotasoindeksiennusteella korjattuna noin 13–15 senttiä litralta. Kuviossa ei ole huomioitu myöhemmin hallituskaudelle suunniteltua 100 miljoonan euron alennusta hiilidioksidiverokomponenttiin.

Dieselin keskimääräinen verotaso on yleinen hinta- tai ansiotasokehitys huomioiden suunnitteen vuoden 2012 tasolla. Kun lisäksi huomioidaan, ettei käyttövoimaveron tasoon ole tehty mitään tarkistuksia vuoden 2012 jälkeen, voidaan todeta, että sekä dieselkäyttöisten henkilö- että kuorma-autojen verotus on kokonaisuutena tällä hetkellä reaalisesti kevyempää kuin vuonna 2012. Ero myöskään tätä aiempaan ei ole merkittävä, sillä vuonna 2012 toteutunut energiaverouudistukseen liittynyt litraperusteisen veron korotus kompensoitiin 7,9 sentin osalta henkilöautojen käyttäjille käyttövoimaveroa alentaen, kun taas kuorma-autoihin kohdistui sekä käyttövoimaveron alennus, että työnantajien kela-maksun poisto. Vuoden 2024 valmisteverotaso dieselin keskimääräinen verotaso laskisi vuoteen 2027 mennessä kuluttajahinta- ja ansiotasoindeksiennusteella korjattuna noin 10–11 senttiä litralta. Verotasojen kehityksessä on oletettu, että uusiutuvien polttoaineiden osuus liikennepolttoaineissa olisi 18 prosenttia vuosina 2026–2027 hallitusohjelmaneuvoittelussa sovitun seuraamustasojen porrastuksen seurauksena. Kuviossa ei ole huomioitu myöhemmin hallituskaudelle suunniteltua 100 miljoonan euron alennusta hiilidioksidiverokomponenttiin.

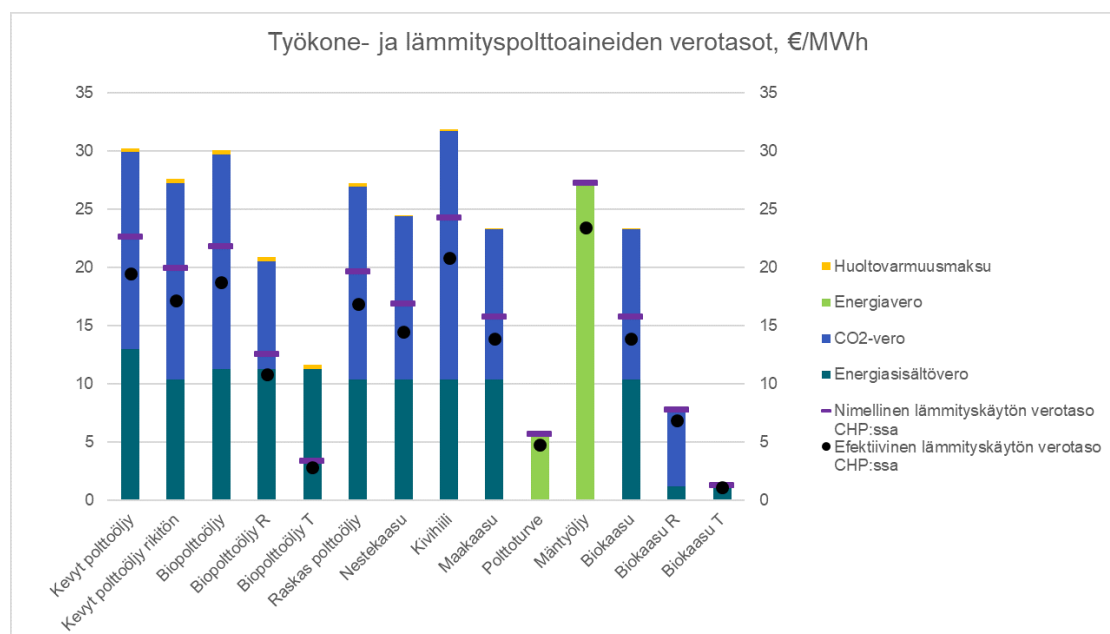


Kuva 2. Dieselin verotason kehitys. Lähde: VM, Tilastokeskus

Työkone- ja lämmityspolttoaineet

Työkone- ja lämmityspolttoaineiden verotuksen rakenne on esitetty kuviossa 3. Työkone- ja lämmityspolttoaineille energiasisältöveron määrä on 10,33 euroa megawattitunnilta ja hiilidioksidiveron määrä 53 € hiilidioksiditonnilta. Esimerkiksi työkoneissa ja erillisessä lämmityksessä käytettävän kevyen rikittömän polttoöljyn kokonaisverotaso 27,58 senttiä litralta (=27,58 euroa megawattitunnilta) ja maakaasun 23,354 euroa megawattitunnilta erillisessä lämmöntuotannossa. Yhdistetyssä sähkön ja lämmöntuotannon (CHP) energiasisältöveroa on alennettu 7,63 eurolla megawattitunnilta. Yhdistetyn sähkön ja lämmöntuotannon efektiiviset verotavat

ovat lämmöntuotannon polttoaineiden verotuksesta johtuen tätä matalammat. Ammattimaisen maatalouden, kasvihuoneviljelyn, kalankasvatuksen harjoittajalle palautetaan energiasisältövero osuus öljytuotteista (esim. kevyestä polttoöljystä 10,33 senttiä litralta). Työkoneissa tai lämmityksessä käytetyn biokaasun energiasisältövero on energiaveromallista poiketen EU:n vähimmäisverotasolla ja esimerkiksi tähde- ja jäteperäisen biokaasun verotaso on yhteensä 1,284 euroa megawattitunnilta.



Kuva 3. Työkone- ja lämmityspolttoaineiden verotasot. Lähde: VM

Kevyenä polttoöljynä käytettäväksi tarkoitettu polttoaine on tehtävä tunnistettavaksi väri- ja merkkiaineella.

Polttoaineverotuottojen kehitys

Vuonna 2023 liikennepolttoaineista kerättiin valmisteverotuottoja yhteensä noin 2,7 miljardia euroa, josta bensiinin ja sitä korvaavien biopolttoaineiden osuus oli noin 1,3 miljardia euroa ja dieselöljyn ja sitä korvaavien biopolttoaineiden osuus noin 1,4 miljardia euroa. Polttoaineverotukseen liittyvän henkilö- ja pakettiautojen käyttövoimaveron tuotto vuonna 2023 oli noin 0,4 miljardia euroa. Lämmityspolttoaineista kertyi verotuottoja vuonna 2023 bruttomääräisesti noin 0,7 miljardia euroa. Maatalouden ja energiaintensiivisten yritysten veronpalautus huomioiden verotuotot lämmityspolttoaineista olivat noin 0,6 miljardia euroa.

Vuoden 2024 valmisteverolainsäädännöllä liikennepolttoaineista kannettavien nimellisten verotuottojen ja käyttövoimaverotuoton ennustetaan laskevan yhteensä noin 0,5 miljardia euroa vuodesta 2023 vuoteen 2027 mennessä. Lämmityspolttoaineista kertyvien verotuottojen arvioidaan alenevan nettomääräisesti nimellisesti noin 0,2 miljardia euroa. Liikenne- ja lämmityspolttoaineiden veropohjien ennustetun supistumisen lisäksi verotuottojen laskua selittää kevyemmin verotettujen biopolttoaineiden osuuden kasvu veropohjassa. Yhteensä polttoaineista kerättävien energiaverojen ja henkilö- ja pakettiautojen käyttövoimaverotuottojen suhteen bruttokan-

santuotteeseen arvioidaan laskevan vuoteen 2027 mennessä nykyisellä valmisteverolainsäädännöllä vajaan 0,3 prosenttiyksikköä, joka vuoden 2027 ennustetun bruttokansantuotteen tasolla vastaa noin 0,9 miljardia euroa.

3.2.3 Verotusmenettely ja verovelvollisten määrä

Valmisteverotuksen peruseriaatteet on EU:ssa yhdenmukaistettu valmisteveroja koskevasta yleisestä järjestelmästä j annetulla neuvoston direktiivillä (EU) 2020/262, jäljempänä *valmisteverotusdirektiivi*. Valmisteverotusdirektiivi on toimeenpantu Suomessa valmisteverotuslailla (182/2010).

Valmisteverotuksessa on lähtökohtana alueperiaate, jonka mukaan jokainen EU:n jäsenvaltio verottaa sen alueella tapahtuvaa tuotteiden kulutusta. Valmisteveron alaisia tuotteita voidaan valmistaa, jalostaa, pitää hallussa ja siirtää veroa suorittamatta väliaikaisen verottomuuden järjestelmässä.

Valmisteveron suorittamisvelvollisuus syntyy, kun veronalainen tuote luovutetaan kulutukseen väliaikaisen verottomuuden järjestelmästä. Järjestelmän tarkoituksena on helpottaa tuotteiden vapaata liikkumista jäsenvaltioiden välillä. Myös EU:n ulkopuolelta tulevat tuotteet voidaan siirtää väliaikaisen verottomuuden järjestelmään.

Nestemäisten polttoaineiden valmistuksen ja jalostuksen tulee tapahtua valtuutetun varastonpitäjän verottomassa varastossa. Myös polttoaineiden maahantuonti sekä tukkuportaan varastointi tapahtuvat myös pääosin verottomissa varastoissa. Nestemäisten polttoaineiden valtuutettuina varastonpitäjinä toimii toukokuussa 2024 109 yritystä. Maa- ja biokaasun osalta valmisteverovelvollisia tahoja, ilman biokaasun pientuottajia, oli n. 70 kappaletta. Kivihiilen osalta valmisteverovelvollisia toimijoita oli puolestaan n. 30 kappaletta, joskin valmisteverovelvollisten määrä erityisesti kivihiilen osalta on varsin nopeassa laskussa. Sama taho on useassa tapauksessa valmisteverovelvollinen useammasta polttoaineesta.

Verottoman varaston pitäminen ja toiminta väliaikaisen verottomuuden järjestelmässä on luvanvaraista. Polttoaineiden valmistusta, jalostusta ja säännöllistä tukkukauppaa harjoittavien yritysten lisäksi verottoman varaston luvan voi saada yritys, joka käyttää tai luovuttaa käytettäväksi tuotteita verottomaksi säädettyyn tarkoitukseen jatkuvasti ja merkittävässä laajuudessa. Käytännössä verottoman varaston lupia on myönnetty esimerkiksi myös voimalaitoksille ja polttoaineiden teollista ensikäyttöä harjoittaville yrityksille, joilla on sekä verollista että verotonta käyttöä.

Se, missä vaiheessa polttoaineet luovutetaan kulutukseen väliaikaisen verottomuuden järjestelmästä, riippuu lähinnä polttoaineyhtiöiden toiminnasta ja niiden keskinäistä sopimuksista. Kulutukseen luovutus tapahtuu kuitenkin viimeistään siinä vaiheessa, kun polttoaine kuljetetaan verottomasta varastosta huoltoasemalle tai sellaiselle käyttäjälle, jolla ei ole toimintaansa varten verotonta varastoa. Siten verovelvollinen ei läheskään aina tiedä missä, mihin tarkoitukseen ja kenen toimesta polttoainetta käytetään. Toisaalta polttoaineyhtiöllä on mahdollisuus hankkia ja varastoida polttoaineita myös verollisena.

Suomeen toisesta jäsenvaltiosta tai EU:n ulkopuolelta tuotavia polttoaineita on mahdollista siirtää väliaikaisen verottomuuden järjestelmässä myös rekisteröidylle tai väliaikaisesti rekisteröidylle vastaanottajalle. Polttoaineet katsotaan tällöin kulutukseen luovutetuksi, kun ne vastaanotetaan, eikä niitä voi varastoida tai siirtää edelleen verottomuuden järjestelmässä.

Maakaasun siirtoverkkoon ja verottomaan jakeluverkkoon sovelletaan valmisteverotuslain verotonta varastoa koskevia säännöksiä sekä maakaasuverkonhaltijaan, rekisteröityyn jakeluverkonhaltijaan, biokaasun tuottajaan ja biokaasun pientuottajaan valmisteverotuslain valtuutettua varastonpitäjää koskevia säännöksiä.

Valmisteverotuksen yleisestä verotusmenettelystä säädetään valmisteverotuslain lisäksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa (768/2016). Valmisteverotuksen toimittamisesta vastaa Verohallinto.

Valtuutettujen varastonpitäjien on annettava valmisteveroilmoitus pääsääntöisesti kalenterikuukauden mittaiselta verokaudelta. Määräpäivä veroilmoituksen antamiselle ja valmisteveron maksamiselle on verokautta seuraavan toisen kalenterikuukauden 12. päivä.

Verottoman varastonpitäjien joukossa on hyvin erilaisia ja eri kokoisia toimijoita. Mukana on y-tunnuksellisten yhteisöjen lisäksi joitakin yksityishenkilöitä. Suuri osa verottoman varastonpitäjistä käyttää polttoainetta teollisessa valmistuksessa siten, että käytetty polttoaine on vapautettu valmisteverosta tai toimija hakee maksamistaan veroista palautukset.

3.3 Polttoaineen jakelu

Suomessa ei ole käytössä sellaista polttoaineiden jakeluverkkoa- tai järjestelmää, jonka perusteella polttoaineen loppukäyttäjää voitaisiin luotettavasti ennakkollisesti tunnistaa. Polttoaineiden verotus tapahtuu tukkuportaassa, ja samaa verotaso sovelletaan kaikkeen markkinoille lasketuun polttoaineeseen polttoaineen laadun mukaan riippumatta sen käyttökohteesta. Polttoaineen värjäystä käytetään erottamaan kevyemmin verotettu kevyt polttoöljy dieselistä. Kevyen polttoöljyn osalta loppukäyttöä valvoo pääasiassa Tulli.

Uuden polttoaineen jakelun päästökaupan toimeenpanto direktiivin mukaisella soveltamisalalla siten, että polttoaineen loppukäyttäjä voitaisiin ennakkolta tunnistaa, on nykytilassa mahdotonta. Olemassa olevissa rakenteissa kuten valmisteverotuksessa ja jakeluvelvoitteessa sääntelyn kohteella ei ole velvollisuutta valvoa loppukäyttöä, eikä valvonnan mahdollistavia rakenteita siksi ole olemassa. Ongelma koskee polttoainelajeista niin bensiiniä, dieseliä kuin kevyttä polttoöljyä, useilla eri loppukäytön sektoreilla. Asiaa on käsitelty tarkemmin arviomuistiossa. Jäljempänä on kuvattu direktiivin soveltamisalan ulkopuolisen polttoaineen jakelua nykytilassa.

Puolustusvoimille ja maanpuolustukseen jaeltu polttoaine

Puolustusvoimille polttoaine jaellaan suoraan varuskuntiin erillisjakeluna. Myös rajavartiolaitokselle jaellaan polttoainetta erillisjakeluna lento- ja vesiliikenteessä käytettäväksi. Kyseiset polttoainevirrat ovat etukäteen tunnistettavissa, ja ne on mahdollista eriyttää päästökaupan soveltamisalalle jaellusta polttoaineesta. Puolustusvoimille ja rajavartiolaitokselle erillisjakeluna toimitettu polttoaine ei sisältyisi polttoaineen jakelun päästökaupan soveltamisalaan. Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen ajoneuvot tankkaavat osin yleisiltä huoltoasemilta. Muu kuin suoraan puolustusvoimille tai rajavartiolaitokselle erillisjaeltu polttoaine kuuluisi käytännössä päästökaupan piiriin, jolloin myös ko. viranomaistahot maksaisivat em. tavalla hankitusta polttoaineesta päästökaupasta aiheutuvan lisäkustannuksen.

Vesiliikenne

Vesiliikenteessä on käytössä hyvin monenlaisia tankkausmahdollisuuksia riippuen aluksen käyttötärpeestä ja koosta. Huviveneissä merkittävä osa polttoaineesta ostetaan veneasemien

ohella tieliikenteen tankkausasemilta muun muassa polttoaineen hintaeron takia. Veneasemilta ostettuna litra polttoainetta voi maksaa useita kymmeniä senttejä enemmän kuin maanteiden jakeluasemilla, johtuen muun muassa vähäisestä kilpailusta, kalliista tankkausinfrastruktuurista ja jakelusta sekä lyhyestä veneilyesongista. Veneisiin tankataan moottorista riippuen tieliikenteessä käytettäviä polttoaineita eli dieseliä ja moottoribensiiniä.

Pienemmät alukset (bruttovetoisuus 0–400) voivat käyttää erilaisia polttoainelaatuja ja hyödyntää monenlaisia tankkausratkaisuja, esimerkiksi maalla sijaitsevia tankkausasemia ja irrallisia polttoainesäiliöitä. Valtaosa tämän kokoluokan aluksista, erityisesti suuremmat alukset, tankataan samalla tavalla kuin yli 400 bruttovetoisuuden alukset eli satamissa säiliöautoilla.

Suuremmat alukset (bruttovetoisuus 401–4999) pääsääntöisesti hoitavat polttoainetäydennykset satamissa samoin järjestelyin kuin meriliikenteen päästökaupan piirissä olevat (5 000 bruttovetoisuuden) alukset. Ne myös käyttävät pääsääntöisesti eri polttoaineita kuin huviveneet.

Vesiliikenteen jakelujärjestelmän yksi elementti on polttoaineen luovuttaminen verottomana tietyille aluksille. Lain mukaan muussa kuin yksityisessä huviliikenteessä olevien alusten kulluttamat polttoaineet ovat verottomia. Verottomuus toteutetaan osittain palauttamalla hakemuksesta alusliikenteen harjoittajalle aluksen sanottuun tarkoitukseen käyttämästä polttoaineesta suoritettu vero. Tietyille aluksille saa polttoaineen kuitenkin luovuttaa suoraan verottomana valtuutetun varastonpitäjän verottomasta varastosta nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun asetuksen 6 a §:n (922/97) mukaisesti.

Lentoliikenne

Ilmailussa polttoaineiden tankkauspaikka riippuu lentokoneen ja moottorin tyypistä. Erityisesti harraste-ilmailussa on mahdollista käyttää tieliikenteen jakelupisteeltä noudettavaa bensiiniä tai dieselöljyä. Valtaosa ilmailussa käytettävästä polttoaineesta on lentopetrolia, josta suurin osa käytetään suuremmissa turbiinimoottorikäyttöisissä lentokoneissa ja helikoptereissa. Myös dieselmoottorikäyttöiset pienkoneet käyttävät polttoaineenaan yleensä lentopetrolia. Lentopetrolin jakelu tapahtuu pääasiassa lentoasemilla polttoaineyhtiön toimesta suoraan tankkiautosta ilma-alukseen. Lentopetrolia jaellaan valmisteverottomana, koska lähes kaikki polttoaine käytetään liikenneilmailussa tai muussa lentotyössä. Siltä osin kuin polttoainetta on käytetty yksityiseen huvi-ilmailuun, tilittää ilma-aluksen käyttäjä valmisteveron verottajalle.

Pääosa mäntämoottorisista ilma-aluksista on varustettu bensiinimoottoreilla, joissa käytetään yleensä polttoaineena lentobensiiniä. Osa, erityisesti pienimmistä ilma-aluksista, pystyy käyttämään polttoaineenaan lentobensiinin ohella myös moottoribensiiniä. Lentobensiiniä jaellaan lentopaikoilla pääasiassa itsepalveluautomaateista niillä lentopaikoilla, joilla sitä on saatavilla. Lentobensiini myydään valmisteverollisena, josta ilma-aluksen käyttäjä voi hakea jälkikäteen valmisteveron palautusta siltä osin, kuin polttoaine on käytetty muuhun kuin yksityiseen huvi-ilmailuun. Moottoribensiinin tankkaus ilma-aluksiin tapahtuu pitkälti samoin kuin huviveneilyssä. Kellukkeilla varustetut ilma-alukset voivat hyödyntää myös venesatamien jakelupisteitä. Osa dieselmoottorisista ilma-aluksista pystyy käyttämään lentopetrolin ohella myös dieselöljyä tietyin rajoituksin. Käytännössä dieselöljyä ei kuitenkaan juuri käytetä ilmailussa.

Raideliikenne

Raideliikenteessä käytetään polttoaineen (kevyt polttoöljy) erillisjakelua ja siten loppukäyttäjällä on mahdollista tunnistaa ennakkoon. Raideliikenteen dieselveturien käyttöön toimitetaan polttoainetta erillisjakeluna. VR-Yhtymä Oyj:llä on palveluvelvoite tankkauspaikojen tarjoamiseen.

Kiinteitä tankkauspaikkoja VR:llä on 24 kappaletta ja tämän lisäksi 4 mobiilitankkauspaikkaa, joissa on otettu huomioon valuma-altaat ja muu infrastruktuuri, mutta tankkaus tapahtuu suoraan rekasta. VR:n hallinnoimat tankkauspaikat sijaitsevat VR:n ja Väyläviraston mailla ja rai-teistolla. VR tankkausverkostosta on saatavilla vain yhtä polttoainelaatua (Neste kevyt poltto-öljy), mikä vaihdetaan talvi- kesälaatuiseksi syksyisin ja keväisin portaittain.

Tavara- ja henkilöliikenteestä valtaosa kalustosta on sähkövetoista. Dieselvetoilla on suurempi merkitys tavaraliikenteessä rataverkon ollessa osin sähköistämätön varsinkin rataosuuksilla, joilla ei ole henkilöliikennettä. Dieselvetoa käytetään tavarajunaliikenteen ohella tehtaiden, sa-tamien ja ratapihojen vaihtotyöliikenteessä, radanpidon työkoneiden liikennöinnissä ja käy-tössä, pienessä määrin museotoimijoiden liikenteessä sekä joidenkin teollisuuslaitosten sisäi-nessä logistiikassa. Dieselvetoalustoa voi omistaa yhteensä useita kymmeniä yrityksiä eri toi-mialoilla.

Maa- ja metsätalous

Maa- ja metsätalouden kevyttä polttoöljyä käyttävien työkoneiden polttoainetta hankitaan osin suorina toimituksina maatilalle tai työmaalle ja osin huoltoasemilta. Metsätalouden työkoneiden polttoaine hankitaan usein esim. urakoitsijan itsensä toimesta huoltoasemilta ja polttoaine kul-jetetaan metsätyökoneelle metsään. Muillekin työkoneille kuten esim. direktiivin mukaiseen ja-kelijoiden päästökaupan soveltamisalaan kuuluville rakentamisen sektorin työkoneille poltto-aine hankitaan tyypillisesti urakoitsijoiden toimesta. Markkinalla toimii myös polttoainepalve-luyrittäjiä, jotka toimittavat polttoainetta loppukäyttäjille. Maa- ja kalatalouden tuotantoraken-nusten lämmöntuotantoon on usein käytössä erillisjakelu, mutta myös muita hankintamuotoja voidaan käyttää.

Maatiloilla samaa polttoainetta saatetaan käyttää niin jakelijoiden päästökaupan soveltamis-alaan kuuluvaan asuinrakennuksen lämmitykseen kuin soveltamisalan ulkopuolella olevaan maatalouskäyttöön kuten työkoneisiin tai kuivuriin, silloin kuin tilalla on olemassa vain yksi maatilatankki. Maa- ja metsätaloustraktoreille tyypillistä on, että niitä saatetaan käyttää myös muissa käyttötarkoituksissa kuten esim. talvikunnossapidossa tai muussa urakoinnissa. Tällöin on joko käytettävä polttoaineena dieseliä tai maksettava Liikenne- ja viestintävirastolle lakisää-teinen päivämaksu, jolla korvataan alemman verokannan polttoaineen käyttö.

Ehdotukset ja niiden vaikutukset

3.4 Keskeiset ehdotukset

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi uusi laki fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta. Lailla pantaisiin täytäntöön päästökauppadirektiivi rakennusten erillislämmityksen, tieliiken-teen ja muiden alojen päästökaupan osalta.

Ehdotettua lakia sovellettaisiin laajasti yleisen päästökaupan ulkopuoliseen polttoaineen kulu-tukseen luovutukseen. Soveltamisalaan ei kuuluisi muu kuin polttoaineiden kulutukseen luovu-tus polttoon. Soveltamisalaan kuuluvat polttoaineet olisivat polttoaineverolain 2 ja 2a §:ssä sekä sähköverolain 2 ja 2a §:ssä tarkoitetut fossiiliset nestemäiset ja kaasumaiset polttoaineet pois lukien turve ja mäntyöljy.

Päästökauppadirektiivin soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan kansallisesti maa- ja metsä-talouden polttoaineisiin sekä vapaa-ajan vesiliikenteen ja yleisen päästökaupan ulkopuolisen

lentoliikenteen polttoaineisiin. Kansallisesti soveltamisalaa laajennettaisiin koska päästökauppadirektiivin mukainen soveltamisala ei nykyisellä polttoaineenjakelella ole mahdollista toteuttaa ilman merkittäviä ja kustannustehottomia muutoksia polttoaineiden jakeluun. Ehdotettua lakia ei kuitenkaan sovellettaisi puolustusvoimien, raideliikenteen tai kaupallisen vesiliikenteen käyttöön erillisjaueluihin polttoaineisiin. Soveltamisalan rajausta perustuisi kaupallisen vesiliikenteen osalta verottoman polttoaineen luovutuksen ehtoihin, joiden myötä tietyiltä osin vesiliikenteessä voi luovuttaa verotonta polttoainetta aluksille. Soveltamisalan rajauksen myötä polttoaineen jakelu kaupallisille aluksille, jotka eivät ole verottoman polttoaineen erillisjakelun piirissä, olisi ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa.

Fossiilisen polttoaineen jakelun päästökauppa vastaisi järjestelmänä pitkälti yleistä päästökauppaa. Päästökauppaa koskevat velvoitteet kohdistuisivat säänneltyyn yhteisöön, joka lähtökohdaisesti olisi kulutukseen luovutetusta polttoaineesta valmisteverovelvollinen taho. Ehdotuksessa mahdollistettaisiin päästökaupan velvoitteiden siirto toiselle säänneltylle yhteisölle sopimuksella, jolloin soveltamisalaa kuuluvaa polttoainetta käyttävä valmisteverovelvollinen voisi jättää velvoitteiden ulkopuolelle, jos se hankkii käyttöönsä lain soveltamisalaan kuuluvaa polttoainetta taholta, joka on säännelty yhteisö ja ottaa vastuulleen laissa ehdotetut päästökaupan velvoitteet. Lisäksi ehdotetussa laissa olisi säännökset säänneltyyn yhteisön toiminnan muutoksista, kuten konkurssista tai toiminnan siirtymisestä toiselle taholle.

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi päästökauppadirektiivin edellyttämät velvoitteet päästöluvasta, tarkkailusuunnitelmasta sekä päästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todennuttamisesta. Lisäksi laissa olisi säännökset päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja niiden huutokaupoista sekä säänneltyyn yhteisön velvoitteesta palauttaa päästöoikeuksia. Säänneltyyn yhteisön velvoitteena olisi hakea päästölupa ja tarkkailusuunnitelman hyväksyntä toiminnalleen vuodesta 2025 alkaen. Lisäksi säänneltyyn yhteisön tulisi tarkkailla päästöjään luotettavasti ja kattavasti sekä todentaa ja raportoida ne vuosittain. Päästöjen tarkkailussa sovellettaisiin komission tarkkailuasetuksen vaatimuksia.

Säänneltyyn yhteisön tulee palauttaa vuodesta 2027 alkaen vuosittain päästöoikeudet, jotka vastaavat vuoden aikana jaeltujen fossiilisten polttoaineiden päästöjä. Päästöoikeuksia palautettaisiin ensimmäisen kerran syksyllä 2028. Päästöoikeuksien kokonaismäärä määräytyisi EU:n tasolla päästökauppadirektiivin mukaisesti ja sitä vähennettäisiin vuosittain lineaarisella vähennyskertomella. Päästöoikeudet laskettaisiin liikkeelle huutokauppaamalla. Huutokauppojen toteuttamisesta sekä luonnollisen ja oikeushenkilön osallistumisoikeudesta säädettäisiin huutokauppa-asetuksessa. Samoin kuin yleisessä päästökaupassa, Energiavirasto hoitaisi myös uuden päästökauppajärjestelmän huutokaupanpitäjältä edellyttämät tehtävät. Suomen osuus huutokauppatuloista perustuu päästökauppadirektiivin mukaiseen jäsenmaakohtaiseen osuuteen sekä mahdollisiin soveltamisalan laajennuksen myötä saataviin huutokauppatuloihin, jotka laajennuksen tehnyt jäsenmaa saa täysimääräisesti käyttöönsä. Direktiivin mukainen jäsenmaakohtainen osuus tai sitä vastaava osuus valtion varoja tulee käyttää päästökauppalaian liitteen IV mukaisiin kohteisiin.

Uutta päästökauppajärjestelmää varten luodaan yleisestä päästökauppajärjestelmästä erilliset päästöoikeudet. Kuten yleisessä päästökaupassa, päästöoikeuksien hallussapito, siirtäminen, mitätöinti ja käyttäminen palautusveloitteeseen tapahtuu unionin rekisterissä. Voimassa olevan päästökauppalaian nojalla Energiavirasto toimii unionin rekisterin kansallisena valvojana.

Säänneltyyn yhteisön tulisi käyttää päästöselvityksen todentamiseen akkreditoitua todentajaa, joka on hyväksytty tämän lain nojalla. Ehdotetussa laissa säädettäisiin todentajan vaatimuksista, hyväksynnästä ja tehtävistä. Todentamistehtäviä koskevista yksityiskohtaisemmista vaatimuksista sekä todentajien akkreditoinnista säädettäisiin komission todentamisasetuksessa.

Ehdotuksen mukaan Energiavirasto vastaisi polttoaineen jakelun päästökaupan valvonnasta sekä toimisi rekisteriviranomaisena ja huutokaupanpitäjänä. Lisäksi ehdotuksessa esitetään tiedonsaanti- ja tarkastusoikeutta, muutoksenhakua sekä seuraamuksia koskevat säännökset. Seuraamuksista päästökauppadirektiivi edellyttää ylitysmaksun määräämistä, jos säännelty yhteisö ei palauta päästöjään vastaavaa määrää päästöoikeuksia sekä tiedon julkaisemista Energiaviraston toimesta.

3.5 Pääasialliset vaikutukset

3.5.1 Ympäristövaikutukset

Jakelijoiden päästökaupan hintaohjaus kohdistuu polttoaineiden poltossa vapautuvaan CO₂-päästöön. Turpeen ja kiinteiden biomassojen poltosta syntyvät päästöt eivät kuulu jakelijoiden päästökaupan piiriin. Työ- ja elinkeinoministeriössä tammikuussa 2024 tuotetun arvion perusteella direktiivin mukaisen vähimmäissoveltamisalan CO₂-päästöt järjestelmän piiriin kuuluvista polttoaineista olisivat olleet vuonna 2021 n. 13,6 Mt. Arvioon eivät sisälly maa-, metsä- ja kalatalouden tuotantotilojen lämmityksestä sekä työkonekäytöstä johtuvat päästöt, eivätkä vapaa-ajan vesiliikenteen sekä kotimaan lentoliikenteen päästöt. Näistä lähteistä peräisin olevat CO₂-päästöt vuonna 2021 olivat yhteensä n. 1,47 Mt, josta 0,38 Mt oli peräisin maa-, metsä- ja kalataloudesta, 0,87 Mt maa- ja metsätalouden työkoneista sekä 0,15 Mt vapaa-ajan vesiliikenteestä ja 0,079 Mt kotimaan lentoliikenteestä.² Näin ollen kokonaisuudessaan tämän esityksen mukainen soveltamisala kansallinen soveltamisalan laajennus mukaan lukien kattaisi yhteensä n. 15 Mt taakanjakosektorin CO₂-päästöjä vuoden 2021 päästötietojen perusteella.

Päästölähde	IPCC-kategoria	Kuuluu soveltamisalaan	Sisällytetään soveltamisalaan kansallisella päätöksellä	Ei kuulu soveltamisalaan
Energiateollisuus*	1A1	0,23		
Teollisuus ja rakentaminen*	1A2	0,82		
Teollisuuden työkonet	1A2gvii	1,135		
Tieliikenne	1A3b	9,383		
Rautatieliikenne	1A3c			0,71
Kaupan, palveluiden ja julkisen sektorin lämmitys	1A4ai	0,874		
Kaupan, palveluiden ja julkisen sektorin työkonet	1A4ii	0,294		
Kotitalouksien lämmitys	1A4bi	0,679		
Kotitalouksien työkonet	1A4bii	0,162		

² Vuonna 2021 päästöt kotimaan lentoliikenteessä olivat poikkeuksellisen matalat, ja vuotta 2022 koskevan ennakkotiedon mukaan päästöt olisivat nousseet ollen 1,35 Mt.

Maa-, metsä- ja kalatalousrakennusten lämmitys	1A4ci		0,375	
Maa- ja metsätaloustyökoneet	1A4cii		0,867	
Kalastusalukset	1A4ciii			0,98
Vapaa-ajan vesiliikenne**	1A3d		0,148	
Kotimaan vesiliikenne**	1A3d			0,205
Kotimaan lentoliikenne	1A3a		0,079	
Muut (ml. puolustusvoimat)	1A5			0,686
Yhteensä		13,577	1,469	2,581

*TEM arvio päästöistä ilman turpeen ja jätteenpolton päästöjä

**Vapaa-ajan vesiliikenne sisältyy kotimaan vesiliikenteen päästöihin. Kotimaan vesiliikenteen CO₂-päästöt olivat Tilastokeskuksen mukaan 0,353 Mt, joihin sisältyvän vapaa-ajan vesiliikenteen päästöt olivat VTT:n ylläpitämän MEERI-mallin mukaan 0,148 Mt v. 2021.

Vaikutukset taakanjakosektorin päästöihin

Taakanjakosektorin tulevaa päästökehitystä arvioidaan VN TEAS-toimintaan kuuluvassa PEIKKO-hankkeessa³. Hankkeen tulokset tullaan julkaisemaan kesäkuussa 2024. Hallituksen esitystä ja arviota uuden päästökaupan soveltamisalan tulevaisuuden päästöistä tullaan täydentämään em. hankkeen valmistuttua. Seuraavissa alaluvuissa esitetään käytettävissä oleviin arviointeihin perustuvat ympäristövaikutukset.

Soveltamisalan laajennuksen vaikutukset

Soveltamisalan laajennus vahvistaisi taakanjakosektorin päästövähennystoimia. Järjestelmään sisältyvät päästöt kasvaisivat vuoden 2021 päästöjen mukaan arvioituna n. 1,47 Mt:lla, joista 0,074 Mt koostuisi taakanjakosektorin ulkopuolisesta kotimaan lentoliikenteestä. Laajennuksen vaikutuksista päästöihin ei ole toistaiseksi käytettävissä arviota. Pääosa laajennuksen myötä järjestelmään sisällytettävistä päästöistä olisi peräisin maatalouden energiankäytöstä. Maataloussektorin päästöjen vähenemisen on arvioitu olevan hidasta myös lähitulevaisuudessa. Mahdolliset nousevia polttoainekustannuksia kompensoivat toimenpiteet pienentäisivät päästöjä vähentävää vaikutusta, jos ne toteutettaisiin suoraan kulutetun polttoaineen hintaa laskevalla tavalla.

Vaikutukset liikenteessä

Ilmastopaneelin raportin 4/2022 mukaan EU-päästökauppa 50 euron tonnihinnalla vähentäisi tieliikenteen päästöjä 0,15 Mt (vaihteluväli 0,07–0,4 Mt) vuonna 2030. VTT arvioi Komission esityksen antamisen jälkeen, että ko. hinnalla voitaisiin saavuttaa enintään 0,3–0,4 Mt päästövähennykset. VTT:n arviointiin liittyy myös menetelmällisiä rajoituksia, joiden takia arviointi on

³ [Perusskenaariot energia- ja ilmastotoimien kokonaisuudelle kohti päästöttömyyttä \(PEIKKO\) | Tieto käyttöön \(tietokayttoon.fi\)](#)

syitä pitää päästövähennysten mahdollisena ylärajana. Laskelmassa oletetaan, että liikenteeseen käytetty rahamäärä pysyy vakiona, mikä todennäköisesti yliarvioi saavutettavaa päästövähennemää. Lisäksi oletuksiin kuuluu, että raskaan liikenteen hintajousto olisi samanlainen kuin henkilöliikenteessä. Todellisuudessa raskas liikenne vähentää ajosuoritetta todennäköisesti kuitenkin henkilöliikennettä vähemmän samalla hintatasolla. Jos oletetaan, että raskaassa kalustossa hinnannousu ei aikaansaisi suoritteiden pienenemistä tai autokannan muuttumista vähäpäästöisemmäksi, vaikutus päästöihin pienenesi ja olisi noin 0,3 Mt vuonna 2030. (päästökaupan arviomuistio)

Vapaa-ajan vesiliikenne

Vuoden 2021 Meeri-mallin mukaan huviveneet käyttivät polttoainetta yhteensä 55 646 tonnia vuodessa (vrt. LIISA-mallin mukaan tieliikenteessä käytettiin polttoainetta yhteensä 3 705 260 tonnia) ja päästöt olivat 148 241 CO₂-tonnia vuodessa. Polttoaineen jakelun päästökaupan vaikutuksesta vapaa-ajan vesiliikenteen päästöihin ei ole toistaiseksi käytettävissä arviota. Arviota täydennetään PEIKKO-hankkeen valmistuttua.

Vaikutukset erillislämmityksessä

Lämmityksen vuotuiset päästöt vaihtelevat hieman vuoden lämmitystarpeesta riippuen. Asuinrakennusten erillislämmityksen päästöt olivat 2,2 Mt CO₂ -ekv. vuonna 2021. Palvelusektorin (julkiset ja yksityiset) sekä asumisen erillislämmityksen kummankin päästöt olivat 0,9 Mt ja maatalouden 0,4 Mt.

Noin 56 000 pientalon voidaan arvioida luopuvan öljylämmityksestä vuosina 2022–2026; määrästä on jo toteutunut n. 32 000 ajanjaksolla 2022–2023. Keskimääräisellä öljynkulutuksella 2200 litraa per talo vuodessa tämä tarkoittaisi noin 0,33 Mt vähennystä asumisen erillislämmityksen päästöihin vuodesta 2021. Nykyisellä öljylämmityksestä luopumisen vauhdilla taloyhtiöiden päästöjen voidaan arvioida laskevan 0,003 Mt vuoden 2021 tasosta vuoden 2026 loppuun mennessä.

Tällöin päästökaupan alaisia päästöjä syntyisi asuinrakennusten erillislämmityksestä 0,57 Mt vuonna 2026. Tämä on siis asuinrakennuksissa päästövähennyspotentiaali, mihin päästökauppa voi osaltaan vaikuttaa.

Erillislämmityksen kysynnän hintajousto Suomessa liittyy suurta epävarmuutta, minkä johdosta päästövähennysvaikutusten arvioiminen on myös hyvin epävarmaa. Jos päästövähennystä arvioidaan liikennesektorin arviota vastaavalla tavalla siten, että erillislämmitykseen käytettävä rahamäärä on vakio, 7,9 % hinnannousu vähentäisi päästöjä vastaavasti eli 0,04 Mt asuntojen erillislämmityksessä vuonna 2030.

Vaikka hintojen nousu parantaakin energiatehokkuusinvestointien ja lämmitystapamuutosten kannattavuutta kunnissa, yksityisellä palvelusektorilla ja nykyisen päästökaupan ulkopuolisessa teollisuudessa, tämän vaikutus näiden sektoreiden päästöihin on hyvin vaikeasti ennakoitavissa.

Jos päästökaupan hintavaikutus jää hyvin pieneksi polttoaineen hintaan nähden, kansallisilla ohjauskeinoilla voi olla päästökauppaa suurempi vaikutus päästöihin. Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU) yhteydessä on arvioitu erillislämmityksen päästöjen pienenevän 0,09 Mt vuoden 2030 tilanteen mukaisesti. Uusi arvio koko uuden päästökaupan soveltamisalan päästövähennyksistä saadaan käyttöön PEIKKO-hankkeen valmistuessa kesällä 2024.

Vaikutukset yleisen päästökaupan ulkopuolisessa teollisuudessa ja lämmöntuotannossa

Muut energiaperäiset päästöt joihin lukeutuvat päästökauppaan kuulumattomat sähkön erillistuotannon ja sähkön- ja lämmön yhteistuotannon päästöt, päästökauppaan kuulumattomat teollisuuden sekä teollisuutta palvelevien kattilalaitosten polttoaineperäiset päästöt sekä jätevoimalaitoksissa poltettujen yhdyskunta/sekajätteen päästöt olivat ennakkotietojen mukaan vuonna 2021 yhteensä 1,84 Mt CO₂-ekv, mikä on noin 3,8 % Suomen kokonaispäästöistä ja noin 6,7 % taakanjakosektorin päästöistä. Päästöt ovat pysyneet viime vuosina suurin piirtein samalla tasolla. Päästökauppaan kuulumattomien sähkön erillistuotannon ja sähkön- ja lämmön yhteistuotannon päästöt olivat ennakkotiedon mukaan 0,25 Mt CO₂-ekv. vuonna 2021. Vastaavasti päästökauppaan kuulumattomat teollisuuden sekä teollisuutta palvelevien kattilalaitosten polttoaineperäiset päästöt olivat yhteensä 0,9 Mt CO₂-ekv.

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU) yhteydessä on arvioitu, että uusi polttoaineen jakelun päästökauppa vähentäisi kaukolämmön tuotannon päästöjä 0,06 Mt vuoden 2030 tilanteen mukaisesti. Arviota uuden jakelijoiden päästökaupan vaikutuksista yleiseen päästökauppaan kuulumattoman teollisuuden päästöihin ei ole toistaiseksi käytössä. Arvio koko uuden päästökaupan soveltamisalan päästövähennyksistä saadaan käyttöön keväällä 2024.

Vaikutukset työkoneissa

Työkoneiden kasvihuonekaasupäästöt olivat vuonna 2022 2,5 Mt CO₂-ekv., mikä on noin 5 % Suomen kokonaispäästöistä ja 9 % taakanjakosektorin päästöistä. Työkoneiden päästöt ovat pysyneet viime vuosina suurin piirtein samalla tasolla. Työkoneiden päästöistä 46 % syntyi teollisuudessa, 11 % palvelusektorilta, 36 % maa- ja metsätalouden työkoneista ja 7 % kotitalouksien työkoneista.

Keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU) yhteydessä on arvioitu, että uusi polttoaineen jakelun päästökauppa vähentäisi työkoneiden päästöjä 0,08 Mt vuoden 2030 tilanteen mukaisesti.

Vaikutukset maa- ja metsätalouden päästöihin

Maatalouden metaani- ja dityppioksidipäästöt raportoidaan taakanjakosektorilla ja hiilidioksidipäästöt LULUCF- sektorilla. Taakanjakosektorin energiasektorilla raportoidaan maatalouden työkoneiden, kiinteistökohtaisen lämmityksen ja viljankuivureiden polttoaineiden käytön päästöt. Maa-, metsä- ja kalatalouden energiaperäiset päästöt olivat vuonna 2021 yhteensä 1,25 Mt CO₂-ekv. Luku ei sisällä kaupallisen kalastuksen päästöjä kalastusaluksilta. Päästöistä valtaosa 0,87 Mt CO₂-ekv. oli peräisin maa- ja metsätalouden työkoneiden päästöistä. Maa-, metsä- ja kalatalouden tuotantorakennusten energiankäytöstä syntyi päästöjä puolestaan 0,38 Mt CO₂-ekv. Ilmastovuosikertomuksessa 2023 niiden on arvioitu olevan 6 % taakanjakosektorin päästöistä.

Kasvihuonekaasuinventaarion tietojen mukaan vuonna 2021 erillislämmityksen päästöt olivat 2,2 ja vuonna 2022 noin 1,9 Mt CO₂-ekv. Asuinrakennusten osuus erillislämmityksen päästöistä vuonna 2022 oli 36 %, liike- ja palvelurakennusten 42 % ja maatalouden 22 %. Maatalousrakennusten lämmityksen päästöt olivat siis 0,42 Mt CO₂-ekv vuonna 2022. Kasvihuone-
tuotannon päästö sisältyy edelliseen, ja oli n. 0,03 Mt vuonna 2020.

Jos tarkastellaan työkoneita ja viljakuivureita erikseen, maataloustyökoneiden päästöt olivat vuonna 2022 KHK-inventaariotietojen mukaan noin 0,56 Mt CO₂-ekv., viljakuivureiden päästöt 0,23 Mt CO₂-ekv ja metsätyökoneiden päästöt noin 0,33 Mt CO₂-ekv.

VTT toteutti vuonna 2017 Maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta selvityksen ”Kehityspotit työkoneiden biokaasutekniikkaan”. Selvityksessä esitettiin arvio potentiaalisimmista työkonenäyttökohteista joissa biometaani/metaani voisi olla varteenotettava vaihtoehto dieseltyökoneelle. Keskeisimpinä käyttökohteina tunnistettiin sellaiset työkoneet, joissa keskimääräinen energiankulutus on pienekköä ja työkonen operointi tapahtuu tankkausinfrastruktuurin lähettyvillä. Parhaiten tällaisia käyttökohteita vastaavat maatilojen pieneköt traktorit noin 50–100 kW teholuokassa.

VTT:n vuonna 2022 toteuttamassa Työkoneiden kustannustehokkaat päästövähennyskeinot -selvityksessä on pelto- ja metsätraktorien osalta todettu vaihtoehtoisista käyttövoimaratkaisuisista seuraavaa: Mikäli työkonen omalla tankilla tai akulla ei voida suoriutua koko työvuoron työsuoritteesta, soveltuvat nestemäiset tai kaasumaiset käyttövoimat siirrettävällä varastotankilla parhaiten niiden sähköä korkeammasta energiatiheydestä ja tankkaustehosta johtuen.

Näiden arvioiden perusteella maataloustraktorien käyttövoimaan ei ole odotettavissa nopeita muutoksia. Mahdolliset nousevia polttoainekustannuksia kompensoivat toimenpiteet pienentäisivät päästöjä vähentävää vaikutusta.

3.5.2 Taloudelliset vaikutukset

3.5.2.1 Vaikutukset polttoaineen loppukäyttäjille

Vaikutukset uudesta päästökaupasta aiheutuvat pääasiassa polttoaineiden loppukäyttäjille polttoaineiden hintojen nousun myötä. Päästöoikeuden hintaan uudessa fossiilisen polttoaineen jakelua koskevassa päästökaupassa liittyy merkittävää epävarmuutta. Hinta muodostuu euroopalaisilla markkinoilla, jolloin Suomen päästöjen kehityksellä ei ole huomattavaa vaikutusta päästöoikeuden hinnan muodostumiseen.

Tämän hetken analyysien perusteella on mahdollista, että päästöoikeuden hinta nousisi direktiivissä asetettua 45 euron (v. 2020 hinnoin) kynnyshintaa korkeammaksi jo ensimmäisinä vuosina hinnoittelun käynnistymisen jälkeen.

Kustannukset loppukäyttäjille ovat suorassa suhteessa käytetyn polttoaineen määrään. Vaikutusten toteutumisen kannalta olennaista on se missä määrin polttoaineen loppukäyttäjät voivat muuttaa käytöstään ja vähentää päästökaupan piirissä olevan polttoaineen käyttöä.

Uudessa polttoaineen jakelun päästökaupassa säännellyn yhteisön on ostettava kulutukseen luovutetun polttoaineen hiilisisältöön perustuva päästöoikeus polttoaineen myymiseen. Päästöoikeudet tullaan todennäköisesti huutokauppaamaan EU:n yhteisellä päästöoikeuksien huutokauppapaikalla. Päästöoikeuden hinta määräytyy kysynnän ja tarjonnan mukaan. Uudella päästökaupalla on vaikutuksia valmisteverovollisille toimijoiden, kuten polttoaineen jakelijoiden ja teollisten valmisteverollisten loppukäyttäjien, lisäksi myös polttoaineen loppukäyttäjille. Jakeluyhtiöt voivat vähentää päästökaupan päästöoikeuksien tarvetta lisäämällä sekoitteeseen kestäviä polttoaineita, jolloin polttoaineliträn CO₂-päästö pienenee. Todellisuudessa on oletettavaa, ettei järjestelmä luo kannusteita lisätä kestävien polttoaineiden määrää niin kauan, kuin fossiilisen polttoaineen ja päästöoikeuden hinnat sekä valmisteverot ja mahdolliset jakeluvaihtoehtojen seuraamusmaksut eivät ylitä vaihtoehtoisten polttoaineiden ostohintoja. Tällöin pääs-

tökaupan hinta siirretään polttoaineen hinnoitteluun eli polttoaineen hinta loppukäyttäjälle kallistuu päästökaupan hinnan mukaisesti, jotta hinta heijastaisi polttoaineen käytön aiheuttaman päästön ulkoisvaikutusta. Päästökaupan vaikutusmekanismina on siten korottaa fossiilisen polttoaineen hintaa. Polttoaineiden hinta muodostuu polttoaineen raaka-aineen hinnasta, eli esimerkiksi öljyn maailmanmarkkinahinnasta, mahdollisen jalostuksen kustannuksesta, jakelukustannuksesta, jakelijoiden marginaalista, valmisteverosta, arvonlisäverosta sekä mahdollisesta uusiutuvien polttoaineiden jakeluvuorituksen hintavaikutuksesta sekä tulevaisuudessa myös päästöoikeuden hintavaikutuksesta. Polttoaineen toimittava taho tekee itsenäisesti tuotteitaan koskevat hinnoittelupäätökset ml. sen miten päästökaupasta johtuvat lisäkustannukset jaetaan eri tuotelajeihin.

3.5.2.2 Vaikutukset liikenteessä käyttövoimakustannuksiin

Päästökaupan vaikutusta tieliikennepolttoaineiden hintaan on arvioitu vuonna 2022 Rambollin toteuttamassa selvityksessä. Selvityksessä polttoaineen hintamuutokset arvioitiin erona vertailuvaihtoehtoon. Vertailuvaihtoehdoksi määriteltiin kolme erilaista polttoaineiden maailmanmarkkinahintojen arvioidut kehitykset fossiilisen bensiinin, dieselin ja kaasun osalta sekä uusiutuvan dieselin, etanolin, biokaasun, sähkön ja vedyn osalta. Hintaskenaariot näiden maailmanmarkkinahintojen kehittymiselle olivat matala, perusura ja korkea hinta.

Selvityksen mukaan päästökauppa nostaisi päästöoikeuden 50 euron tonnihinnalla bensiinin sekoitehintaa 16 senttiä litralta ja dieselin sekoitehintaa 11 senttiä litralta vuonna 2030. Laskelmassa on huomioitu vuonna 2021 voimassa olleen jakeluvuoritelain mukainen uusiutuvan polttoaineen osuus polttoainesekoitteessa. Huomioitavaa on, että sääntelymuutokset sekä polttoaineen verotukseen, että jakeluvuoritteeseen vaikuttavat osaltaan siihen, kuinka suuria hintavaikutuksia polttoaineen hintoihin päästökauppa aiheuttaa. Laskelmissa ei ole huomioitu Orpon hallituksen hallitusohjelman linjaamia muutoksia polttoaineverotukseen tai jakeluvuoritteeseen. Jakeluvuoritteen muutoksilla on vaikutusta siihen, kuinka suuri osuus polttoainesekoitteesta on fossiilista polttoainetta eli kuinka suurelle osuudelle sekoitteesta jakelijan on tullut hankkia päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia.

Päästökaupan 50 euron tonnihinta kasvattaisi henkilöauton vuotuisia käyttökustannuksia keskimäärin 113 euroa, pakettiauton 133 euroa, linja-auton 1 855 euroa, kuorma-auton ilman perävaunua 314 euroa ja perävaunullisen kuorma-auton 3 643 euroa. Yrityskäytössä polttoainekustannuksiin sisältyvä arvonlisävero on vähennyskelpoinen, jolloin välitön kustannusvaikutus on noin 19 prosenttia esitettyä pienempi. Päästökaupan vaikutus koko tieliikenteen vuotuisiin ajokustannuksiin olisi 517 miljoonaa euroa vuonna 2030. Korkeammilla päästöoikeuden hinnoilla myös kustannukset kasvaisivat. Kustannusvaikutuksissa on huomioitava, että autokannan sähköistymisnopeudella on merkittävä vaikutus niiden suuruuteen.

Päästökaupan hintavaikutus kohdistuu myös linja-autoliikenteeseen eli joukkoliikenteeseen, jolloin hintavaikutukset voivat valua myös joukkoliikenteen lippuhintoihin. Paikallinen joukkoliikenne sähköistyy nopeasti, mutta kaukoliikenteessä sähköistyminen ei ole alkanut latausinfraan puuttumisen ja pitkän matkan sähkölinja-autojen hitaamman teknologisen kehityksen takia. Lippujen hintoihin vaikuttavat monet tekijät, eikä tarkempaa euromääräistä arvioita pystytä tekemään.

Arvioihin liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä. Selvityksessä polttoaineen hintamuutokset arvioitiin erona vertailuvaihtoehtoon. Vertailuvaihtoehdoksi määriteltiin kolme erilaista polttoaineiden maailmanmarkkinahintojen arvioidut kehitykset fossiilisen bensiinin, dieselin ja kaa-

sun osalta sekä uusiutuvan dieselin, etanolin, biokaasun, sähkön ja vedyn osalta. Hintaskenariot olivat matala, perusura ja korkea hinta. Vertailuvaihtoehdoissa myös voimassa oleva jakeluvaihtoehtojen tason vaikutukset otettiin huomioon.

Selvityksen yhteydessä tehtyjen kysyntätarkastelujen perusteella voidaan päätellä, että esitetyt arviot EU:n 55-valmiuspaketin vaikutuksista tieliikenteen kustannuksiin pätevät, jos bensiinin sekä dieselin litrahinnat ovat vuonna 2030 alle 1,80 euroa. Jos litrahinnat ovat vuonna 2030 noin 2,20 euroa, pienentävät kysyntämuutokset arvioituja kustannusvaikutuksia henkilöautoilla noin 12 prosenttia ja kuorma-autoilla noin 4 prosenttia. Kokonaiskustannusten pienentyminen johtuu siitä, että korkeammat hinnat johtavat ajosuoritteiden pienentymiseen, jolloin myös kokonaiskustannukset jäävät matalammiksi. Selvityksen laskelmat on laadittu sellaisten taustatietojen pohjalta, joissa ei ole otettu huomioon 24.2.2022 alkanutta Venäjän hyökkäystä Ukrainaan ja sen vaikutusta polttoaineiden hintojen nousuun.

Esityksen myötä soveltamisalaa laajennettaisiin ETS1 ulkopuolisen lentoliikenteen polttoaineisiin ja siihen osaan vesiliikenteestä, jolla ei ole olemassa verotonta erillisjakelua. Näiden toimijoiden polttoaineiden hinta kallistuisi. Hinta- ja kustannusvaikutuksia ei ole mallinnettu näille sektoreille.

3.5.2.3 Vaikutukset lämmityskustannuksiin

Rakennusten lämmityksessä päästöoikeuden 50 euroa per hiilidioksiditonni, vaikutus lämmityspolttoöljyn hintaan jää pienemmäksi kuin toteutunut hinnan kuukausivaihtelu oli vuonna 2022. Tilastokeskuksen tietojen mukaan kevyen polttoöljyn hinta oli keskimäärin 170 senttiä/litra tammi-marraskuussa vuonna 2022. Täysin fossiilisen lämmityspolttoöljyn hinnankorotukseksi päästöoikeuden hinnalla 50 euroa/tonni muodostuisi 13,3 senttiä/litra eli 7,9 % vuoden 2022 keskihinnasta, jos muut tekijät kuten kustannusrakenne ja verotus säilyvät ennallaan.

Pientalon 2 200 litran/v keskikulutuksella lisäkustannus olisi 294 euroa/vuosi. Erot vuosikulutuksessa voivat olla huomattaviakin, mutta suuri osa isommista aiemmin öljyä käyttäneistä arvonosa säilyttävistä rakennuksista on jo vaihtanut muuhun lämmitysmuotoon. Toisaalta rakennuksen huono kunto voi nostaa öljynkulutusta juuri sellaisten kotitalouksien kohdalla, jotka eivät kykene investoimaan perusparannuksiin.

Öljylämmitetyissä taloyhtiöissä, varsinkin kerrostaloyhtiöissä, kustannukset hoitovastikkeiden kautta ovat keskimäärin pienempiä kuin pientaloissa. Energiatodistuksen käyttötarkoituluokista löytyy määritelmä kolmelle tyypilliselle eri-ikäiselle kerrostalolle. Käyttämällä 50 euron hiilidioksiditonnihintaa, jää lisäkustannukseksi keskimäärin alle sata euroa vuodessa asuntoa kohden öljylämmitetyissä energiatehokkaissa kerrostaloissa ja vastaavasti alle kaksisata euroa 50–60-luvun kerrostaloissa.

3.5.2.4 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Vaikutukset tieliikenteessä

Kotitalouksien asemaan vaikutukset kohdistuvat etenkin fossiilista polttoainetta ostaviin autollisiin kotitalouksiin. Kotitalousvaikutuksia tulisi arvioida myös autottomien kotitalouksien kohdalla, sillä päästökauppa kohdistuu myös joukkoliikenteeseen. Vuoden 2016 kulutustutkimuksen mukaan vuonna 2016 kotitalouksista 28 % oli autottomia. Sisemmällä kaupunkialueella autoja omisti 54 % kotitalouksista. Muualla autollisten osuus vaihteli 80–90 % välillä. Kotitalouk-

sien ajamien kilometrien määrään ja polttoaineen kulutukseen vaikuttavat kotitalouden asuin-
aluetyyppi ja kotitalouksien mahdollisuudet liikkua vaihtoehtoisilla tavoilla, kuten kävellen,
pyöräillen tai käyttäen joukkoliikennettä.

Kotitalousvaikutuksien suuruus riippuu eri kotitalouksien ajamistarpeesta ja -tottumuksista. Ko-
titalouksien ajamiskäyttäytymistä ja polttoaineen kulutusta alueittain ja tuloluokittain on tarkas-
teltu empiirisesti Aalto-yliopiston taloustieteen työryhmän raportissa. Raportissa kotitaloudet
on jaettu 11 tuloluokkaan kotitalouden vuotuisten nettotulojen mukaan 10 000 euron välein si-
ten, että ensimmäisen tuloluokan muodostavat kotitaloudet, joilla on 0–10 000 euron nettotulot
ja viimeisen luokan kotitaloudet joiden vuotuiset nettotulot ovat yli 100 000 euroa.

Polttoaineen kulutuksen on havaittu kasvavan voimakkaasti tulotason noustessa. Ajetut kilo-
metrit nousevat ensimmäisen ja kahdeksannen tuloluokan välillä kolminkertaisiksi, noin 10 000
kilometristä 30 000 kilometriin vuodessa. Samaan aikaan tuloluokkien sisäinen hajonta ajoki-
lometreissä kasvaa merkittävästi tulojen kasvaessa kahdeksanteen tuloluokkaan saakka. Tutki-
muksessa havaittiin, että kahdeksannen tuloluokan eli 70 000–79 999 euron vuositulojen jälkeen
tulot enää juurikaan kasvata kilometrejä, eikä luokkien sisäinen hajonta ajokilometreissä enää
kasva juurikaan. Päästökaupan hintavaikutus kohdistuu näihin paljon ajaviin kotitalouksiin,
jotka ovat suurempituloisia, sillä pienituloiset ajavat ja omistavat vähemmän autoja.

Kotitalouden asuinalueen vaikutusta yksityisautoiluun on tarkasteltu jakamalla kotitaloudet
seitsemään kuntarajoista riippumattomaan asuinalueeseen. Alueellisesti kotitalouksien osuus
koko maan autoilun kokonaispäästöistä on väestön määrään suhteutettuna suurempi harvaan
asutuilla alueilla, ja vastaavasti pienempi kaupunkialueilla. Alimmissa tuloluokissa päästöt ovat
melko lähellä toisiaan kaikilla alueilla, ja erot alueiden välillä kasvavat selvästi vuositulojen
noustessa 30 000 euron yläpuolelle. Harvemmin asutuilla alueilla tuloluokkien sisäinen hajonta
päästöissä kasvaa enemmän kuin tiheimmin asutuilla alueilla. Toisin sanoen, harvaan asutuilla
alueilla on enemmän sekä vähän autolla liikkuvia, että paljon autolla liikkuvia kaikissa tuloluo-
kissa, kun taas tiheimmin asutuilla alueilla hajonta on pienempää, johtuen luultavasti vaihtoehtoi-
sten kulkutapojen, kuten joukkoliikenteen, saatavuudesta.

Ajamisesta syntyvät päästöt ovat tulotasosta riippumatta kaikkein matalimmat sisemmällä ja
ulommalla kaupunkialueella, joissa päästöt ovat pienemmät kuin niillä asuvien kotitalouksien
suhteellinen osuus kaikista kotitalouksista. Kaupungin kehysalueella päästöt kasvavat kaikissa
tuloluokissa, mutta suurinta nousu on suurimpien tuloluokkien kohdalla. Havaittu päästöjen
kasvu selittyy suurempituloisten ylipäättään pienempituloisia suuremmilla ajosuoritteilla. Kau-
pungin kehysalueella päästöjen osuus on puolestaan samanlainen kuin väestön suhteellinen
osuus kaikista kotitalouksista.

VATT:n selvityksessä aluetasoa tarkasteltaessa autojen kilometrikohtaiset päästöt virallisilla
luvuilla arvioitaessa laskevat maaseutumaisimmilta alueilta kaupunkimaisimmille alueille men-
täessä. Arvioituja todellisia lukuja vertailemalla erot kuitenkin pienenevät merkittävästi. Tämä
selittyy sillä, että kaupunkimaisilla alueilla on enemmän uudempia autoja, joilla virallisten pääs-
tölukemien aliarviointi on suurinta. Alueiden erot kokonaispäästöissä johtuvat siis suurilta osin
ajetuista kilometreistä. Autollisten kotitalouksien keskimääräiset päästöt ovat korkeimmat kai-
killa maaseutualueilla lukuun ottamatta maaseudun paikalliskeskuksia. Tämän lisäksi kaupun-
kien kehysalueilla havaitaan keskimäärin samanlaisia päästöjen suuruusluokkia kuin maaseutu-
alueilla. Tulokset ovat yhtenevät Aalto-yliopiston tekemän tutkimuksen kanssa.

Jakelijoiden päästökaupassa (ETS2) sopeutumisen päästökaton asettamaan tavoitteeseen tekee
käytännössä polttoaineen loppukäyttäjät, joille polttoaineen kuluttajahintojen nousu kohdistuu.
Polttoaineen loppukäyttäjillä on korkeamman hinnan myötä kannusteet vähentää polttoaineen

käyttöä tai siirtyä pois fossiilisen polttoaineen käytöstä muihin energianlähteisiin. On huomiotava, että päästökaupan vaikutukset voivat ajan kuluessa kohdentua yhä enemmän niihin kotitalouksiin, jotka ovat liikkumisessaan riippuvaisia auton käytöstä ja eivät pysty taloudellisista syistä irtautumaan fossiilisen polttoaineen kuluttamisesta.

Vaikutukset vesi- ja lentoliikenteessä

Vesi- ja lentoliikenteessä vaikutukset kotitalouksiin kohdistuvat moottoroitujen vapaa-ajan veneiden käyttäjiin ja harrasteilmailijoihin. Niiltä osin, kun veneitä ja ilma-aluksia käytetään vapaa-ajan tarkoituksiin, kotitalousvaikutuksia syntyy todennäköisesti kallistuvasta polttoaineesta johtuen.

Vähintään 5,5 metriä pitkät purje- ja moottoriveneet tai yli 20hv moottoriveneet on rekisteröitävä, mutta rekisterin ulkopuolella on myös paljon veneitä. Vesikulkuneuvorekisteriin on merkitty 237 880 vapaa-ajan venettä. Vuoden 2024 venetutkimuksen mukaan Suomessa on arviolta 875 500 moottoroitua venettä. Venetyyppejä yleisemmistä harvinaisempiin arvioituina ovat alle 20 hv:n perämoottoriveneet, yli 20 hv:n perämoottoriveneet, sisämoottoriveneet, purjeveneet, vesiskootterit, moottoripurjehtijat ja saunalautat. Eniten moottoroituja veneitä on Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Moottoroituja veneitä on kaikissa maakunnissa tuhansia. Väkimäärään suhteutettuna eniten veneitä on 100 asukasta kohti Kainuussa (38/100 asukasta) ja Etelä-Savossa (22/100 asukasta) ja vähiten Keski-Pohjanmaalla (10/100 asukasta).

Suomen ilmailuliitolla on yli 200 jäsenkerhoa ympäri maata ja henkilöjäseniä noin 8000. Ilmailuliittoon kuuluvia ilmailutoiminnan lajeja ovat laskuvarjourheilu, varjoliito, purjelento, moottorilento, ultrakevyet lentokoneet, riippuliito, kuumapallolennot sekä experimental-lennot. Vuonna 2023 Suomessa oli 2 440 voimassa olevaa harrastelentäjän lupakirjaa.

Ilma-aluksina pidetään Liikenne- ja viestintävirasto Traficommin ylläpitämään ilma-alusrekisteriin tai vastaavaan merkittyjä lentokoneita, helikoptereita ja autogiroja, purje- ja moottoripurjelento-koneita, ilmaa kevyempiä ilma-aluksia (mm. kuumailmapalloja) ja ultrakevyitä lentokoneita. Päästökaupan (ETS1) ulkopuolisia ilma-aluksia on siviilirekisterissä 1855 kpl, joista lentokoneita on 841 kpl, helikoptereita 143 kpl, purjekoneita ja moottoripurjekoneita 417 kpl, ultrakevyitä lentokoneita 369 kpl, kuumailmapalloja ja kuumailmalaivoja 66 kpl, sekä gyrokopteereita 19 kpl. Siltä osin, kun näitä ilma-aluksia käytetään harrasteilmailussa, syntyy kotitalousvaikutuksia mahdollisesti kallistuvan polttoaineen takia.

Vaikutukset lämmityksessä

Tilastokeskuksen tulonjakotilastojen mukaan vuonna 2018 öljylämmitetyt kotitaloudet sijoituivat eri tuloviidenneksiin varsin tasaisesti, mutta uudempaa tietoa ei ole käytettävissä. Kotitalouksista 20 % sijoittui alimpaan tuloviidennekseen ja 21 % toiseksi alimpaan, 22 % kolmanteen ja neljänteen sekä 16 % ylimpään tuloviidennekseen. Kahden alimman tuloviidenneksen osuus oli kuitenkin yhteensä 41 % ja osuus on todennäköisesti kasvanut, kun investointeihin kykenevät ovat hyödyntäneet erilaisia tukitoimia. Tämä pienituloisin ryhmä on todennäköisesti alttiimpi merkittävästä energian hinnanmuutoksista johtuville taloudellisille ongelmille.

Tilastokeskuksen 2016–17 tekemässä kyselytutkimuksessa havaittiin, että öljylämmitetyissä kotitalouksissa yli 65 % viitehenkilöistä oli vähintään 60-vuotiaita ja 31 % vähintään 70-vuotiaita. Tämä voi vaikuttaa öljylämmityksestä luopumisen investointimahdollisuuksiin ja -halukkuuteen varsinkin tilanteissa, joissa rakennus sijaitsee muuttotappioalueella tai sillä ei ole paljon elinkaarta jäljellä.

3.5.2.5 Vaikutukset yrityksiin

Sääntelytaakka ja muut kustannukset

Ehdotuksen mukaan sääntelyn kohteella eli säännellyllä yhteisöllä tarkoitettaisiin valmisteverotuslain (182/2010) 12 ja 13 §:n, nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) 3 §:n ja sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 20a ja 20b §:n verovelvollisia, jotka luovuttavat polttoainetta kulutukseen tai sitä, joka luovuttaa polttoaineen verovelvolliselle ja sopimuksen mukaan on ottanut vastuun säännellyn yhteisön tehtävistä.

Sääntelyn kohteena olisi lähtökohtaisesti valmisteverovelvollinen taho. Käytännössä tämä tarkoittaa tahoja, joilla on valmisteverotuksessa ns. verottoman varaston lupa, jolloin ne vastaavat toiselle kulutukseen luovuttamaansa tai itse käyttämäänsä polttoaineeseen kohdistuvien verojen suorittamisesta. Suomessa on valmisteverovelvollisia direktiivin soveltamisalalla 100–200 kappaletta. Toimijoiden joukossa on myös pieniä toimijoita ja jopa yksityishenkilöitä. Valmisteverovelvollisuus koskee myös kestäviä polttoaineita, jotka eivät kestäviksi osoitettuna kuuluisi polttoaineiden jakelun päästökaupan piiriin.

Verottajan ja Energiaviraston tietojen perusteella voidaan arvioida, että uuden polttoaineen jakelun päästökaupan piiriin kuuluvia valmisteverovelvollisia, joilla ei olisi olemassa olevaan yleiseen päästökaupan piiriin kuuluvia laitoksia, olisi n. 80–90 kappaletta. Tarkastelussa on pyritty poistamaan joukosta ne yhteisöt, joilla on jo yleisen päästökaupan piirissä toimivia laitoksia. On kuitenkin todennäköistä, että osa näistä yhteisöistä tulisi sääntelyn kohteeksi myös uuden päästökaupan piirissä yleisen päästökaupan ulkopuolisen polttoainekäytön osalta. Sekä verovelvollisuus että päästökaupassa mukana oleminen voivat muuttua, esim. uuden laitoksen aloittaessa tai vanhan lopettaessa toiminnan.

Yleisin toimiala verovelvollisten toimijoiden piirissä on teollisuuden toimiala. Kyse on tyypillisesti energiateollisuudesta tai valmistavasta teollisuudesta, jossa polttoainetta poltetaan energiaksi tai käytetään tuotteen raaka-aineena tai apuaineena tuotantoprosessissa. Toiseksi suurin luokka aineistossa on tukkukaupan ala. Tällöin kyse luultavasti on polttoaineiden kauppaa harjoittavista yrityksistä. Valmisteverovelvollisia yrityksiä toimii kuitenkin myös useilla muilla toimialoilla, kuten mm. rakennusteollisuudessa, jätehuollossa, energiahuollossa, kaivostoiminnassa ja alkutuotannossa.

Yritysten kokojakauma on myös laaja. Reilu kolmannes yrityksistä on alustavien arvioiden mukaan suuryrityksiä. Alle kolmannes on keskisuuria yrityksiä ja mukana on myös mikro- ja pienyrityksiä karkeasti ottaen yhtä paljon kuin keskisuuria yrityksiä. Pieniä yrityksiä toimii kaikilla toimialoilla.

Pienillä yrityksillä on tyypillisesti heikoimmat resurssit toimia itse säänneltynä yhteisönä. Esityksellä mahdollistettaisiin säännellyn yhteisön tehtävien siirrosta sopiminen. Siirron tarkoituksena olisi keventää erityisesti pienimpien valmisteverovelvollisten kokemaa sääntelytaakkaa. Sopimus pohjainen järjestely mahdollistaisi kyseisille polttoaineen loppukäyttäjille polttoaineen hankkimisen polttoaineen jakelun päästökauppaan liittyvät velvoitteet suoritettuna. Samalla yhteisön olisi mahdollista säilyttää valmisteverovelvollisuus ilman velvoitetta hakeutua säänneltyksi yhteisöksi uudessa päästökaupassa. Järjestelyn arvioidaan keventävän kyseisten yritysten kokemaan sääntelytaakkaa merkittävästi, ja on oletettavaa, että osa pienistä yrityksistä tulisi siirtämään vastuun velvoitteista polttoaineen toimittaneelle säännellylle yhteisölle.

Velvoitteiden siirto olisi mahdollinen vain tapauksissa, jossa loppukäyttäjä hankkii polttoainetta käytettäväksi polttoaineiden jakelun päästökauppaan kuuluvassa toiminnassa. Polttoaineen jakelun päästökaupan soveltamisalaan kuuluu polttoaineiden luovuttaminen energiakäyttöön. Valmisteverosta vapautetut raaka- ja apuainekäyttö eivät puolestaan ole energiatuotteen käyttöä lämmitys tai polttotarkoituksiin, eivätkä ne siten kuuluu polttoaineiden jakelun päästökaupan piiriin. Käytännössä polttoaineesta maksettaisiin siten päästökaupan aiheuttamat kulut, ja polttoaineen jaellut säännely yhteisö palauttaisi siitä päästöoikeudet. Jos valmisteverovollinen haluaisi hankkia polttoainetta käytettäväksi esim. raaka- tai apuaineena teollisessa tuotannossa siten, ettei polttoaineesta palautettaisi päästöoikeuksia, tulisi sen ryhtyä itse säänneltyksi yhteisöksi.

Säänneltyä yhteisöä koskevat veloitteet ja niiden kustannukset

Säännellyillä yhteisöillä, jotka jakelevat polttoaineita lain soveltamisalaan, tulee vuodesta 2025 alkaen on päästölupa toiminnalleen ja niiden tulee käynnistää jatkuva päästöjen tarkkailu hyväksytyyn suunnitelman mukaisesti. Päästöjen tarkkailusuunnitelmaa ja tarkkailuveloitetta koskevat säännöt ovat hyvin yksityiskohtaisia ja EU-laajuisesti harmonisoituja. Lähtökohtana on, että polttoainevirran ja päästölähteen merkittävyys ratkaisevat menettelyt, miten tarkkailu tulee toteuttaa. Periaatteena on myös tarkkailun laadun jatkuva parantaminen ja yhteisöjen tulee myös ryhtyä säännöllisesti raportoimaan näistä parannuksista komission tarkkailuasetuksessa säädettyä. Päästöluvan ja tarkkailusuunnitelman hyväksymisen hakemisesta ja myöhemmin näitä koskevista muutoksista syntyy säännellylle yhteisölle hallinnollista taakkaa sekä kustannuksia, koska Energiavirasto tulee perimään päätöksistään kustannusvastaavan hinnan. Maksuista tullaan säättämään Energiaviraston maksuasetuksella, jolloin myös niiden suuruudet vahvistetaan. Yleisessä päästökaupassa vastaavien päätösten hinnat vaihtelevat noin 1000 eurosta 5000 euroon. Velvoitteista syntyvän hallinnollisen taakan yhteisökohtaisen määrän arvioidaan vaihtelevan ja sen määrään vaikuttavat muun muassa yhteisön koko, toiminnan ammattimaisuus ja rooli polttoaineen jakeluketjussa sekä jaellun tai yhteisön itse käyttämän polttoaineen loppukäyttöön liittyvät kysymykset.

Säännelyjen yhteisöjen tulee laatia vuosittain päästöselvitys, todennuttaa se ja toimittaa Energiavirastolle seuraavan kalenterivuoden huhtikuun loppuun mennessä. Säännely yhteisö vastaa itse pätevän todentajan hankkimisesta ja työstä laaditaan tyypillisesti sopimus todentajan ja säännellyn yhteisön välillä. Todentaja perii työstään palkkion. Velvoite todennuttaa tiedot ja laatia vuosittainen päästöselvitys lisäävät myös jossain määrin järjestelmästä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

On myös näköpiirissä, että osa säännellyistä yhteisöistä on jo nykyisen yleisen päästökaupan piirissä. Tyypillisesti kyse on toiminnanharjoittajista, joilla on yleisen päästökaupan piiriin kuuluvan toiminnan lisäksi sen ulkopuolista toimintaa, joka tulee nyt uuden päästökaupan piiriin. Näihin yrityksiin tulee kohdistumaan päästökaupan veloitteet, kustannukset ja hallinnollinen taakka kummastakin järjestelmästä.

Vuodesta 2028 alkaen säännelyjen yhteisöjen tulee ryhtyä toimimaan päästökaupamarkkinalla, hankkimaan vuosittain päästöjään vastaavan määrän päästöoikeuksia ja palauttamaan ne viranomaiselle kalenterivuotta seuraavan toukokuun loppuun mennessä. Uuden markkinan odotetaan käynnistyvän asteittain vuodesta 2027 alkaen mutta sen toimintaan liittyy vielä epävarmuuksia. Mikäli markkina tulee olemaan nykyisen yleisen päästökaupan markkinan kaltainen, käydään päästöoikeuksilla kauppaa pörssialustoilla, välittäjien kautta sekä suoraan markkina-

osapuolien kesken. Säänneltyjen yhteisöjen valmiudet ennakoita ja suunnitella päästöoikeushankintoja sekä edellytykset toimia markkinoilla vaihtelevat huomattavasti. Päästöoikeuksien hankinnasta aiheutuu kustannuksia, joiden ennakointi ja hallinta yhteisöjen tulee myös hallita.

Komission antaman esityksen yhteydessä julkaistuissa vaikutusarvioinneissa on käsitelty säännellylle yhteisölle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Alkuperäinen esitys poikkeaa lopullisesta direktiivistä kuitenkin tässä suhteessa olennaisin osin, sillä esityksen mukaan teollisuuden valmisteverovelvolliset loppukäyttäjät eivät olisi kuuluneet järjestelmän soveltamisalaan. Vaikutusarvioinnissa haastavimmaksi ryhmäksi on arvoitu kivihiilen jakelijat, sillä nämä ovat usein pieniä ja niitä koskeva sääntely on ollut vähäisempää kuin nestemäisten ja kaasumaisten polttoaineiden jakelijoilla. Suomessa kivihiilen jakelijoita on hyvin pieni määrä, mutta arvio heijastaa pienten toimijoiden yleisesti kokemia haasteita sääntelyn kohteena toimimisesta. Vaikutusarvioinneissa kivihiilen jakelijan kohtaamat hallinnollisen taakan aiheuttamat kertaluonteiset kustannukset on arvioitu 6085-8590 euron suuruisiksi, minkä lisäksi vuosittain toistuvat kustannukset on arvioitu 4900-6350 euron suuruisiksi. Komission arvion mukaan nestemäisten ja kaasumaisten polttoaineiden osalta hallinnollinen taakka olisi kivihiilen jakelua pienempi, mutta arvioon vaikuttaa oletus, että raportoinnissa hyödynnettäisiin valmisteverotuksen yhteydessä kerättävää dataa. Arviota kustannuksista on pidettävä suuntaa-antavana.

Vaikutukset tieliikenteessä

Polttoaineen hinnannousulla on vaikutusta yritysten kuljetuskustannuksiin, yritysten kilpailukykyyn ja kustannustasoon. Kuljetuskustannukset vaikuttavat Suomen elinkeinoelämän kilpailukykyyn merkittävästi erityisesti maan syrjäisestä sijainnista ja pitkistä kuljetusmatkoista johtuen. Elinkeinoelämän kustannusvaikutukset tulevat pääsääntöisesti dieselin hinnannousun kautta.

Savikko ym. (2021) ovat tarkastelleet polttoaineen hinnannousun vaikutuksia kansantalouden lopputuotekysyntään, kun yritysten tuotantokustannukset lisääntyvät polttoaineiden hinnannousun seurauksena. Selvityksessä arvioitiin päästöoikeuden hinnalla 50 euroa/CO₂-tonni bensiinisekoitteen hinta nousisi 16 senttiä/litra ja dieselsekoitteen 11 senttiä/litra vuonna 2030. Skenaarioissa tarkasteltiin staattisesti vuotta 2030 verrattuna perusuran mukaiseen tilanteeseen, missä polttoaineiden valmisteverot eivät muutu.

Tarkastelu sisältää skenaarion 2, jossa hiilidioksidivero nousisi 125 euroon tonnilta, eli 48 euroa verrattuna nykyiseen polttoaineen 77 euron hiilidioksidiveroon, voidaan käyttää kuvaamaan myös EU-päästökaupan toteutumista noin 50 euron päästöoikeuden hinnalla. Skenaariossa 2 kustannukset yrityksille ovat vuonna 2030 kokonaisuutena noin 0,15 % suuremmat kuin perusuran mukaisessa tilanteessa. Maantieteellisesti tarkasteltuna kustannusten nousu verrattuna perusuraan on Ahvenanmaalla 0,05 %, Etelä-Suomessa 0,21 %, Helsinki-Uudellamaalla 0,15 %, Länsi-Suomessa 0,12 % ja Pohjois- ja Itä-Suomessa 0,14 %.

Kokonaiskustannusten noususta keskimäärin 84 % on seurausta yritysten omien ajoneuvojen polttoainekustannusten noususta ja 16 % välituotekäytön kautta muodostuvista korkeammista kustannuksista. Suurimmat kustannukset kohdistuvat tieliikenteen tavara- ja henkilökuljetuspalveluihin, joissa yritysten omien polttoainekustannusten osuus koko välituotekäytön arvosta on noin 16 %. Muun teollisuuden toimialojen ovat mm. rakennusaineteollisuus ja kemianteollisuus, joissa yritysten omien kuljetusten polttoainekustannusten osuus koko välituotekäytön arvosta on noin 10 %. Alkutuotannossa yritysten omien kuljetusten polttoainekustannusten osuus on 7 %. Metsäteollisuudessa kuljetukset hankitaan ostopalveluina ja käytetään paljon rautatiekuljetuksia, ja omien tieliikenteen polttoainekustannusten osuus jää pieneksi.

Tieliikenteen tavarankuljetusten kustannusten nousu kohdentuu eri toimialoille. Tavarankuljetuspalveluiden arvosta keskimäärin 81 % kohdistuu muiden toimialojen välituotekäyttöön, 9 % kulutukseen ja 10 % vientiin. Tiekuljetuspalveluiden välituotekäytön kustannuksista 45 % kohdistuu teollisuuteen ja 54 % palveluihin. Euromääräisesti suurimmat kustannuslisäykset kohdistuvat metsäteollisuuteen, palveluihin, tieliikenteen tavarankuljetuspalveluihin, muuhun teollisuuteen ja kauppaan.

Vaikutukset vesi- ja lentoliikenteessä

Esityksen mukaan päästökaupan piiristä rajattaisiin ulos vesiliikenteessä niiden alustyyppien ja toimijoiden käyttämä polttoaine, joille on olemassa veroton erillisjakelu. Nestemäisten polttoaineiden osalta päästökauppa ei kohdistuisi siis Väyläviraston, Rajavartiolaitoksen, Tullin, Puolustusvoimien ja poliisin omistamiin ja niiden käytössä oleviin aluksien polttoaineisiin. Soveltamisalasta rajattaisiin ulos myös ruoppaajien, hiekkajaalojen, vähintään 15 metriä pitkien kalastus- ja kauppa-aluksien, jotka on merkitty joko kalastusalusrekisteriin tai alusrekisteriin, käyttämä polttoaine sekä troolareiden ja Suomen meripelastusseura ry:n ja Pidä Saaristo siistinä ry:n omistamien ja käytössä olevien aluksien polttoaineiden jakelu. Lisäksi ulkopuolelle rajataan maa- ja biokaasun veroton jakelu, jota käytetään alusliikenteen polttoaineena muuten kuin yksityisellä huvialuksella.

Tämä tarkoittaisi, että soveltamisalan ulkopuolelle jäisi alusrekisteriin⁴ aluksille toimitettu polttoaine, joille nykyisessä jakelujärjestelmässä nestemäinen polttoaine, maakaasu ja nestemäinen maakaasu (LNG) jaetaan verottomana. Näitä alustyyppisiä on alusrekisteriin merkitty 7 kpl ammattiveneitä, 9 kpl erikoisaluksia, 117 kpl kalastusaluksia, 334 kpl lastialuksia, 10 kpl lossia, 305 kpl matkustaja-alusta, 273 kpl proomua ja 57 kpl ro-ro-matkustaja-aluksista, yhteensä 1109 kpl. Rekisteristä ei selviä, millainen moottorityyppi aluksilla on käytössä.

Varsinainen ulkomaankauppaan liittyvä kauppamerenkulku tapahtuu suurimmalta osin nykyisen päästökaupan (ETS1) soveltamisalan kokoluokan aluksilla (bruttovetoisuus yli 5000). Kauppa-alusluetteloon on merkitty 26 kpl alle 5 000 bruttovetoisuuden alusta, jotka ovat pääasiassa ulkomaan liikenteessä toimivia kauppamerenkulun aluksia, joiden käyttämään polttoaineeseen päästökauppa ei kohdentuisi.

Esityksen mukaan päästökaupan piiriin tulisi vesiliikenteestä niiden alustyyppien polttoaineiden jakelun polttoaineet, joilla ei ole olemassa verotonta erillisjakelua. Näitä ovat vapaa-ajan veneiden lisäksi pienempien kauppa-alukset ja ammattiveneet, jotka ovat alusrekisterin sijaan vesikulkuneuvorekisterissä.⁵ Vesikulkuneuvorekisteriin on merkitty kauppa-aluksia 91 kappaletta ja ammattiveneitä 2270 kappaletta. Soveltamisalan piiriin tulisi myös kaupallista miehitettyä toimintaa harjoittavat niin sanotut charter-veneet, joita käytetään charter-ajon ulkopuolella myös yksityisinä huviveneinä tai miehittämättöminä vuokraveneinä. Vesikulkuneuvorekisteriin on merkitty kaupallisessa toiminnassa käytettäviä vuokraveneitä 885 kappaletta. Näiden osalta polttoaineen jakelua on vaikea erottaa tieliikenteen jakelusta ennakolta.

Pienempi aluskanta on pääosin rannikkoliikenteen aluskantaa eli muun muassa erilaista pienlivaliikennettä, kuten rahtia saaristoon ja rannikkosatamien välillä, yhteysaluksia, turistiliikennettä, kalastusta ja väylän huoltotöitä. Näistä suurimmille aluksille toimitettu polttoaine rajat-

⁴ Alusrekisteriin on merkittävä kaikki vähintään 15 metriä pitkät kauppamerenkulkuun käytettävät suomalaiset alukset.

⁵ Ahvenanmaalla on oma rekisteri vesikulkuneuvoille, joten Ahvenanmaan alukset eivät sisälly lukuihin

taisiin soveltamisalan ulkopuolelle. Varsinaisen kauppalaivastoon kuuluvista aluksista soveltamisalan rajaaminen alle 15 metriin aluksiin tarkoittaa, että noin 20 kappaleen polttoaineen käyttö tulisi soveltamisalan piiriin. Näiden alustyyppinä ovat rekisterin mukaan matkusta-alukset, erikoisalukset, muut alukset ja kuivalastialukset. Saariston yhteysalusliikenteestä 21 yhteysaluksesta neljälle yhteysalukseen käyttämä polttoaine tulisi soveltamisalan piiriin.

Esityksen mukaan kansalliseen soveltamisalaan sisällytettäisiin ETS1 ulkopuolisen lentotoiminnan polttoaineet pois lukien puolustusvoimien käyttämä polttoaine. Nykyisen päästökaupan (ETS1) piirissä on Suomessa vain kaksi toimijaa, Finnair ja Norra, joiden käytössä on 80 lentokonetta. Käytännössä siis harrasteilmailu, pieni osa kaupallisesta ilmakuljetuksesta ja muu kaupallisen lentotoiminnan käyttämät polttoaineet tulevat esityksen mukaan jakelijoiden päästökaupan (ETS2) piiriin.

Ilma-aluksina pidetään Liikenne- ja viestintävirasto Traficom ylläpitämään ilma-alusrekisteriin tai vastaavaan merkittyjä lentokoneita, helikoptereita ja autogiroja, purje- ja moottoripurjelentokoneita, ilmaa kevyempiä ilma-aluksia (mm. kuumailmapalloja) ja ultrakevyitä lentokoneita. Ilma-aluksia käytetään kaupalliseen toimintaan muun muassa matkustajien, rahdin tai postin kuljetukseen. Lentoja käytetään myös maa- ja metsätalouteen liittyviin lentoihin, rakennustoimintaan, ilmakuvaukseen ja kartoitukseen, tutkimukseen, tarkastukseen, raivaukseen, pelastuspalveluun, ilma-aluksesta tapahtuvaan liikennevalvontaan, metsäpalovartiointiin ja sammuttamiseen sekä ilma-alusten ja muiden esineiden hinaukseen sekä laskuvarjohyppy lentoihin.

Päästökaupan (ETS1) ulkopuolisia ilma-aluksia on siviilirekisterissä 1855 kpl, joista lentokoneita on 841 kpl, helikoptereita 143 kpl, purjekoneita ja moottoripurjekoneita 417 kpl, ultrakevyitä lentokoneita 369 kpl, kuumailmapalloja ja kuumailmalaivoja 66 kpl, sekä gyrokoptereita 19 kpl.

Vaikutukset lämmityksessä ja energiantuotannossa yleisen päästökaupan ulkopuolisessa teollisuudessa

Komission heinäkuussa 2021 antama ehdotus uudesta tieliikenteen ja rakennusten erillislämmityksen päästökaupasta ei sisältänyt ehdotusta soveltamisalan ulottamisesta nykyisen yleisen päästökaupan ulkopuoliseen teollisuuteen ja energiantuotantoon, muutoin kuin rakennusten lämmitykseen tuotetun kaukolämmön osalta. Komission vaikutusarvioinnissa todettiin, että yleisen päästökaupan ulkopuolisen teollisuuden sisällyttämiseen arvioidaan liittyvän merkittävä hiilivuodon riski, minkä perusteella komissio ei ehdottanut sen sisällyttämistä uuteen päästökauppaan. Neuvoston yleisnäkemys kesällä 2022 pitäytyi komission ehdottamassa soveltamisalassa. Soveltamisalan laajennuksesta sovittiin kuitenkin Euroopan parlamentin, Neuvoston ja komission välisissä trilogineuvotteluissa joulukuussa 2022 ilman, että asiasta olisi tuotettu vaikutusarviota. Vaikutusarvioita ei ole EU:n tasolla tuotettu myöskään tämän jälkeen, ja myös komissiolla on ollut vaikeuksia määrittää luotettavasti soveltamisalaan kuuluvat toiminnot ja päästöt.

Yleisestä päästökaupasta tullaan v. 2026 alusta alkaen rajaamaan soveltamisalasta ulos laitokset, jotka käyttivät vuosina 2019–2023 keskimäärin yli 95 prosenttisesti kestävä biomassaa. Alustavien tietojen mukaan Suomessa päästökaupan piiristä poistuu yli 70 laitosta, joukossa mm. metsäteollisuuden laitoksia sekä biomassaa käyttäviä laitoksia kaukolämmön tuotannossa. Kaukolämpöverkkojen alle 20 MW:n opt-in -laitokset poistuvat päästökaupasta päälaitoksen mukana, jos sen kestävä biomassakäyttö ylittää 95 prosentin raja-arvon. Näiden laitosten käyttämä fossiilinen polttoaine, pois lukien turve, tulee kuulumaan uuden polttoaineen jakelun päästökaupan piiriin.

Yleiseen päästökauppajärjestelmään kuuluu olennaisena osana päästöoikeuksien ilmaisjako hiilivuotolistalla oleville aloille. Ilmaisjaolla pyritään ehkäisemään hiilivuotoa, eli tuotannon siirtymistä EU:sta maihin, joissa ilmastopäästöjä ei hinnoitella samalla tavoin.

Hiilivuoto voi olla todellinen riski erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa tuotanto on energiaintensiivistä, eikä se kuulu yleisen päästökaupan piiriin. On mahdollista, että hiilivuotosuojauksen puutteella uuden polttoaineen jakelun päästökaupan piirissä olisi myös kilpailua vääristäviä vaikutuksia uuteen päästökauppaan liittyvien yritysten ja jo nykyisellään yleiseen päästökauppaan kuuluvien laitosten välillä. Erityisesti ns. 95 prosentin säännön nojalla yleisestä päästökaupasta pois suljettavien laitosten kohdalla tilanne tulee muuttumaan niiden jäädessä ilmaisjaon ulkopuolelle.

Kilpailua vääristäviä vaikutuksia voi syntyä myös, jos päästöoikeuden hintatasot uudessa polttoaineen jakelun päästökaupassa ja olemassa olevassa yleisessä päästökaupassa eriytyvät voimakkaasti. Tyypillisesti on oletettu, että päästöoikeuden hinta uudessa polttoaineen jakelun päästökaupassa olisi ainakin 2030-luvun alkuun asti merkittävästi matalampi kuin ennustettu päästöoikeuden hintataso yleisessä päästökaupassa. Päästöoikeuden hintaan liittyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta, ja kuten edellä on todettu, ovat myös merkittävästi ennakoituja korkeammat hinnat polttoaineen jakelun päästökaupassa mahdollisia.

Polttoaineen jakelun päästökaupan myötä nouseva polttoaineen hinta nostaa kaikkien fossiilisen polttoaineen loppukäyttäjien polttoainekustannuksia. Arvioitu hinnannousu dieselissä ja kevyessä polttoöljyssä olisi 0,10–0,15 euroa litralta. Lopullinen kustannusvaikutus riippuu siitä, kuinka paljon fossiilisia polttoaineita kulutetaan tuotannossa tai logistiikkaketjussa sekä siitä, missä määrin yrityksen on mahdollista ottaa käyttöön vähäpäästöisempiä ratkaisuja. Hallituksen kehysriihessä keväällä 2024 päättämä ammattidieselin käyttöönotto hillitsee osin maantiekuljetusten kustannusten nousua. Yleiseen päästökauppaan kuulumattomien tuotantolaitosten päästöt eivät ole laitos- tai yritystasolla seurannassa, joten käytettävissä ei ole kattavaa tietoa, jonka perusteella yrityskohtaisia vaikutuksia voitaisiin arvioida kootusti. Myöskään päästökaupan ulkopuolisen pienen ja keskisuuren teollisuuden öljynkäyttö lämmitykseen ei ole tiedossa. Osetun öljyn kulutusjakauma rakennuksen ja muuhun käytön (esim. prosessit ja työkoneet) ei ole eroteltavissa, eikä tietoa ole saatavilla esimerkiksi energiatilastoista tai energiatehokkuuden sopimusjärjestelmän raportoinnista.

Energiatehokkuussopimusjärjestelmään liittyneiden yksityisen palvelualan yritysten vuosittain raportoima seurantatieto viittaa siihen, että öljylämmityksen käyttö on jo nykyisellään melko vähäistä. Energiatilastoista tietoa ei ole eroteltavissa koko palvelualan kulutuksesta. Tilastokeskuksen tietojen mukaisesti päästökauppasektorin ulkopuolisen teollisuuden päästöt olivat vuonna 2022 n. 1,9 Mt, josta yli puolet, eli n. 1,1 Mt oli peräisin työkoneista.

Yritysten on yleensä mahdollista jollain aikajänteellä siirtää nousseet kustannukset hintoihin, mutta mahdollisuuksissa on suuria yritys- ja sektorikohtaisia markkina- ja kilpailutilanteesta johtuvia eroja. Toisaalta fossiilisen polttoaineen hintojen nousu parantaa energiatehokkuus- ja lämmitystapamuutosinvestointien kannattavuutta.

Consense Oy:n TEM:n tilauksesta tuottaman analyysin mukaan kokonaisuutena jakelijoiden päästökaupan vaikutukset Suomen teollisuuden kustannuksiin eivät olisi suuret. Suurimmalle osalle teollisuudesta kohdistuu päästökaupan kustannus jo nykyisellään yleisen päästökaupan piiriin kuuluvan ostolämmön kautta. Tällaisia toimijoita, jotka nykyisellään ostavat lämpöä tai prosessihöyryä yleiseen päästökauppaan kuuluvilta laitoksilta, toimii mm. saha- ja elintarviketeollisuudessa ja siten uusi päästökauppa alkaessaan myös tasoittaa kilpailutilannetta teollisuuden toimijoiden välillä.

Polttoainekäytöstä syntyvien päästöjen tuottama lisäkustannus on yksittäisenä tekijänä pieni, ja se muodostaa em. selvityksen mukaan kustannusnousun suhteutettuna käyttökatteeseen kaikilla yleisen päästökaupan ulkopuolisilla teollisuuden aloilla. Suurin suhteellinen kustannusvaikutus uudella päästökaupalla on elintarviketeollisuuteen, kumi- ja muoviteollisuuteen sekä ajoneuvojen valmistukseen, joissa kustannusten nousu olisi n. yksi prosentti suhteutettuna näiden alojen nykyiseen käyttökatteeseen. Päästöoikeuden hinta-arviona on käytetty 45 euroa. Arvio sisältää teollisuuden työkoneiden polttoainekäytön, joka muodostaa pääosan päästökauppasektorin ulkopuolisen teollisuuden hiilidioksidipäästöistä.

Vientiteollisuuden näkökulmasta uusi EU:n laajuinen päästökauppa kohdistuu vastaavasti myös eurooppalaisiin kilpailijoihin. Logistiikan ja tuotannon polttoainekustannukset nousevat suhteellisesti eniten niissä maissa, jotka ovat aiemmin verottaneet polttoaineita energiaveron minimitasoilla.

Vaikutukset maa- ja metsätalouden työkoneiden käytön sekä maa-, metsä- ja kalatalouden lämmöntuotannon kustannuksiin

Maa-, metsä- ja kalatalouden päästöt olivat vuonna 2021 yhteensä 1,25 Mt CO₂-ekv. Luku ei sisällä kaupallisen kalastuksen päästöjä kalastusaluksilta. Päästöistä valtaosa 0,87 Mt CO₂-ekv. oli peräisin maa- ja metsätalouden työkoneiden päästöistä. Maa-, metsä- ja kalatalouden tuotantorakennusten energiankäytöstä syntyi päästöjä puolestaan 0,38 Mt CO₂-ekv.

Maantiekuljetusten nouseva hintataso vaikuttaa myös alkutuotannon tuotteiden ja tuotantopainosten toimitusten kustannuksiin. Orpon hallitus päätti kehysriihen yhteydessä huhtikuussa ammattidieselin käyttöönotosta, mikä kompensoisi päästökaupan käyttöönoton vaikutuksesta nousevia kuljetuskustannuksia. Seuraavassa on esitetty arvioidut vaikutukset maatalouden oman polttoainekäytön kustannuksiin.

Arvio lisäkustannuksista vuoden 2021 päästöjen perusteella ja 50 euron päästöoikeuden hinnalla olisi näin ollen 62,5 milj. euroa vuodessa, josta 19 milj. euroa kohdentuisi maa-, metsä- ja kalatalouden tuotantorakennusten lämmitykseen ja 43,5 milj. euroa maa- ja metsätalouden työkoneiden polttoainekustannuksiin.

Työkoneiden lisäkustannus voidaan erotella kasvihuonekaasupäästöjen inventaarion perusteella maa- ja metsätalouden työkoneille. Maataloustyökoneiden päästöt olivat vuonna 2022 KHK-inventaariotietojen mukaan noin 0,56 Mt CO₂-ekv., viljakuivureiden päästöt 0,23 Mt CO₂-ekv ja metsätyökoneiden päästöt noin 0,33 Mt CO₂-ekv.

Lisäkustannuksina edellä mainittu tarkoittaisi 50 euron päästöoikeuden hinnalla maataloustyökoneille 28 milj. euroa, metsätalouden työkoneille n. 16,5 milj. euroa ja kuivureille n. 11,5 miljoonaa euroa.

Viimeisimmän käytössä olevan vuoden 2022 maatalouden energiaverotuksen palautuksen tietojen perusteella arvio maatalouden lisäkustannuksista olisi noin 34,8 milj. euroa vuodessa, oletuksella että polttoöljyn hintamuutos olisi 13,3 ct/litra.

3.5.2.6 Vaikutukset julkiseen talouteen

Suomen saamat huutokauppatulot

Suomi saa huutokauppatuloja jakelijoiden päästökaupan päästöoikeuksien huutokauppaamisesta arviolta n. 0,5 mrd. euroa vuodessa. Tulot riippuvat päästöoikeuksien hinnan kehityksestä sekä kulloisenkin vuoden huutokauppakiintiön koosta ja siksi arvio on suuntaa antava. Päästöoikeuksien kokonaismäärä laskee vuosittain n. 5 % lineaarisen vähennyskertoimen mukaisesti, mutta samanaikaisesti päästöoikeuden hinnan oletetaan nousevan, jolloin vuotuisten tulojen odotetaan pysyvän karkeasti samalla tasolla vuoteen 2030 saakka. On oletettavaa, että päästökauppadirektiiviin tehdään v. 2030 jälkeistä aikaa koskien muutoksia, jotka voivat vaikuttaa myös tuloihin.

Sekä päästöoikeuksien kokonaismäärään että erityisesti päästöoikeuden hintaan liittyy merkittävää epävarmuutta. Päästöoikeuden hinta-arviot perustuvat komission esittämiin arvioihin omien varojen neuvottelujen yhteydessä sekä komission ohjeistukseen energia- ja ilmastosuunnitelmien yhteydessä toteutettavista arvioista. Laskelmassa ei ole huomioitu mahdollista EU:n budjettiin (ns. oma vara) jatkossa menevää osuutta eikä Sosiaalisen ilmatorahaston rahoittamiseen kohdentuvia menoja. Päästöoikeuksien huutokauppatuloja vastaava summa on käytettävä päästökauppadirektiivin 10 artiklan 3 kohdan mukaisella tavalla.

Taulukko 2. Arvio Suomen tuloista uudesta polttoaineen jakelun päästökaupasta.

	2027	2028	2029	2030
Päästöoikeuden hinta ETS2, €	30	50	55	55
Huutokauppatulot ETS2, miljoonaa euroa	445	537	488	452

Kansallisesta soveltamisalan laajennuksesta johtuvat lisätulot

Tulot soveltamisalan laajentamisesta tulisivat kokonaisuudessaan kansallisesti käytettäväksi, eikä niihin sovellettaisi päästökauppadirektiivin 10 artiklan mukaisia velvoitteita. Arviolta kyse olisi 50 euron päästöoikeuden hintaa ja vuosien 2021 päästötietojen mukaista 1,47 Mt:n kokonaispäästöä käyttäen n. 73,5 milj. euron lisäisistä vuotuisista tuloista. Sekä päästöoikeuden hintaan että laajennukseen kuuluvien sektorien päästövähennyksiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Komission tulee hyväksyä soveltamisalan kansallinen laajennus Suomen hakemuksesta. Suomi ei saisi lisätuloja sellaisista käyttökohteista, joita ei direktiivin mukaisesti voi hakemuksella sisällyttää soveltamisalaan, mutta joissa todellisuudessa ei voi hankkia polttoainetta ilman päästökauppaan liittyviä kustannuksia. Tällaisia tapauksia arvioidaan olevan ainakin verottoman erillisjakelun ulkopuolisen kaupallisen vesiliikenteen piirissä tai esimerkiksi tapauksissa, joissa puolustusvoimat hankkii liikennepolttoainetta tieliikenteen jakeluasemilta.

Vaikutukset julkisen sektorin energiakustannuksiin

Arvion mukaan valtion rakennuksissa, sekä Senaatissa että Puolustuskiinteistöissä, ei tulisi olemaan juuri lainkaan öljy- ja kaasulämmitteisiä rakennuksia vuoden 2024 jälkeen. Näin ollen vaikutukset valtion rakennusten lämmityskustannuksiin eivät olisi merkittäviä.

Päästökaupan myötä nouseva fossiilisen polttoaineen hinta nostaa kuntien lämmityskustannuksia. Kunnat käynnistivät tuista huolimatta edelliseen hallitusohjelmaan kirjatun öljylämmityksestä luopumisen melko hitaasti. Siirtymää on tapahtunut ja tapahtuu jatkossakin, mutta öljylämmitettyjä kiinteistöjä tulee olemaan käytössä päästökaupan käynnistyessä.

Hyvinvointialueille vuokratuissa sosiaali- ja pelastusalan kiinteistöissä sopimuksen mukaisesti energia voi sisältyä vuokraan tai se voi olla hyvinvointialueen vastuulla.

Päästöoikeuden hinta ei ole tiedossa, mutta esimerkiksi hintatasolla 50 euroa hiilidioksiditonilta, vaikutus lämmityspolttoöljyn hintaan jää pienemmäksi kuin toteutunut hinnan kuukausivaihtelu oli vuonna 2022. Tällä hintatasolla siis vaikutukset kuntien lämmityskustannuksiin jäävät melko maltilliseksi. Mahdollisena vaihtoehtona on lämmitystavan muutos kiinteistöissä, joiden käytön on tarkoitus vielä jatkua ja luopuminen kiinteistöistä, jotka eivät ole käytössä (näiden määrä oli noin puolet kuntien öljylämmitteisten kiinteistöjen lukumäärästä ja kerrosalasta vuonna 2018).

Vaikutukset viranomaistoimintaan (Energiavirasto)

Uuden EU:n laajuisen polttoaineen jakelun päästökaupan kansallisesta toimeenpanosta seuraa uusia pysyviä tehtäviä viranomaisille. Energiavirasto toimii nykyisen yleisen päästökaupan toimivaltaisena viranomaisena laitosten osalta sekä vastaa päästöoikeuksien huutokauppaan ja päästöoikeuksien rekisterijärjestelmään liittyvistä tehtävistä koko yleisen päästökaupan osalta. Uudessa ja nykyisessä päästökaupassa on toimeenpanon näkökulmasta paljon samankaltaisuutta ja näin ollen uusien tehtävien osoittamisessa Energiavirastolle olisi synergiaetuja.

Viranomaisen tulisi varmistaa, että säännellyt yhteisöt tarkkailevat vuodesta 2025 alkaen soveltamisalaan kuuluvia päästöjään hyväksytyin tarkkailusuunnitelman mukaisesti, raportoivat todennetut päästötiedot vuosittain ja vuodesta 2028 alkaen, palauttavat edeltävän vuoden päästöjään vastaavan määrän päästöoikeuksia päästökaupparekisterissä. Energiavirasto vastaanottaisi, käsitelisi ja hyväksyisi jakelijoiden päästöluvat sekä päästöjen tarkkailusuunnitelmat ja niihin liittyvät muutoshakemukset. Tehtäväkokonaisuuteen sisältyy myös jatkuvia ylläpidollisia tehtäviä sekä valvontaa. Energiaviraston tulisi hyväksyä todentajat sekä valvoa niiden toimintaa yhdessä kansallisen akkreditointielimen Finasin kanssa.

Energiavirasto vastaisi päästökaupparekisterin kansallisesta valvonnasta sekä päästöoikeustileihin liittyvistä toimista sekä huutokaupanpitäjän tehtävistä myös uuden päästökaupan osalta. Viranomaisen tehtäviin kuuluu myös päästökauppaan liittyvä tiedottaminen ja ohjeistaminen.

Energiavirasto hoitaa tällä hetkellä kuvattuja tehtäväkokonaisuuksia myös yleisen päästökaupan osalta. Tähän kokemukseen pohjautuen Energiavirasto arvioi, että vuodesta 2025 alkaen pysyvä lisämääräraharave uuden päästökaupan viranomaistehtävien hoitamiseksi on 560 000 euroa eli 7 htv. Virasto arvioi, että vuonna 2025 tarvitaan lisäksi 160 000 euroa eli 2htv määräinen lisäresurssi.

3.5.2.7 Vaikutukset kansantalouteen

Liikennepolttoaineiden hinnannousun vaikutuksia kansantalouteen on arvioitu Savikko ym. (2021) selvityksessä. Liikennepolttoaineiden hinnannousu vaikuttaa kansantalouteen nousevien kuljetuskustannusten kautta. Huomioitavaa on, että vaikutuksia kansantalouteen on arvioitu vain liikennepolttoaineiden hinnanmuutoksesta, eikä yhteisarviota koko jakelijoiden päästökaupan toimialojen polttoaineiden käytöstä ja hinnanmuutoksen vaikutuksesta ole mallinnettu.

Kansantaloudellisia vaikutuksia mallinnettiin toimialoittaisten hintajoustojen avulla. Hintajoustojen mallinnuksessa oletettiin, että kustannukset siirtyvät täysimääräisesti tuotteiden ja palveluiden loppuhintaan. Todellisuudessa kaikilla toimialoilla ei ole mahdollista siirtää kustannuksia täysin loppuhintaan, jolloin vaikutukset tuotteiden ja palveluiden kysyntään eivät pienene

vastaavasti. Mallinnuksen perusteella talouden kokonaistuotos pienenesi vuonna 2030 noin 0,03-0,17 %. Mallinnuksessa ei ole arvioitu, miten yritykset reagoivat hinnannousuun, eikä veronkorotusten takia lisääntyvien verotulojen käyttöä ole huomioitu talouden tasapainomallissa.

Mallinnuksen tulosten perusteella arvioitiin yritysten mahdollisuuksia siirtää polttoaineen hinnannoususta aiheutuva kustannusten nousu tuotteiden hintoihin. Mallinnuksessa ei tarkasteltu yritysten mahdollisuutta sopeuttaa toimintoja ja kustannuksiaan, vaikka todellisuudessa yritykset voivat myös jossain määrin vaihtaa huokeampiin tuotantopanoksiin ja -hyödykkeisiin niiltä osin kuin sellaisia on tarjolla. Mallinnuksen tulokset lopputuotekysyntään ja arvonlisäykseen kuvaavat ääripään tilannetta ilman sopeuttavia toimintoja.

Yritysten mahdollisuudet siirtää kustannusten nousu hintoihin vaihtelee toimialoittain ja maantieteellisin alueittain. Mahdollisuus siirtää kustannus eteenpäin riippuu siitä, missä kohdassa arvoketjua yritys toimii sekä kohdistuuko yritysten myynti kotimaan markkinoille vai vientiin. Kotimaan markkinoilla toimivien yrityksiä arvioitiin voivan siirtää muuttuneet kustannukset hintoihinsa, mutta vientiä harjoittavat yritykset eivät voi siirtää kustannuksia ainakaan täysimääräisesti. Yritysten mahdollisuudet siirtää kustannukset eteenpäin omassa arvoketjussaan vaihtelevat myös toimialojen sisällä.

Vientiteollisuudessa kustannusten siirtäminen täysimääräisesti tai edes osittain tuotteiden myyntihintoihin riippuu kansainvälisestä markkinatilanteesta ja on pääsääntöisesti vaikeaa. On kuitenkin huomattava, että polttoaineen jakelun päästökauppa otetaan käyttöön koko EU:ssa samanaikaisesti. Viennin osuus on suuri metsäteollisuudessa ja koneiden ja laitteiden valmistuksessa sekä metalliteollisuudessa ja muussa teollisuudessa. Palvelualoilla ja elintarviketeollisuudessa suurin osa myynnistä kohdistuu kotimaan markkinoille, jolloin hinnat voidaan siirtää helpommin täysimääräisinä myyntihintoihin. Toisin sanoen tällöin elintarvikkeiden ja palveluiden kuluttajahinnat nousevat. Rakentamisessa toimialan tuotosta valtaosa kohdistuu pääomaan eli rakennuskannan arvoon, jolloin myyntitulojen hinnat ja vuokrat nousevat. Hintamuutokset vaikuttavat sekä kotimaisten tuotteiden että tuontituotteiden kysyntään.

4 Muut toteuttamisvaihtoehdot

4.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

4.1.1 Muut vaihtoehdot soveltamisalan määrittämiseen

Direktiivi mahdollistaa kansallisen sääntelyn toteuttamisen usealla eri tavalla. Sääntely voidaan toteuttaa pyrkimällä tunnistamaan direktiivissä mainitut sääntelyn piiriin kuuluvat polttoaineen loppukäyttäjät ennakolta ja kohdistamalla sääntely niihin direktiivin vähimmäisvaatimusten mukaisesti. Tällöin ei olisi toimeenpanon vuoksi välttämätöntä tehdä direktiivin mahdollistamia soveltamisalaa koskevia kansallisia laajennuksia. Toinen mahdollisuus olisi sääntelyn toteuttavuuden helpottamiseksi laajentaa soveltamisala kaikkiin nestemäisiin ja kaasumaisiin fossiilisiin polttoaineisiin. Kolmantena vaihtoehtona on ottaa lähtökohdaksi laaja soveltamisala ja hyvittää laajennuksesta johtuvia kustannuksia niille toimijoille, jotka eivät kuulu direktiivin mukaiseen soveltamisalaan. Toteuttamismalleja vaikutuksineen sekä mahdollisia hyvitysmalleja on käsitelty 23.11.2023–8.1.2024 lausunnoilla olleessa arviomuistiossa.

Polttoaineen loppukäyttäjän etukäteinen tunnistaminen

Polttoaineen loppukäyttäjän etukäteiseen tunnistamiseen tavoitteena olisi toteuttaa päästökauppa ainoastaan direktiivin mukaisella soveltamisalalla toteuttamalla polttoaineen jakelu siten, että polttoaineen käyttökohteet voitaisiin tunnistaa ennakkoon polttoaineen jakelun yhteydessä. Komissio on pitänyt vaihtoehtoa esillä, mutta tämän hetken tietojen varassa jäsenmaat eivät pysty toteuttamaan kyseisen kaltaista ratkaisua. Nykytilassa polttoaineen jakelijalla, eli säännellyllä yhteisöllä, on vain rajoitetut mahdollisuudet tietää polttoaineen loppukäyttäjää, eikä säännelty yhteisö voi todellisuudessa valvoa polttoaineen loppukäytön tapaa.

Polttoaineen eriyttäminen ennen käyttöä päästökauppaan sisältyvään ja päästökaupan ulkopuoliseen polttoaineeseen mahdollistaisi sen, että päästökaupan ulkopuolisille aloille voitaisiin hankkia polttoaine ilman päästöoikeudesta syntyvää lisäkustannusta. Käytännössä tämän toteuttaminen vaatisi joko erillisen jakeluinfrastruktuurin rakentamista tai muuta etukäteistä tunnistautumISRatkaisua, jonka nojalla polttoainekauppias voisi jättää päästöoikeuden hinnan kantamatta. Lisäksi järjestelmän tulisi sisältää polttoaineen loppukäyttäjään kohdentuva jälkikäteinen valvonta, jolla varmistettaisiin, ettei jakelijoiden päästökaupan ulkopuoliselle sektorille myytyä polttoainetta käytettäisi päästökauppaan sisältyvillä sektoreilla. Valvonnan tueksi tulisi määrätä rikkomuksesta seuraavat sanktiot.

Etukäteiseen polttoaineen loppukäyttäjän tunnistamiseen ja päästöoikeuden hinnasta johtuvan kustannuksen kantamatta jättämiseen liittyisi merkittäviä epävarmuuksia. Vaikka direktiivin mukaiseen soveltamisalaan kuulumattomat sektorit pystyttäisiin jollain ratkaisulla erottamaan jakelussa, kohdistuisi päästökaupasta johtuva kustannus todennäköisesti ainakin osittain myös näille sektoreille. Ei siten voida poissulkea sitä mahdollisuutta, että polttoaineen hinta nousisi myös direktiivin soveltamisalan ulkopuolisille loppukäyttäjille, vaikka jakelu pyritäisiin etukäteen eriyttämään. Lisäksi uusien jakelujärjestelmien perustamisesta ja ylläpidosta aiheutuisi jakelijoille ja vähittäiskauppiaille kustannuksia, jotka vaikuttaisivat osaltaan polttoaineen hintaa nostavasti. Järjestelmän toiminta vaatisi todennäköisesti uusien viranomaistehtävien perustamista sekä merkittäviä uusia viranomaisresursseja.

Teoriassa voidaan hahmottaa teknisiä mahdollisuuksia polttoaineen jakelun eriyttämiseen. Kaikki esitetyt vaihtoehdot sisältävät ongelmia ja vaatisivat merkittäviä muutoksia nykyiseen polttoaineen jakelun järjestelmään ja sen valvontaan. Vaihtoehtoja on käsitelty tarkemmin arviomuistiossa

Soveltamisalan laajentaminen ja hintavaikutusten hyvittäminen kansallisen laajennuksen kohdesektoreille

Etukäteiseen polttoaineen käyttökohteeseen perustuva erottelu suurimmassa osassa tapauksista mahdotonta toteuttaa nykyisen polttoaineen jakelujärjestelmän ja -infrastruktuurin puitteissa. Tästä johtuen järjestelmä ehdotetaan toimeenpantavaksi laajentamalla päästökaupan soveltamisalaa. Laajennus on mahdollista tehdä ilman minkäänlaisia jälkikäteisiä hyvityksiä laajennuksen johdosta päästökaupan piiriin joutuneille polttoaineen loppukäyttäjille, mutta päästökaupasta johtuva polttoaineen lisäkustannus olisi mahdollista hyvittää kaikille tai osalle käyttäjistä, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan ja joille hintavaikutusta ei haluttaisi osin tai kokonaisuudessaan kohdentaa.

Mahdolliset sektorikohtaiset hyvitykset kansallisen soveltamisalan laajennuksen myötä päästökaupan piiriin tuleville sektoreille vaativat erillisen valmistelun ja niille tulee osoittaa varat valtion budjettiprosessissa. On myös todennäköistä, että hinnoittelun alettua syntyy tilanteita, joissa toimijat eivät voi välttyä päästökaupan lisähinnalta siitä huolimatta, ettei heidän polttoaineenkäyttönsä kuuluisi lain soveltamisalan piiriin. Tällaisia tilanteita voi syntyä mm. pienten

kaupallisessa käytössä olevien vesiliikenteen alusten ja kalastuksen piirissä. Myös näiden toimijoiden mahdollista tuen tarvetta voidaan arvioida erikseen ennen päästökaupan hinnoittelun käynnistymistä vuonna 2027.

Direktiivin jäsenvaltioiden huutokauppatulojen käyttöä koskevan artiklan 30d (6d) mukaisesti jäsenvaltio voi käyttää tuloja taloudellisen korvauksen myöntämiseen polttoaineiden loppukäyttäjille tapauksissa, joissa ei ole ollut mahdollista välttää päästöjen kaksinkertaista laskentaa tai joissa on palautettu tämän luvun soveltamisalaan kuulumattomia päästöjä vastaavia päästöoikeuksia. Komissio tulee antamaan asiaa koskevaa alemman asteista sääntelyä vuoden 2024 aikana. Tällä hetkellä ei ole tiedossa millaiset järjestelyt tulevat sääntelyn puitteissa olemaan mahdollisia.

Direktiivin soveltamisalaan kuuluville loppukäyttäjille ei palautuksia voisi järjestelmässä tehdä. Näiden loppukäyttäjien tukeminen on osin mahdollista ilmastotoimien sosiaalirahaston kautta. Myös energiaverotuksesta on mahdollista kansallisesti säätää energiaverodirektiivin ja valtiontukisääntelyn puitteissa.

Jälkikäteinen hyvitys olisi käytännössä mahdollista toteuttaa usealla eri tavalla. Mahdollisuuksia hintavaikutuksen hyvittämiseen on käsitelty laajemmin arviomuistiossa.

Päästökaupasta johtuvien lisäkustannusten hyvittäminen soveltamisalaan kuulumattomille toimijoille suoraan päästökaupan tuloista ja maksetun päästöoikeuden kustannustason perusteella vaatisi uuden palautusjärjestelmän luomista ja siihen liittyvien viranomaistehtävien perustamista. Vaadittavat uudet viranomaisresurssit olisivat huomattavat. Jos hyvitysten saajien joukko olisi laaja ja jälkikäteen hyvittävät summat pieniä, syntyisi järjestelmästä suuri hallinnollisen työn määrä. Lisäksi hyvityksissä olisi aina olemassa väärinkäytösten vaara, mikä tulisi ottaa huomioon arvioitaessa järjestelmän valvomiseen vaadittavia resursseja. Nykyisellään tehtävään soveltuva järjestelmää ei ole olemassa.

Verotus

Jos vaikutuksia katsottaisiin perustelluksi hyvittää kansallisen soveltamisalan laajennuksen myötä soveltamisalaan sisällytettävälle sektorille, olisi hyvitys joissain tapauksissa mahdollista toteuttaa energiaverotuksessa. Huomioon tulee ottaa energiaverodirektiivi ja valtiontukisääntely sekä hallinnollinen toteutettavuus. Kyseeseen voisi tällöin tulla erillinen päätös energiaverojen laskusta niille sektoreille, jotka eivät kuulu päästökaupan soveltamisalaan ja joille päästökaupan myötä syntyviä lisäkustannuksia katsottaisiin perustelluksi hyvittää. Tämänkaltaisen jakelijoiden päästökaupasta aiheutuviin kustannuksiin perustuva energiaverojen lasku olisi nykyisen verojärjestelmän puitteissa mahdollista toteuttaa maataloudelle energiaverojen palautuksessa. Metsätaloudelle vastaava menettely ei energiaverodirektiivin puitteissa ole mahdollisen. Kaupallisen vesiliikenteen polttoaineet on energiaverodirektiivissä säädetty verottomaksi, joten kyseisen sektorin osalta energiaverojen lasku ei olisi mahdollista.

Sektoreille kohdistetut tukiohjelmat

Päästökauppa olisi mahdollista toteuttaa myös laajapohjaisesti, käyttämällä soveltamisalan laajennuksesta syntyvät lisäiset tulot suoraan puhdasta siirtymää tukeviin toimiin päästökauppadiirektiivin soveltamisalan ulkopuolisilla sektoreilla, joihin hinnoittelu on kansallisesti laajennettu. Toimijat eivät saisi siten polttoaineen hinnan nousuun liittyviä hyvityksiä, mutta voisivat esim. saada avustuksia investoinneille, jotka edistävät irtautumista fossiilisista polttoaineista ja

siten auttaisivat tulevaisuudessa välttämään päästökaupan polttoaineen hintaan aiheuttaman lisäkustannuksen.

4.1.2 Määräaikainen CO₂-veroon perustuva hinnoittelun lykkäys

Päästökauppadirektiivi mahdollistaa kansallisesti vuoden 2030 loppuun asti olla vaatimatta päästöoikeuksien palauttamista, eli käytännössä jättäytyä hinnoittelun ulkopuolelle (ns. opt-out menettely). Lykkäystä voi hyödyntää, jos käytössä on kansallisesti vähintään päästöoikeuden hintaa vastaava direktiivin soveltamisalaan kuuluvia polttoaineita koskeva hiilidioksidiverotus. Poikkeuksen hyödyntämisen ehtona oli verojärjestelmän notifiointi komissiolle vuoden 2023 loppuun mennessä. Suomi notifioidi verojärjestelmänsä komissiolle joulukuussa 2023. Komissio esitti tarkentavia kysymyksiä verojärjestelmästä maaliskuussa 2024. Ei ole tiedossa tulisiko komissio lopullisesti hyväksymään Suomen notifikaation. Hallitus päätti kehysriihen yhteydessä huhtikuussa 2024 EU:n polttoaineen jakelun päästökaupan hinnoitteluun liittymisestä järjestelmän hinnoittelun käynnistyessä.

Jos Suomi olisi ottanut kansallisen lykkäyksen käyttöön, olisi Suomen valtiolta jäänyt saamatta päästökauppatuloja arviolta noin kaksi miljardia euroa vuosina 2027–2030. Uuden päästökaupan kansallisen käyttöönoton lykkääminen ei vähentäisi Suomen maksuvelvoitteita uuteen ilmastotoimien sosiaalirahastoon ja omiin varoihin, eli EU:n budjettiin, joista komissio on antanut uuden esityksen. Esityksen mukaisesti 30 % uuden päästökaupan tuloista ohjattaisiin vuodesta 2028 alkaen EU:n omiksi varoiksi. Komissio tulee mahdollisesti ehdottamaan seuraavaa unionin monivuotista rahoituskehystä koskevassa ehdotuksessaan ilmastotoimien sosiaalirahaston rahoittamista suoraan EU-budjetista.

Lykkäämisen seurauksena päästökauppa ei aiheuttaisi polttoaineiden hinnan nousua olettaen, että nykyistä hiiliveroa jouduttaisi korottamaan. Hintaohjauksen pysyessä ennallaan ei päästökauppa tuottaisi myöskään päästöjen vähennyksiä taakanjakosektorilla.

Varmuutta ei ole siitä täyttäisikö Suomen verojärjestelmä ja nykyinen hiilivero lykkäyksen edellytyksenä olevat kriteerit. Päästökauppadirektiivissä ei aseteta selkeitä kriteerejä sille millainen hiiliveron tulisi olla. Hiiliveroa ei ole myöskään täsmennetty muussa sääntelyssä. Poikkeuksen hyödyntämisen ehtona oli verojärjestelmän notifiointi komissiolle vuoden 2023 loppuun mennessä. Komission tulee hyväksyä notifiointi erikseen. Komissio ei arvioissa voi kuitenkaan ottaa huomioon tilannetta, jossa päästöoikeuden hinta olisi myöhemmin huomattavasti ennakoitua suurempi. Näin ollen komissio tulisi tarkastelemaan myös jälkikäteen vuosittain poikkeuksen täyttymisen edellytyksiä jakelijakohtaisesti.

Jos komissio toteaisi jälkikäteen, etteivät lykkäyksen ehdot täytyisi päästökaupan jo alettua, joutuisivat jakelijat palauttamaan tarkasteltavan vuoden päästöjä vastaavat päästöoikeudet kokonaisuudessaan, vaikka kulutukseen luovutetusta polttoaineesta olisi maksettu jo hiilivero. Lykkäykseen liittyvä toimintaympäristön epävarmuus olisi jakelijoiden näkökulmasta merkittävä ja se voisi johtaa äkilliseen ja merkittävään polttoaineen kuluttajahinnan nousuun.

Kansallisen lykkäyksen hyödyntäminen ei vapauta toimijoita luvituksesta tai päästökauppaan liittyvästä päästöjen tarkkailusta ja raportoinnista. Myös viranomaisten olisi luotava näihin tarvittavat lupa- ja valvontajärjestelmät. Kauppa päästöoikeuksilla alkaisi myös vuodesta 2027 alkaen, ja jakelijoilla olisi vapaus päättää päästöoikeuksien hankkimisesta haluamallaan tavalla. Toimintaympäristöön liittyvien epävarmuuksien ja päästökaupan muiden velvoitteiden vuoksi ei voida sulkea pois sitä vaihtoehtoa, että päästökauppa vaikuttaisi polttoaineiden kuluttajahintojen nostavasti, vaikka hinnoittelun käyttöönottoa lykättäisiin.

Uuden päästökauppajärjestelmän soveltamisala on ongelmallinen toimeenpanon kannalta. Toimeenpanossa esitetään sisällytettäväksi direktiivin vähimmäissoveltamisalaan kuulumattomia sektoreita järjestelmän piiriin. Päästökaupan hinnoittelun lykkääminen siirtäisi näitä toimeenpanon haasteita myöhempään vaiheeseen.

Määräaikaisen lykkäyksen tapauksessa sääntely tulisi kohdistaa kaikkiin uuden päästökaupan sektorille polttoainetta kulutukseen luovuttaviin tai polttoainetta itse kuluttaviin yhteisöihin. Hinnoittelun lykkäämisen ehtona on päästökauppadirektiivin art. 30e mukaan se, että kaikesta uuden päästökaupan piirissä energiakäytössä poltetusta polttoaineesta suoritetaan hiilidioksidivero. Lykkäyksen tapauksessa erityisesti verottoman varaston pitäjät, jotka käyttävät polttoainetta itse verottomassa käytössä, mistä johtuen ne eivät suorita myöskään hiiliveroa, joutuisivat hakeutumaan säänneltyiksi yhteisöiksi ilman mahdollisuutta ehdotetun kaltaiseen sopimukseen perustuvaan velvoitteiden siirtoon. Nykyisen verotuskäytännön perusteella ei voida erotella sitä, onko polttoaine käytetty energiatuotteena vai raaka- tai apuaineena valmistusprosessissa. Näistä jälkimmäiset käyttötarkoitukset eivät sisällä polttoaineen polttoa energiaksi, eivätkä siten kuulu polttoaineen jakelun päästökaupan piiriin. Näin ollen lykkäyksen tapauksessa sääntely tulisi kohdistaa suoraan valmisteverovolliseen tahoon ilman mahdollisuutta sopia päästökaupan velvoitteiden siirtämisestä polttoaineen toimittaneelle taholle. Sääntelystä seuraava hallinnollinen taakka on raskas erityisesti pienemmille yrityksille. Polttoainetta verottomasti käyttävät loppukäyttäjät joutuisivat tyypillisesti hankkimaan ja palauttamaan käyttämästään polttoaineesta päästöoikeudet, vaikka suurimmaksi osaksi polttoaineen jakelu olisi lykkäyksen piirissä.

4.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Direktiivin kansallinen toimeenpano on suurimmassa osassa jäsenmaita kesken. Toistaiseksi tiedossa on, että useat jäsenmaat suunnittelevat laajentavansa fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupan soveltamisalaa kansallisen liikkumavaran puitteissa. Komission ilmastonmuutoskomiteassa sekä komission päästökaupan toimeenpanoa käsittelevässä työryhmässä ei ole toistaiseksi jäsenmaiden suunnitelmissa tullut esiin varteenotettavaa keinoa toteuttaa päästökauppadirektiivin mukainen soveltamisala. Mahdollisista kansallisista tukitoimista tai hyvityksistä muissa jäsenmaissa uuden EU:n laajuisen päästökaupan alkaessa ei toistaiseksi ole tietoa.

Ruotsin lakiehdotus on lausuntomenettelyssä. Ruotsissa hallitus ehdottaa uuden päästökaupan toteuttamista soveltamisalan kansallisella laajenuksella. Ruotsissa valmistelussa olevan asetuksen myötä päästökauppaa sovellettaisiin yleisen päästökaupan ulkopuoliseen polttoaineen polttoon pois lukien lentoliikenne ja puolustusvoimille jaeltu polttoaine. Ruotsissa tullaan erikseen arvioimaan mahdollisten hyvitysten käyttöönottoa verotuksen, sosiaalirahaston tai muiden tukitoimien myötä.

Päästökauppadirektiivi mahdollistaa päästöoikeuksien palauttamista koskevan velvoitteen lykkäämisen vuoden 2030 loppuun asti, jos jäsenmaassa on käytössä päästöoikeuden hintaa vastaava hiilidioksidivero. Suomen lisäksi kolme maata olisi notifiointinut hiiliverojärjestelmänsä. Verojärjestelmän notifiointin lisäksi lykkäyksestä tulee päättää vuosittain ja ilmoittaa päätös komissiolle. Kaikki kolme verojärjestelmän notifiointinutta maata ovat asukasluvultaan Suomea pienempiä. Voimassa oleva hiiliveron taso on niissä myös selvästi Suomea matalampi. Toistaiseksi ei ole tiedossa tuleeko komissio hyväksymään hiiliverojärjestelmiä koskevat notifikootit eikä myöskään tietoa tulevatko kyseiset jäsenmaat lopulta hyödyntämään lykkäystä.

Päästökauppajärjestelmä on ollut käytössä kansallisena järjestelmänä Saksassa ja Itävallassa. Näitä järjestelmiä on kuvattu arviomuistiossa ([Fossiilisen polttoaineen jakelun päästökauppa ja päästökauppalaian korjaussarja - Työ- ja elinkeinoministeriön verkkopalvelu \(tem.fi\)](#)). Saksan ja

Itävallan kansallisiin järjestelmiin on kuulunut myös kompensatioita niille polttoaineen käyttäjille, joille on katsottu kohdentuvan kohtuuttomia vaikutuksia.

5 Lausuntopalaute

Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnoilla xx.x.–xx.x.2024. Lausuntoajan puitteissa saatiin xx lausuntoa. Lausunnon jättivät xxx.

6 Säännöskohtaiset perustelut

1 luku Lain tarkoitus ja määritelmät

1 §. Lain tarkoitus. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan lain tarkoituksena olisi edistää rakennusten erillislämmityksen, tieliikenteen ja eräiden muiden alojen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti. Päästöjen väheneminen kustannustehokkaasti ja taloudellisesti perustuu EU:n laajuisen päästöjen hinnoittelumekanismiin käyttöön otolle, joka ohjaa päästövähennyksiä niille toimialoille sekä alueille joissa päästöjen vähentäminen on kustannustehokkainta.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan ehdotetulla lailla pantaisiin osaltaan täytäntöön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, jäljempänä päästökauppadirektiivi. Päästökauppadirektiivi on toimeenpantu vaiheittain. Vuoden 2024 tammikuussa voimaan tulleella päästökauppalalla pantiin täytäntöön päästökauppadirektiivin laitoksia, lentoliikennettä ja meriliikennettä koskevat vaatimukset. Erillinen päästökaupparjestelmä rakennusten erillislämmitykselle, tieliikenteelle ja erälle muille toimialoille tulee panna täytäntöön 30.6.2024 mennessä.

2 §. Määritelmät. Pykälässä määriteltäisiin lain soveltamisen kannalta keskeiset käsitteet. Ehdotetun pykälän kohdan 1 mukaan polttoaineella tarkoitettaisiin nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) 2 ja 2 a §:n ja sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 2 ja 2 a §:n mukaisia polttoaineita ja energiatuotteita. Määritelmä vastaisi päästökauppadirektiivin määritelmää polttoaineesta. Päästökauppadirektiiviin mukaisesti polttoaineella tarkoitetaan energiaverodirektiivin (2003/96/EY) 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua energiatuotetta, mukaan lukien mainitun direktiivin liitteessä I olevissa taulukoissa A ja C luetellut polttoaineet, sekä kaikkia muita mainitun direktiivin 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja tuotteita, jotka on tarkoitettu käytettäväksi tai joita tarjotaan myytäväksi tai käytetään moottoripolttoaineena tai lämmityspolttoaineena, myös sähkön tuotantoon. Ehdotetun pykälän 1 kohdassa viitattaisiin kansalliseen lainsäädäntöön, joissa energiaverodirektiivin mukainen määritelmä polttoaineesta on toimeenpantu. Käytännössä polttoaineen määritelmä kattaa laajasti polttoaineet kuten bensiini, diesel, kevyt polttoöljy ja kivihiili. Sen sijaan määritelmän myötä polttoaineeksi ei katsottaisi turvetta, polttopuuta ja muuta kiinteää biomassaa.

Ehdotetun pykälän kohdan 2 mukaan kulutukseen luovutuksella valmisteverolain (182/2010) 8 §:ssä tarkoitettua polttoaineen kulutukseen luovutusta. Määritelmä olisi yhdenmukainen direktiivin määritelmän kanssa pois lukien loppukuluttajaa koskevaa rajausta, joka on viety osaksi säännellyn yhteisön määritelmää.

Ehdotetun pykälän kohdan 3 mukaan säännellyllä yhteisöllä tarkoitettaisiin valmisteverotuslain (182/2010) 12 ja 13 §:n, nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) 3 §:n ja sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 20a ja 20b

§:n verovelvollisia, jotka luovuttavat polttoainetta kulutukseen tai sitä, joka luovuttaa polttoaineen verovelvolliselle ja sopimuksen mukaan on ottanut vastuun säännellyn yhteisön tehtävistä. Säänneltyä yhteisönä ei kuitenkaan pidetä polttoaineen loppukäyttäjää, joka käyttää polttoaineen itse ja jonka vuotuinen polttoainekulutus on enintään 1 tonni hiilidioksidia. Säännelty yhteisö olisi ensisijaisesti se taho, joka on verovelvollinen polttoaineen kulutukseen luovutuksessa. Määritelmän myötä mahdollistettaisiin kuitenkin tietyin ehdotetun lain mukaisin edellytyksin säännellyn yhteisön velvoitteiden siirto toiselle säännellylle yhteisölle sopimuksen myötä. Ehdotuksen tarkoituksena olisi mahdollistaa hallinnollisen taakan siirto jakelijalle, joka on luovuttanut lain soveltamisalaan kuuluvaa polttoainetta verottoman varaston pitäjälle. Ehdotetun kohdan mukaan pienet polttoaineen loppukäyttäjät, joiden polttoaineen käyttö on alle 1 tonnia hiilidioksidia.

Ehdotetun pykälän kohdan 4 mukaan päästöillä tarkoitettaisiin säännellyn yhteisön kulutukseen luovuttamiin polttoaineisiin liittyviä hiilidioksidipäästöjä. Määritelmä vastaa direktiivin mukaisia päästöjä, jotka ovat sääntelyn kohteena päästökaupassa.

Ehdotetun pykälän kohdan 5 mukaan päästöoikeudella tarkoitettaisiin päästökauppadirektiivin IV a luvun vaatimusten täyttämiseksi määritettyä ja siirrettävissä olevaa oikeutta päästää ympäristöön yhtä hiilidioksiditonni tiettyä ajanjaksona. Päästöoikeuden määritelmällä pyritään erottamaan yleisen päästökaupan päästöoikeudet ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvista päästöoikeuksista. Yleisen päästökaupan päästöoikeuksia ei olisi mahdollista hyödyntää uudessa polttoaineen jakelun päästökaupassa eikä polttoaineen jakelun päästökaupan päästöoikeuksia yleisessä päästökaupassa.

Ehdotetun pykälän kohdan 6 mukaan lineaarisella vähennyskertoimella tarkoitettaisiin päästökauppadirektiivin 30c artiklassa tarkoitettua osuutta, jolla päästöoikeuksien kokonaismäärää vähennetään vuosittain.

Ehdotetun pykälän kohdan 7 mukaan unionin rekisterillä tarkoitettaisiin päästökauppadirektiivin 19 artiklassa tarkoitettua tietojärjestelmää, jonka avulla seurataan päästöoikeuksien myöntämistä, hallussapitoa, siirtämistä ja mitätöimistä sekä taataan tarvittaessa tietojen luottamuksellisuus ja yleisön oikeus tutustua julkisiin tietoihin. Yleisessä päästökaupassa käytössä olevaa unionin rekisteriä käytettäisiin jatkossa myös polttoaineen jakelun päästökaupan hallintoihin.

Ehdotetun pykälän kohdan 8 mukaan markkinavakaussuoralla tarkoitettaisiin markkinavakaussuoravaroituksen perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään, sen toiminnasta sekä direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä (EU) 2015/1814 perustettua varantoa, johon huutokaupattavaksi tarkoitettuja päästöoikeuksia siirretään tai josta niitä palautetaan huutokaupattavaksi, kun liikkeellä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärälle mainitussa päätöksessä asetetut rajat ylittyvät tai alittuvat. Määritelmä on yhdenmukainen direktiivin määritelmän kanssa.

Ehdotetun pykälän kohdissa 9, 10, 11 ja 12 määriteltäisiin komission alemman asteista sääntelyä viittaamalla säädösten numeroihin. Kohdassa 9 määriteltäisiin komission rekisteriasetus, kohdassa 10 komission tarkkailuasetus, kohdassa 11 komission todentamisasetus ja kohdassa 12 komission huutokauppa-asetus.

3 §. Lain soveltamisala. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Ehdotetun pykälän mukaan lakia sovellettaisiin polttoon käytettäviin säännellyn yhteisön kulutukseen luovuttamiin polttoaineisiin. Direktiivin soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi kattamaan myös muun polttoaineen polton kuin direktiivin soveltamisalaan kuuluvan rakennusten erillislämmityksen, tieliikenteen ja eräiden muiden alojen polttoaineen käytön. Huomioiden ehdotetut

4 §:n mukaiset soveltamisalan rajaukset laajennettaisiin soveltamisalaa kansallisesti kattamaan myös maa- ja metsätalouden, huviveneilyn ja yleisen päästökaupan ulkopuolisen lentoliikenteen ja tietyiltä osin muun vesiliikenteen polttoaineen käyttöön.

4 §. Lain soveltamisalan rajaukset. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalan rajauksista. Ehdotetun pykälän 1 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi polttoaineisiin, jotka käytetään teollisessa tuotannossa apuaineena tai raaka-aineena. Ehdotettu kohta on lakia selkeyttävä rajausta. Lain soveltamisalaan kuuluu polttoaineen poltto ja muussa käytössä kuten teollisten tuotteiden raaka-aineena tai apukäytössä käytetty polttoaine ei kuuluisi soveltamisalaan.

Ehdotetun pykälän 2 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi päästökauppalaain (1270/2023) soveltamisalaan kuuluvissa toiminnoissa käytettyihin polttoaineisiin. Päästökauppalaain soveltamisalaan kuuluvat suuremmat teolliset- ja energiatuotantolaitokset sekä tietyiltä osin meri- ja lentoliikenne. Edellä mainittuihin toimialoihin sovelletaan yleisen päästökaupan velvoitteita. Päästökauppalaissa säädetään lisäksi vuoden 2024 raportointivelvoite polttoaineen jakelun päästökaupan osalta. Ehdotettu soveltamisalan rajausta ei koskisi raportointivelvoitteeseen kuuluvia toimintoja

Ehdotetun pykälän 3 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi maanpuolustuksen käyttöön toimitettuihin polttoaineisiin. Ehdotetun kohdan mukaan puolustusvoimien käyttöön erillisjaueltu polttoaine olisi soveltamisalan ulkopuolella. Soveltamisalan rajausta koskisi myös Naton tai yksittäisten kumppanimaiden, niiden toimiessa puolustusvoimien kanssa Suomessa, käyttöön jaeltu polttoainetta. Soveltamisalasta rajattaisiin maanpuolustuksen käyttöön jaeltu polttoaine, joka kattaisi myös rakennusten varavoiman osalta polttoainehankinnat joita Puolustuskiinteistöt tekevät puolustusvoimien puolesta, siltä osin kun ne ovat erillisjakelun piirissä. Puolustusvoimien muut polttoainehankinnat lain soveltamisalaan tarkoitettujen toimintojen jakelupisteiltä, kuten tieliikenteen polttoaineasemilta, ei kuitenkaan olisi ehdotetun kohdan mukaista maanpuolustuksen käyttöön toimitettua polttoainetta.

Ehdotetun pykälän 4 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi raideliikenteen käyttöön toimitettuihin polttoaineisiin. Ehdotetun kohdan mukaan raideliikenteen käyttöön erillisjaueltu polttoaine olisi soveltamisalan ulkopuolella. Soveltamisalan rajausta koskisi vain raideliikenteen käyttöön erillisjakeluna toimitettuun polttoaineeseen eikä sitä olisi mahdollista käyttää muuhun toimintaan. Jos raideliikenteen käyttöön tarkoitettua polttoainetta luovutettaisiin eteenpäin tai käytettäisiin itse tämän lain soveltamisalaan kuuluvaan toimintaan, katsottaisiin tämä kulutukseen luovutukseksi ja tällöin kulutukseen luovuttanut taho olisi säännelty yhteisö, joka vastaisi päästökaupan velvoitteista.

Ehdotetun pykälän 5 kohdan mukaan lakia ei sovellettaisi polttoaineisiin, jotka voidaan toimittaa nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) 9 a § (1399/2010) 2 momentissa tarkoitettulla tavalla verottomasti suoraan valtuutetun varastonpitäjän verottomasta varastosta tai muulla tavoin järjestettynä tai sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 21 §:n 2 momentin mukaisesti. Ehdotetun kohdan mukaan tietyt alusliikenteen harjoittajien käyttöön tarkoitettut polttoaineet olisivat päästökaupan soveltamisalan ulkopuolella. Valtioneuvoston asetuksella (1375/2021) on säädetty tarkemmin niistä alustyypeistä, alusryhmistä tai tiettyyn käyttötarkoitukseen käytettävistä aluksista, jotka voivat hankkia verotonta polttoainetta suoraan valtuutetun varastonpitäjän verottomasta varastosta tai muulla tavoin järjestettynä. Ehdotetun kohdan mukaan ehdotetun lain vaatimuksia ei sovellettaisi polttoaineisiin, jotka toimitetaan käyttöön seuraaville verottoman jakelun piiriin kuuluville aluksille ja alustyypeille: 1) kauppa-alukset, jotka on merkitty alusrekisteriin ja joiden pituus on vähintään 15 metriä; 2) Väyläviraston, Rajavartiolaitoksen, Tullin, Puolustusvoimien ja poliisin omistamat ja niiden käytössä olevat alukset; 3) Ahvenanmaan maakuntahallituksen omistamat

ja sen käytössä olevat alukset; 4) ruoppaajat ja hiekkajaalat; 5) kalastusalukset, jotka on merkitty kalastusalusrekisteriin ja joiden pituus on vähintään 15 metriä, sekä troolarit; 6) Suomen Meripelastusseura ry:n – Finlands Sjöräddningssällskap rf:n, Pidä Saaristo Siistinä ry:n – Håll Skärgården Ren rf:n ja Ålands Sjöräddningssällskap rf:n omistamat ja niiden käytössä olevat alukset.

Kuten edellä 4 kohdassa kuvattuna, jos kauppa-alukselle tarkoitettua polttoainetta luovutettaisiin eteenpäin tai käytettäisiin itse tämän lain soveltamisalaan kuuluvaan toimintaan, katsottaisiin tämä kulutukseen luovutukseksi ja tällöin kulutukseen luovuttanut taho olisi säännelty yhteisö, joka vastaisi päästökaupan velvoitteista.

5 §. Säännellyn yhteisön velvoitteista sopiminen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin säännellyn yhteisön mahdollisuudesta sopimuksen myötä siirtää ehdotetun lain mukaiset velvoitteensa toiselle säännellylle yhteisölle. Ehdotetun pykälän tarkoituksena on mahdollistaa kevennetty menettely pienille toimijoille. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan säännelty yhteisö voisi sopia velvoitteensa siirtämisestä kokonaan toiselle säännellylle yhteisölle, jos säännelty yhteisö vastaanottaa ainoastaan tämän lain soveltamisalaan kuuluvaa polttoainetta. Sopimus velvoitteen siirrosta tulee tehdä kokonaiseksi kalenterivuodeksi. Ehdotetun pykälän myötä valmisteverovelvollinen voisi sopia ehdotetun lain mukaisten velvoitteiden, kuten päästöluvan, päästöjen tarkkailun ja päästöoikeuksien palauttamisesta, toisen säännellyn yhteisön hoidettavaksi. Toinen säännelty yhteisö, joka ottaa hoitaakseen velvoitteet olisi päästöluvan saanut säännelty yhteisö, joka on luovuttanut sopimuksen kohteena olevan polttoaineen valmisteverovelvolliselle. Sopimus velvoitteiden siirrosta koskisi kokonaista kalenterivuotta ja kattaisi kaikki ehdotetun lain mukaiset velvoitteet. Velvoitteiden siirto olisi mahdollista ainoastaan lain soveltamisalaan kuuluvan polttoaineen osalta. Jos säännellyllä yhteisöllä olisi muuta polttoaineen käyttöä kuin poltto tulisi tämän itse olla säännelty yhteisö tai velvoitteiden siirron kohdalla käyttää ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolella olevaan käyttöön, kuten teolliseen raaka-aine tai apukäyttöön, polttoainetta, johon sovelletaan tämän lain vaatimuksia.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan sopimuksesta olisi ilmoitettava Energiavirastolle viipymättä. Sopimuksesta on ilmoitettava Energiaviraston vahvistamalla lomakkeella.

6 §. Yleiset velvoitteet. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin säännellyn yhteisön yleisistä velvoitteista. Pykälän tarkoituksena on kootusti ilmaista päästökaupan keskeiset velvoitteet. Velvoitteista säädettäisiin yksityiskohtaisemmin jäljemmissä pykälissä. Ehdotetun pykälän kohdan 1 mukaan säännellyn yhteisön olisi haettava polttoaineen kulutukseen luovutukseen päästöluva sekä päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksyntä.

Ehdotetun pykälän kohdan 2 mukaan säännellyn yhteisön olisi tarkkailtava kulutukseen luovutettujen polttoaineiden päästöjä, laadittava niistä vuosittain päästöselvitys ja huolehdittava sen todentamisesta.

Ehdotetun pykälän kohdan 3 mukaan säännellyn yhteisön olisi palautettava unionin rekisteriin vuosittain edellisenä kalenterivuotena kulutukseen luovuttamiensa polttoaineiden kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia.

Ehdotetun pykälän kohdan 4 mukaan säännellyn yhteisön olisi ilmoitettava Energiavirastolle päästöluvan mukaisen toiminnan muutoksista, päästöjen tarkkailua koskevista muutoksista ja säännelty yhteisö vaihtumisesta.

7 §. Viranomaiset ja niiden tehtävät. Ehdotetun lain 7 §:ssä säädettäisiin viranomaisista ja niiden tehtävistä. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi ehdotetun lain yleisestä ohjauksesta, seurannasta ja kehittämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriön

ehdotettu tehtävä vastaisi päästökauppalaissa säädettyä tehtävää. Ehdotetun pykälän 2 momentin kohdan 1 mukaan Energiaviraston tehtävänä olisi valvoa säänneltyjen yhteisöjen ja niiden käyttämien todentajien osalta tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista, tämän lain nojalla annettujen päätösten noudattamista sekä hoitaa muut sille tässä laissa säädetty tehtävät. Ehdotetun 2 momentin kohdan 2 mukaan Energiavirasto toimisi huutokauppa-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuna Suomen huutokaupanpitäjänä ja päästökauppadirektiivin 19 artiklassa tarkoitettuna unionin rekisterin kansallisista toiminnoista vastaavana rekisterinpitäjänä. Ehdotetun kohdan 3 mukaan Energiavirasto toimisi komission todentamisasetuksen 70 artiklassa tarkoitettuna tietojenvaihdon ja yhteistyön koordinoinnin kansallisena keskuspiirteenä. Energiavirastolle ehdotetut tehtävät vastaavat nykyisiä päästökauppalaain mukaisia tehtäviä laitojen osalta.

2 luku Päästölupa, päästöjen tarkkailusuunnitelma ja päästöjen raportointi

8 §. Päästölupa. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin säännellyn yhteisön velvoitteesta hakea päästölupa, päästöluvan hakemisesta sekä sen myöntämisestä. Ehdotetun pykälän mukaisia päästölupaa koskevia velvoitteita ei olisi, jos säännelty yhteisö on siirtänyt velvoitteensa ehdotetun 5 pykälän mukaisesti toiselle säännellylle yhteisölle.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan lain soveltamisalaan kuuluvia polttoaineita kulutukseen luovuttavalla säännellyllä yhteisöllä tulee olla Energiaviraston myöntämä päästölupa.

Ehdotetun 2 momentin mukaan säännellyn yhteisön tulisi hakea päästölupaa Energiavirastolta. Hakemukseen olisi liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys säännellyn yhteisön toiminnasta, polttoaineista ja näiden kulutukseen luovutuksesta, polttoaineiden loppukäytöstä sekä päästöjen tarkkailusuunnitelma.

Ehdotetun 3 momentin mukaan päästölupaa koskeva hakemus on toimitettava Energiaviraston vahvistamalla lomakkeella vuoden 2025 helmikuun loppuun mennessä tai viimeistään kaksi kuukautta ennen soveltamisalaan kuuluvan toiminnan aloittamista. Päästökauppadirektiivin mukaan säännellyllä yhteisöllä tulisi olla päästölupa vuodesta 2025 alkaen. Koska direktiivin toimeenpano on viivästynyt ja laki ehdotetaan tulevan voimaan vuoden 2025 alusta, ehdotetaan pidempää määräaika päästöluvan hakemiselle. Säännellyn yhteisön olisi kuitenkin mahdollista käynnistää päästölupaa varten tarvittavat menettelyt Energiaviraston kanssa jo ennen lain voimaantuloa. Varsinainen päästölupa voitaisi kuitenkin myöntää vasta lain astuttua voimaan.

Ehdotetun 4 momentin mukaan Energiaviraston olisi tehtävä päästöluvan myöntämistä koskeva päätös viimeistään kahden kuukauden kuluttua siitä, kun hakemus ja sen mahdolliset täydennykset on toimitettu. Päästöluvan myöntämisen edellytyksenä on, että päästöjen tarkkailusuunnitelma ja päästöjen raportoimiseksi suunnitellut toimenpiteet ovat riittävät ja asianmukaiset. Ehdotetun momentin mukainen määräaika käynnistyisi säännellyn yhteisön tekemän hakemuksen myötä tai jos hakemusta on täydennetty, käynnistyisi määräaika hakemuksen täydentämisen jälkeen.

Ehdotetun 5 mukaan päästölupaa koskevan hakemuksen tarkemmasta sisällöstä voidaan säätää työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

9 §. Päästöjen tarkkailusuunnitelma. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin päästöjen tarkkailusuunnitelmasta, sen hakemisesta ja hyväksymisestä.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan säännellyn yhteisön olisi laadittava lain soveltamisalaan kuuluvalla toiminnalla päästöjen tarkkailusuunnitelma ja haettava sille Energiaviraston

hyväksyntä. Päästöjen tarkkailusuunnitelman laatimisesta, sisällöstä ja hyväksymisen edellytyksistä säädettäisiin komission tarkkailuasetuksessa. Komission tarkkailuasetusta on muutettu siten, että säännellyn yhteisön päästökauppaa koskevat velvoitteet on viety sisään asetukseen.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan säännellyn yhteisön olisi liitettävä päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksyntää koskevaan hakemukseen tarpeellinen selvitys tämän lain soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta sekä taho, joka vastaa yhteydenpidosta tarkkailusuunnitelman hyväksynnästä päättävään viranomaiseen.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksyntää koskeva hakemus olisi toimitettava Energiaviraston vahvistamalla lomakkeella vuoden 2025 helmikuun loppuun mennessä tai viimeistään kaksi kuukautta ennen soveltamisalaan kuuluvan toiminnan aloittamista. Ehdotettu määräaika vastaisi päästöluvan hakemisen määräaika.

Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan Energiaviraston olisi tehtävä päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksymistä koskeva päätös viimeistään kahden kuukauden kuluttua siitä, kun hakemus ja sen mahdolliset täydennykset on sille toimitettu. Ehdotetun momentin mukainen määräaika käynnistyisi säännellyn yhteisön tekemän hakemuksen myötä tai jos hakemusta on täydennetty, käynnistyisi määräaika hakemuksen täydentämisen jälkeen.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä päästöjen tarkkailusuunnitelman sisällöstä.

10 §. Päästöjen tarkkailu, raportointi ja todennuttaminen. Ehdotetun lain 10 §:ssä säädettäisiin säännellyn yhteisön velvoitteesta tarkkailla ja raportoida päästöjään sekä velvoitteesta laatia päästöselvitys sekä sen todennuttamisesta. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan säännellyn yhteisön olisi tarkkailtava kulutukseen luovutettujen polttoaineiden päästöjä kattavasti, johdonmukaisesti, luotettavasti ja tarkasti.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan säännellyn yhteisön olisi laadittava kunkin kalenterivuoden päästöjä koskeva päästöselvitys ja huolehdittava sen todennuttamisesta. Päästöselvitys ja siitä annettu todentamisraportti olisi toimitettava Energiavirastolle kalenterivuotta seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan päästöjen tarkkailussa, raportoinnissa ja todennuttamisessa olisi noudatettava tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten, komission tarkkailuasetuksen ja komission todentamisasetuksen säännöksiä sekä hyväksytyssä päästöjen tarkkailusuunnitelmassa ja päästöluvassa asetettuja ehtoja.

Ehdotetun 4 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä päästöselvityksen sisällöstä.

11 §. Kestävyys osoittaminen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin kestävyys osoittamisesta polttoaineen nollapäästöisyyden ehtona. Ehdotetun pykälän mukaan säännellyn yhteisön olisi osoitettava nollapäästöiseksi ilmoittamansa polttoaineen kestävyys. Nollapäästöisen polttoaineen olisi täytettävä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa (393/2013) säädetyt kestävyyskriteerit ja säännellyn yhteisön on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti. Päästökauppadirektiivissä polttoaineen nollapäästöisyys edellyttää uusiutuvan energian direktiivin (RED) mukaista kestävyys osoittamista. RED kestävyys osoittamista koskevat vaatimukset on toimeenpanttu kansallisesti kestävyyslailla.

12 §. Päästömäärän arviointi virhetilanteessa. Ehdotetun lain 12 §:ssä säädettäisiin päästöjen arvioinnista tilanteissa joissa ei ole noudatettu laissa säädettyjä vaatimuksia päästöjen tarkkailulle ja raportoinnille. Ehdotetun pykälän mukaan, jos säännellyn yhteisön päästöjen tarkkailussa, päästöselvityksen laadinnassa ja toimittamisessa tai päästöselvityksen todentamisessa ei olisi noudatettu 10 §:ssä säädettyjä vaatimuksia, on Energiaviraston arvioitava virheellisen tai puutteellisen tarkkailun tai todentamisen vaikutus säännellyn yhteisön päästöjen kokonaismäärään. Päästömäärän arvioinnista säädettäisiin komission tarkkailuasetuksessa.

3 luku Säännellyn yhteisön toiminnan muutos

13 §. Säännellyn yhteisön vaihtuminen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin säännellyn yhteisön vaihtumisesta toiseen ja säännellyn yhteisön toiminnan siirtämisestä osittain toiselle säännellylle yhteisölle.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan, jos päästöluvan saaneen säännellyn yhteisön tilalle tulisi toinen säännelty yhteisö, on viimeksi mainitun ilmoitettava asiasta Energiavirastolle ennakoon tai viimeistään viipymättä säännellyn yhteisön vaihduttua. Ilmoituksen johdosta Energiaviraston olisi tehtävä päätös päästöluvan ja päästöjen tarkkailusuunnitelman siirtämisestä uudelle säännellylle yhteisölle. Päätös on tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun ilmoitus ja tarpeelliset selvitykset on toimitettu Energiavirastolle, tai säänneltyjen yhteisöjen sopimasta myöhemmästä säännellyn yhteisön vaihtumisen ajankohdasta. Ehdotetun momentin mukaan säännellyn yhteisön vaihtumisella tarkoitettaisiin tilanteita, joissa toinen säännelty yhteisö tulisi esimerkiksi liikkeen luovutuksen yhteydessä säännellyn yhteisön tilalle. Ehdotetulla momentilla ei tarkoitettaisi tilanteita, joissa säännelty yhteisö on 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla siirtänyt sopimuksella ehdotetun lain mukaiset velvoitteensa toiselle säännellylle yhteisölle.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan, jos päästölupaan sisältyvästä toiminnasta ainoastaan osa siirtyy 1 momentissa tarkoitettulle toiselle säännellylle yhteisölle, sovelletaan päästöluvan myöntämistä ja muuttamista sekä päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksymistä ja muuttamista koskevia säännöksiä. Energiaviraston olisi ilmoituksen johdosta tehtävä päätös luvan myöntämisestä ja muuttamisesta sekä päätös päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksymisestä ja muuttamisesta 30 päivän kuluessa siitä, kun ilmoitus ja tarpeelliset selvitykset ja suunnitelmat on toimitettu viranomaiselle, tai säänneltyjen yhteisöjen sopimasta myöhemmästä vaihtumisen ajankohdasta. Edellä kuvattua osittaista toiminnan siirtoa voisi tapahtua osittaisten liikkeen luovutukseen.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu tilalle tullut säännelty yhteisö vastaisi kaikista säännellylle yhteisölle ehdotetussa laissa säädetyistä velvollisuuksista sekä Energiaviraston määräämien lupaehtojen ja päästöjen tarkkailua koskevien vaatimusten täyttymisestä siitä alkaen, kun päästölupa ja tarkkailusuunnitelma on siirretty taikka päästölupa on myönnetty ja päästöjen tarkkailusuunnitelma hyväksytty.

14 §. Säännellyn yhteisön konkurssi. Ehdotetussa 14 §:ssä säädettäisiin säännellyn yhteisön konkurssista sekä konkurssinpesän velvoitteista. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan säännellyn yhteisön konkurssiin asettamisen jälkeen konkurssipesä vastaisi säännellyn yhteisön osalta 6 § 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista velvoitteista.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan konkurssinpesän olisi lisäksi toimitettava Energiavirastolle 10 §:n mukaisesti laadittu ja todennettu erillinen selvitys siitä, miltä osin säännellyn yhteisön edellisen kalenterivuoden päästöt ovat syntyneet konkurssiin asettamisen jälkeen.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan kurssipesä olisi velvollinen palauttamaan säännellyn yhteisön konkurssiin asettamisen jälkeen syntyneitä todennettuja päästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia 24 §:n mukaisesti.

Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan kurssipesän hoitajan olisi ilmoitettava säännellyn yhteisön konkurssiin asettamisesta Energiavirastolle 30 päivän kuluessa konkurssin alkamisesta.

15 §. Päästöluvan ja päästöjen tarkkailusuunnitelman muuttaminen. Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta ilmoittaa muutoksista, jotka edellyttävät päästöluvan muuttamista sekä muutoksen merkittävyyden arvioimisesta. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan säännellyn yhteisön olisi ilmoitettava ennakkoon Energiavirastolle sellaisesta toiminnan muutoksesta, joka voi edellyttää päästöluvan tai päästöjen tarkkailusuunnitelman muuttamista. Ilmoitus tulisi tehdä Energiaviraston vahvistamalla lomakkeella.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan Energiavirasto arvioisi muutoksen merkittävyyden ja, jos säännellyn yhteisön ilmoittama muutos on merkittävä, on Energiaviraston muutettava päästölupaa tai päästöjen tarkkailusuunnitelmaa koskevaa päätöstä. Jos muutos ei olisi merkittävä, on Energiaviraston ilmoitettava asiasta viipymättä säännellylle yhteisölle. Tarkkailusuunnitelman muuttamisen edellytyksistä säädetään komission tarkkailuasetuksessa.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan, jos komission tarkkailuasetuksessa edellytetään päästöjen tarkkailusuunnitelman muuttamista, olisi Energiaviraston kehotettava säänneltyä yhteisöä hakemaan päästöjen tarkkailusuunnitelman muutosta. Säännellyn yhteisön olisi toimitettava päästöjen tarkkailusuunnitelman muutoshakemus Energiaviraston asettamassa määräajassa.

16 §. Päästöluvan ja päästöjen tarkkailusuunnitelmapäätöksen peruuttaminen. Ehdotetun lain 16 §:ssä säädettäisiin päästöluvan ja tarkkailusuunnitelmapäätöksen peruuttamisesta. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan Energiaviraston olisi peruttava säännellyn yhteisön päästöluvan, jos säännelty yhteisö lopettaa ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvan toiminnan. Säännellyn yhteisön olisi ilmoitettava toiminnan lopettamisesta Energiavirastolle välittömästi toiminnan lopettamisen jälkeen.

Ehdotetun 2 momentin mukaan Energiavirasto voisi peruuttaa päästöluvan, jos säännelty yhteisö on olennaisesti rikkonut päästöoikeuksien vuosittaista palauttamista tai päästöjen tarkkailua, ilmoittamista ja todentamista koskevia velvoitteitaan eikä Energiaviraston kehotuksesta huolimatta ole täyttänyt velvoitteitaan. Momentin kohdan 2 mukaan Energiavirasto voisi peruuttaa päästöluvan myös, jos säännelty yhteisö ei Energiaviraston kehotuksesta huolimatta olisi ilmoittanut toiminnan lopettamisesta tai muista toiminnan muutoksista tai päästöjen tarkkailua koskevista muutoksista, jotka voivat edellyttää päästöluvan tai päästöjen tarkkailusuunnitelman muuttamista.

Ehdotetun 3 momentin mukaan päästöluvan peruuttamista koskevan asian voisi panna vireille säännelty yhteisö tai Energiavirasto. Jos säännellyn yhteisön päästölupa peruutetaan, peruutetaan myös säännellyn yhteisön päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksyntä.

4 luku Päästöoikeuksien kokonaismäärä, liikkeelle laskeminen ja unionin rekisteri

17 §. Päästöoikeuksien kokonaismäärä. Ehdotetussa 17 §:ssä säädettäisiin päästöoikeuksien kokonaismäärästä. Ehdotettu pykälä on luonteeltaan informatiivinen. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan päästökaupan päästöoikeuksien Euroopan unionin laajuinen kokonaismäärä vastaisi soveltamisalaan sisällytettyjen hiilidioksidipäästöjen enimmäismäärää soveltamisalaan kuuluvilla toimialoilla.

Ehdotetun 2 momentin mukaan liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien kokonaismäärää vähennettäisiin vuosittain lineaarisen vähennyskertoimen mukaisesti. Päästöoikeuksien kokonaismäärästä sekä siihen sovellettavasta lineaarisesta vähennyskertoimesta säädetään päästökauppadirektiivin artiklassa 30 c.

Ehdotetun 3 momentin mukaan päästöoikeuksien kokonaismäärän vahvistamisesta ja julkaisemisesta säädetäisiin päästökauppadirektiivin 30 c artiklassa. Päästökauppadirektiivin mukaan komissio julkaisee 1.1.2025 mennessä koko unionin päästöoikeuksien määrän vuodeksi 2027, eli uuden päästökaupan päästökaton. Päästökatto lasketaan siten, että vuoden 2024 päästöjen taso toimisi vertailutasona. Vuodesta 2024 päästökattoa vähennetään lineaarisella päästökertomella. Uuden päästökauppajärjestelmän päästöoikeuksien määrää vähennetään kahdella eri lineaarisella vähennyskertoimella. Ensimmäisessä vaiheessa määrää vähennetään vuodesta 2024 vuosittain 5,10 prosentin lineaarisella vähennyskertoimella.

Päästökatto määräytyisi vuodesta 2028 alkaen siten, että päästöjen vertailutasona käytetään vuosien 2024–2026 keskimääräisiä päästöjä. Toisessa vaiheessa lineaarisen vähennyskerroin olisi 5,38 % ja sitä sovellettaisiin vuodesta 2025 alkaen. Toisessa vaiheessa lineaarisesta päästövähennyskerrointa on mahdollista mukauttaa liitteessä III a olevan 1 kohdan edellytyksien mukaisesti. Komissio julkaisee vuoden 2028 päästökaton 30.6.2027. Lisäksi päästökauppadirektiivin mukaan voidaan vapauttaa tietyin ehdoin lisäisiä päästöoikeuksia markkinoille tilanteissa, joissa päästöoikeuden hinta ylittää tietyt hintakynnykset tai kasvaa liian nopeasti. Päästökauppadirektiivin 30 h artiklassa säädetään liiallisen hinnannousun johdosta tehtävistä toimenpiteistä, joiden myötä vapautetaan lisää päästöoikeuksia markkinoilla.

18 §. Päästöoikeuksien liikkeelle laskeminen ja voimassaolo. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan päästöoikeudet laskettaisiin liikkeelle huutokauppaamalla, jollei niitä siirretä markkinavakausvarantoon päästökauppadirektiivin 30 d artiklan mukaisesti. Ehdotettu pykälä on informatiivinen. Jakelijoiden päästökauppaan ei kuulu maksutta jaettavia päästöoikeuksia toisin kuin yleisessä päästökaupassa ja kaikki liikkeelle laskettavat päästöoikeudet huutokaupataan.

Päästökauppadirektiivin 13 artiklassa säädetään päästöoikeuksien voimassaolosta. Yleisessä päästökaupassa vuodesta 2013 myönnettyt päästöoikeudet ovat olleet voimassa toistaiseksi eli päästöoikeuksia voi käyttää seuraavien päästökauppakausien velvoitteiden kattamiseen. Ehdotetun toisen momentin mukaan uuteen päästökauppaan kuuluvat päästöoikeudet olisivat myös voimassa toistaiseksi. Kummassakaan päästökaupassa päästöoikeuksia ei voi kuitenkaan lainata edellisten päästökauppakausien palautusvelvoitteeseen, koska se johtaisi käytännössä kyseisen edeltävän päästökauppakauden päästökaton ylittymiseen. Direktiivin 13 artiklan mukaan 1 päivästä tammikuuta 2021 lukien myönnettyjen päästöoikeuksien voimassaolo alkaa aina kyseisen kymmenvuotiskauden alusta syntyneiden päästöjen osalta. Näin ollen esimerkiksi päästökauppakausien vaihteessa säännellyn yhteisön olisi huolehdittava, että päästökauppakauden viimeisen vuoden päästöt katettaisiin samalle päästökauppakaudelle myönnettyillä päästöoikeuksilla, vaikka alkavan päästökauppakauden päästöoikeuksia laskettaisiin liikkeelle heti uuden kymmenvuotiskauden alusta lukien.

19 §. Suomen osuus päästöoikeuksien kokonaismäärästä. Ehdotetussa pykälässä säädetäisiin Suomen päästöoikeusosuudesta uudessa päästökaupassa. Ehdotettu pykälä on luonteeltaan informatiivinen. Ehdotetun 1 momentin mukaan Suomen osuus huutokaupattavien 17 §:ssä tarkoitettujen päästöoikeuksien kokonaismäärästä määräytyisi päästökauppadirektiivin 30 d artiklan 5 kohdan mukaisesti. Päästöoikeuksien kokonaismäärästä vähennetään sosiaaliselle ilmastorahastolle 30 d artiklan 3 ja 4 kohdissa määritellyt osuudet, minkä jälkeen jäljelle jäävä päästöoikeusmäärä jaetaan jäsenvaltioiden kesken samassa suhteessa kuin mitä oli valtioiden osuus

taakanjakoasetuksen (EU) 2018/842 4 artiklan nojalla annettujen täytäntöönpanosäädösten mukaiset vertailupäästöt päästökauppadirektiivin mukaisella uuden päästökaupan soveltamisalalla keskimäärin vuosina 2016–2018.

Päästökauppadirektiivin 30 j artiklan mukaan järjestelmään kuuluvien päästöoikeuksien määrää voidaan lisätä, jos jäsenvaltio päättää yksipuolisesti laajentaa soveltamisalaa päästökauppadirektiivin mukaista soveltamisalaa laajemmaksi. Yksipuolisen laajennuksen tekevän jäsenmaan huutokaupattavien päästöoikeuksien määrää lisätään laajennusta vastaavalla päästöoikeusmäärällä. Momentissa 2 säädettäisiin, että Suomen osuutta päästöoikeusmäärästä lisättäisiin, jos soveltamisalaa laajennetaan kansallisen päätöksen myötä. Ehdotetussa laissa soveltamisalaa laajennetaan maa- ja metsätalouteen sekä huviveneilyyn ja kotimaan lentoliikenteeseen. Näiden myötä lisätyt päästöoikeudet kasvattaisivat Suomen osuutta huutokaupattavista päästöoikeuksista.

20 §. Päästöoikeuksien huutokauppaaminen. Pykälässä säädettäisiin Energiaviraston päästöoikeuksien huutokauppaamiseen liittyvistä tehtävistä sekä huutokauppoihin osallistumisesta. Energiavirasto on päästökauppalaain 18 §:n 1 momentin 3 kohdassa nimetty komission huutokauppa-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetuksi huutokaupanpitäjäksi Suomessa. Huutokaupanpitäjän tehtäväksi tulee uuden päästökaupan mukaisten päästöoikeuksien huutokauppaaminen erillään yleisen päästökaupan huutokaupoista päästökauppadirektiivin 30 d artiklan mukaisesti. Huutokauppamenettely on sama kuin yleisen päästökaupan osalta eli huutokaupat toteutetaan jäsenmaiden ja komission yhteisesti valitsemalla huutokauppapaikalla. Momentissa 1 viitattaisiin informatiivisesti komission huutokauppa-asetuksen 26 artiklaan huutokauppapaikan valinnan osalta sekä huutokauppa-asetuksen 27 artiklaan, jossa huutokauppapaikan tehtävistä säädetään yksityiskohtaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan Energiavirasto vastaanottaisi uuden päästökaupan huutokaupoista saatavat tulot ja tulouttaisi ne valtiolle. Menettely on sama kuin nykyisin yleisen päästökaupan puolella. Momentin lopussa viitattaisiin informatiivisesti huutokauppa-asetukseen huutokauppojen toteuttamista ja huutokauppoihin osallistumisoikeutta koskevien sääntöjen osalta.

21 §. Huutokauppatulojen käyttö. Pykälässä säädettäisiin päästökauppadirektiivin 30 d artiklan 6 kohdan mukaisista huutokauppatulojen käyttöä ja raportointia koskevista velvoitteista. Jäsenvaltioiden tulee, siltä osin, kun tulot eivät ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 311 artiklan 3 kohdan mukaisia omia varoja, käyttää huutokaupoista saadut tulot tai niitä vastaava summa päästökauppadirektiivin 10 artiklan 3 kohdan sekä artiklan 30 d 6 kohdan a-d mukaisesti toimiin. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin velvoitteesta käyttää Suomelle kuuluvat tulot päästökauppalaain (1270/2023) liitteeseen IV, jossa säädetään päästökauppadirektiivin 10 artiklan 3 kohdan mukaisista huutokauppatulojen käyttökohteista. Päästökauppadirektiivin kesäkuussa 2023 voimaan tulleen muutoksen myötä yleisen päästökaupan huutokauppatulojen käyttöä koskevaa sääntelyä ja se on nyt yhdenmukainen uuden päästökaupan sääntelyn kanssa.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan Suomen on vuosittain raportoitava huutokauppatulojen tai niitä vastaavan summan käyttämisestä Euroopan komissiolle. Velvollisuus ilmoittaa tulojen käytöstä perustuu päästökauppadirektiivin 30 d artiklan 6 kohdan kolmannen alakohtaan.

22 §. Unionin rekisteri ja päästöoikeustilinpitoa koskevat vaatimukset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin säännellyn yhteisön päästöoikeustilistä päästökauppalaain (1270/2023) 12 luvussa tarkoitetussa unionin rekisterissä. Jokaisella EU:n päästökauppajärjestelmän piiriin kuuluvalla

toimijalla, jolla on päästöjen raportointi- ja päästöoikeuksien palautusvelvoite, on oltava päästöoikeustili, jota kautta kyseiset velvoitteet hoidetaan. Vaatimus koskee myös säänneltyjä yhteisöjä.

Momentissa 2 ehdotetaan säädettäväksi informatiivinen viittaus päästökauppalain 69 §:ään, jonka mukaan Energiavirasto toimii Suomessa unionin rekisterin kansallisena valvojana. Kansallisen valvojan tehtävistä säädetään pääpiirteissään päästökauppalain 12 luvussa ja yksityiskohtaisesti komission rekisteriasetuksessa (EU) 2019/1122. Rekisteriasetuksessa säädetään muun muassa rekisterin keskusvalvojan eli Euroopan komission ja kansallisten valvojen välisestä tehtävienjaosta. Komissio vastaa unionin rekisterin kehittämisestä ja ylläpitämisestä, kansalliset valvojat puolestaan hallinnoivat kukin kansallista osiota unionin rekisteristä, oman valtionsa lainkäyttöpiiriin kuuluvia tilejä ja tilinhaltijoita sekä hoitavat tarvittaessa tileihin liittyviä toimintoja.

Momenttiin 3 ehdotetaan säädettäväksi informatiivista viittausta komission rekisteriasetukseen. Päästökauppajärjestelmä on säännellyille yhteisöille uusi. Informatiivinen viittaus rekisteriasetukseen olisi tarpeen sen selventämiseksi, mihin EU-lainsäädäntöön unionin rekisteriä koskevat säännöt perustuvat ja mitä sääntely pääpiirteissään kattaa. Rekisteriasetuksessa säädetään yksityiskohtaisesti päästöoikeuksien hallussapidosta, siirtämisestä ja mitätöinnin kirjaamisesta unionin rekisteriin sekä yleisön oikeudesta tutustua rekisterissä oleviin tietoihin ja tietojen salassapidosta. Rekisteriasetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa sääntelyä.

5 luku Päästöoikeuksien hallussapito ja palautusvelvollisuus

23 §. Päästöoikeuksien hallussapito ja siirtäminen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin päästöoikeuksien hallussapidosta ja näiden kirjaamisesta unionin rekisteriin sekä päästöoikeuksien siirtämisestä. Ehdotetun 1 momentin mukaan päästöoikeuksia voisivat pitää hallussaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Päästökauppadirektiivin 19 artiklan 2 kohdan mukaan kenellä tahansa henkilöllä tulee lähtökohtaisesti olla mahdollisuus pitää päästöoikeuksia hallussaan. Päästöoikeuksien hallussa pitäminen edellyttää päästöoikeustilin avaamista unionin rekisteriin. Rekisterin tietoturvallisen toiminnan ja luotettavuuden takaamiseksi tilinavauksen tarkemmista edellytyksistä säädetään komission rekisteriasetuksessa. Rekisterissä kirjattaisiin erillisille tileille kunkin sellaisen henkilön päästöoikeudet, jonka tilille tai tililtä päästöoikeuksia siirretään.

Ehdotetun 2 momentin mukaan päästöoikeuksia voitaisiin siirtää henkilöiden välillä Euroopan unionissa. Päästöoikeuksia voitaisiin siirtää myös Euroopan unionissa olevien henkilöiden ja kolmansissa maissa olevien henkilöiden välillä, jos kolmansien maiden päästökauppajärjestelmien mukaiset päästöoikeudet on tunnustettu päästökauppadirektiivin 25 artiklassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti.

24 §. Päästöoikeuksien palautusvelvollisuus. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin päästöoikeuksien palauttamista koskevasta velvoitteesta ja sen määräajasta. Ehdotetun 1 momentin mukaan säännellyn yhteisön olisi palautettava 22 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin vuosittain 31 päivään toukokuuta mennessä edellisenä kalenterivuonna lain soveltamisalaan kuuluvien kulutukseen luovutettujen polttoaineiden päästöjä vastaava määrä edellä 17 §:ssä tarkoitettuja päästöoikeuksia. Päästöoikeuksien palautusvelvoite vastaa yleisen päästökaupan mukaista päästöoikeuksien palautusvelvoitetta, mutta palautusten määräajat eroavat toisistaan. Palautettavien päästöoikeuksien määrä perustuisi säännellyn yhteisön edellistä vuotta koskevaan, tyydyttäväksi todennettuun päästöselvitykseen. Kuten yleisessä päästökaupassa, päästöoikeuksien palautusvelvoite voisi myös perustua Energiaviraston 12 §:n mukaan tekemään päästömääräarvioon. Säännöksellä pantaisiin täytäntöön päästökauppadirektiivin 30 e artiklan 2 kohdassa säädetty velvoite.

Päästöoikeuksien palautusvelvoite alkaisi lähtökohtaisesti vuonna 2028, vuoden 2027 päästöjä koskien. Uuteen päästökauppaan kuuluvien päästöoikeuksien huutokauppojen on tarkoitus alkaa vuonna 2027. Päästökauppadirektiivin 30 k artiklassa säädetään edellytyksistä, joiden täyttyessä päästöoikeuksien huutokauppojen käynnistymistä lykätään vuoteen 2028 ja vastaavasti päästöoikeuksien palautusvelvoite käynnistyy vuonna 2029, vuoden 2028 päästöjä koskien. Komissio julkaisee tiedon päästökaupan hintavaikutuksen käyttöönoton lykkääntymisestä 15 päivään kesäkuuta 2026 mennessä.

25 §. Päästöoikeuksien mitätöinti. Pykälässä säädettäisiin päästöoikeuksien mitätöinnistä niiden palauttamisen jälkeen sekä luonnollisen tai oikeushenkilön mahdollisuudesta mitätöidä päästöoikeuksia vapaaehtoisesti. Ehdotetun 1 momentin mukaan päästöoikeudet, jotka on palautettu, mitätöitäisiin palauttamisen jälkeen. Mitätöimisellä varmistetaan, ettei velvoitteeseen kertaalleen käytettyjä päästöoikeuksia olisi mahdollista hyödyntää toistamiseen. Päästöoikeuksien mitätöinnistä säädetään komission rekisteriasetuksessa.

Ehdotetun 2 momentin mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka rekisterissä olevalla tilillä päästöoikeudet ovat, voisi itse mitätöidä päästöoikeudet unionin rekisterissä olevalta tililtään tai kirjallisesti pyytää Energiavirastoa mitätöimään ne puolestaan. Energiaviraston olisi pyynnön johdosta mitätöitävä päästöoikeudet viivytyksettä. Käytännössä mitätöinti tehtäisiin ensisijaisesti tilinhaltijan omasta toimesta, ellei tilinkäyttäjä ole esimerkiksi estynyt käyttämästä rekisteriä ja näin ollen pyytää virastoa tekemään mitätöinnin puolestaan. Vapaaehtoinen päästöoikeuksien mitätöinti voi tulla ajankohtaiseksi esimerkiksi silloin, kun yksityishenkilö tai oikeushenkilö haluaisi kattaa omasta hiilijalanjäljestään aiheutuneita päästöjä.

6 luku Todentaminen

Ehdotetussa 6 luvussa säädettäisiin todentamisesta. Ulkopuolisen todentajan antama arvio säännellyn yhteisön päästöjen tarkkailun luotettavuudesta on keskeinen osa päästökauppajärjestelmää ja keino, millä varmistetaan järjestelmän luotettavuutta. Päästökauppajärjestelmän todentamisesta ja todentajien akkreditoinnista säädetään yksityiskohtaisesti komission todentaja-asetuksessa sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 765/2008 koskien akkreditoinnin vaatimusten vahvistamista ja asetuksen (ETY) N:o 339/93 kumoamista. Lakiin ehdotettaisiin tuotavan tarpeelliset säännökset päästökauppadirektiivin mukaisista todentajan vähimmäisvaatimuksista, todentajan hyväksymisestä sekä todentajan tehtävistä. Todentamista koskeva sääntökehikko on hyvin pitkälle identtinen yleisen päästökaupan vastaavan kanssa.

26 §. Todentaja. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin todentajaa koskevista päästökauppadirektiivin liitteen V mukaisista todentajan vähimmäispätevyysvaatimuksista, jotka päästökaupan todentajan tulee täyttää. Pykälän 1 momentissa edellytettäisiin, että todentajan olisi oltava säännellystä yhteisöstä riippumaton taho ja, että hän kykenisi suorittamaan todentamistehtävänsä ammattimaisen johdonmukaisesti ja objektiivisesti. Todentajan riippumattomuus, ammattitaito ja objektiivisuus varmistaisivat osaltaan päästöselvitysten ja edelleen koko päästökauppajärjestelmän luotettavuutta.

2 momentin mukaisesti todentajalta edellytettäisiin, että todentajan olisi tunnettava kattavasti todentamisen kohteena oleva toiminta, sitä koskevat säännöt ja vaatimukset. Näihin lukeutuisivat päästökauppadirektiivin säännökset, todentamista koskevat standardit ja ohjeet sekä todentettavia toimintoja koskevat lainsäädännölliset ja hallinnolliset vaatimukset. Pelkkä säännösten tunteminen ei kuitenkaan riittäisi, vaan edellytettäisiin syvempää ymmärtämystä säännösten soveltamisesta ja todentamisen kohteena olevasta toiminnasta. Todentajan edellytettäisiin tuntevan polttoaineiden kulutukseen luovuttamisen tavat sekä erityisesti lukujen keräämistä, mittaamista, laskentaa ja raportointia koskevien tietojen syntytavat.

Todentajaa koskevista yleisistä velvoitteista ja vaatimuksista säädettäisiin 3 momentin mukaisesti tarkemmin komission todentamisasetuksessa. Komission todentamisasetusta ollaan muuttamassa kattamaan myös polttoaineen jakelun päästökaupan todentamista koskevat yksityiskohdalliset säännöt. Muutosten odotetaan astuvan voimaan xxxx. Asetuksen lisäksi komission odotetaan antavan ohjeita komission todentamisasetukseen liittyen. Ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta ne määrittävät miten komission näkemyksen mukaan asetusta tulisi tulkita.

27 §. Todentajan hyväksyminen. Pykälässä säädettäisiin kansallisesta menettelystä todentajan hyväksymiseksi. Todentamistehtävää olisi pidettävä perustuslain 124 §:n mukaisesti julkisena hallintotehtävänä. Jotta noudatettaisiin tarkoituksenmukaisuusvaatimusta, mikä on edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiseksi viranomaiskoneiston ulkopuolelle, ja varmistetaan riittävä valvonta, tulisi päästökaupan todentajana toimimiselle olla Energiaviraston myöntämä hyväksyntä. Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin, että hyväksyntää tulisi hakea Energiavirastolta. Menettelyt koskien hyväksynnän hakemista ja sen myöntämistä sekä hyväksynnän myöntämistä koskevat edellytykset vastaisivat sitä, mitä jo sovelletaan yleisessä päästökaupassa ja näin ollen momentissa viitattaisiin päästökauppain (1270/2023) 80 ja 81 §:iin. Päästökauppain 80 §:n mukaisen hakemuksen tulee sisältää tieto, mihin komission todentamisasetuksen liitteen I pätevyysalueeseen hyväksyntää haetaan ja hakemuksen liitteenä tulee toimittaa Turvallisuus- ja kemikaaliviraston akkreditointiyksikkö Finasin akkreditointipäätös liitteenä, tai, jos kyseessä on muussa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa akkreditoitu tai sertifioitu todentaja, tämän valtion akkreditointiyksikön antama akkreditointipäätös tai sertifiointitodistus. Akkreditointipäätöksestä tai sertifiointitodistuksesta olisi käytävä ilmi, että hakija täyttää tämän lain x §:ssä säädetty edellytykset. Akkreditointipäätöksestä tai sertifiointitodistuksesta olisi lisäksi käytävä ilmi, että todentaja on todettu päteväksi polttoaineen jakelun päästökauppaa koskevalla pätevyysalueella.

2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että todentaja, jolla on päästökauppain 81 §:n mukainen hyväksyntä toiminnalleen, voitaisiin hyväksyä tämän lain mukaisesti todentajaksi muuttamalla päästökauppain mukaista hyväksymispäätöstä. Todentajan tulisi toimittaa päästökauppain 80 §:n mukaisessa hakemuksessa edellytetyt tiedot mukaan lukien akkreditointipäätös tai sertifiointitodistus, jolla osoitettaisiin todentajan pätevyys todentaa polttoaineen jakelun päästökaupan pätevyysalueella. Menettelyllä pyritäisiin vähentämään todentajille ja viranomaisille hyväksymismenettelystä syntyvää hallinnollista taakkaa.

Ehdotetulla 3 momentilla veloitettaisiin todentaja ilmoittamaan Energiavirastolle sellaisista muutoksista, joilla voi olla vaikutusta hyväksymisen edellytyksiin. Ilmoitus olisi tehtävä välittömästi muutosten tultua tietoon, kuitenkin viimeistään kuukauden kuluessa tilanteen muuttamisesta. Tällaisia muutoksia voisivat olla esimerkiksi muutokset akkreditoinnissa, todentajaorganisaatiossa tai todentajan keskeisten asiantuntijoiden poistuminen todentajan palveluksesta. Energiavirasto voisi sille toimitettujen tietojen perusteella muuttaa todentajan hyväksymistä koskevaa päätöstä.

28 §. Käytettävä todentaja. Ehdotetun pykälän mukaisesti säännellyn yhteisön tulisi käyttää vuotuisen päästöselvityksen todentamisessa tämän lain nojalla hyväksytyä todentajaa. Säännelty yhteisö valitsisi itse käyttämänsä todentajan ja tekisi todentajan kanssa sopimuksen suoritettavasta todennuksesta. Säännellyn yhteisön tulisi varmistua siitä, että todentajalla on päästökauppaviranomaisen hyväksyntä.

29 §. Todentajan tehtävät. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin todentajan tehtävistä sekä hallintotehtävää hoitaessa säädettyistä muista todentajaa koskevista velvoitteista. Ehdotetun 1 momentin mukaan todentajatehtävien yksityiskohtaisemmista, EU:n laajuisesti harmonisoiduista

säännöistä säädetään komission todentamisasetuksessa, komission tarkkailuasetuksessa, ja ehdotetun lain nojalla annetuissa säädöksissä. Lisäksi todentajan tulisi työssään huomioida komission sekä Energiaviraston antamat todentamista ja päästöjen tarkkailua koskevat ohjeet.

Ehdotetun 2 momentin mukaan todentajan palveluksessa olevaan työntekijään sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan ehdotetussa 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Rikoslain 40 luvun (604/2002) nojalla todentamistehtäviä hoitavat olisivat rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä, sillä näitä henkilöitä olisi pidettävä rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettuina julkista valtaa käyttävinä henkilöinä.

Ehdotetun 3 momentin mukaan vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

30 §. Toimipaikkakäynnit. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tämän lain mukaisesti hyväksytylle todentajalle myönnettävistä oikeuksista tarkastaa todentamisen kohteena olevia tiloja. Ehdotetun 1 momentin osalta säännellyn yhteisön olisi järjestettävä todentajalle pääsy kaikkiin säännellyn yhteisön todentamisen kohteena oleviin tiloihin, pois lukien pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat, jotka kuuluvat kotirauhan piiriin. Päästöjen todentamisen kannalta tämä olisi välttämätöntä muuan muassa siksi, että todentaja voisi varmistua, että kaikki säännellyn yhteisön tämän lain soveltamisalaan kuuluvat päästöt ovat tarkkailun piirissä. Säännellyn yhteisön olisi annettava todentajalle myös kaikki todentamisen kannalta tarpeelliset tiedot ja todentajalla tulisi olla pääsy esimerkiksi sellaiseen arkistotietoon, jonka pohjalta hän voisi varmistua, että päästömäärälaskelmat on tehty oikein ja todellisuutta vastaavilla tiedoilla.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi informatiivinen tarkennus koskien todentajan toimipaikkakäyntejä todentamisen aikana. Toimipaikkakäyntejä koskevista harmonisoiduista säännöistä, niitä koskevista poikkeuksista ja ajankohdista tullaan säätämään komission tarkkailuasetuksen muutoksessa.

Komission todentamisasetuksen 43 v artiklaluonnoksessa säädetään ehdoista, joiden täytyessä todentaja voi ilmoittaa säännellylle yhteisölle todentamisen suorittamisesta ilman toimipaikkakäyntiä. 43 v artiklaluonnoksen mukaan säännellyn yhteisön tulee tehdä kansalliselle viranomaiselle hakemus koskien todentamisen suorittamista ilman toimipaikkakäyntiä. Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin tarvittavat menettelyt koskien hyväksynnän hakemista ja Energiaviraston suorittamaa arviointia sekä toimipaikkakäynnin tarpeellisuutta koskevasta päätöksestä. Momentissa säädettäisiin myös, että hakemus tulisi toimittaa Energiavirastolle viimeistään todentamista edeltävän vuoden lokakuun 31 päivänä, jotta Energiavirasto ehtisi antamaan asiassa päätöksen ja todentajalla olisi riittävä aika suorittaa todentaminen loppuun ja edelleen säännelty yhteisö ehtisi raportoimaan päästötiedot lain edellyttämässä määräajassa.

Ehdotetun 4 momentin mukaan virtuaalisesta toimipaikkakäynnistä, sen edellytyksistä ja toimivaltaisen viranomaisen hyväksynnästä säädettäisiin komission todentamisasetuksessa. Komission todentamisasetuksen 43 x artiklaluonnoksen mukaan virtuaalisiin toimipaikkakäynteihin sovellettaisiin voimassa olevan asetuksen 34 a artiklaa, missä on säädetty yleistä päästökauppaa koskevat virtuaalisten toimipaikkakäyntien säännöt. Säännöt on tarkoitettu sovellettavaksi tilanteissa, missä vakavat, poikkeukselliset ja ennalta arvaamattomat olosuhteet, joihin päästökaupan sääntelyn kohde ei voi vaikuttaa, estävät todentajaa tekemästä fyysisistä toimipaikkakäynteistä. Tällöin todentaja voi päättää suorittaa toimipaikkakäynnin virtuaalisesti edellyttäen, että 34 a artiklassa säädetyt ehdot täyttyvät ja toimivaltainen viranomainen on hyväksynyt sen. Todentamisen kohteena olevan säännellyn yhteisön tulisi hakea Energiavirastolta lupaa virtuaaliseen laituskäynnille. Hakemuksessa edellytetyissä tiedoista ja luvan myöntämisen edellytyksistä säädetään komission todentamisasetuksessa.

31 §. Todentamisraportti. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin päästökauppadirektiivin V liitteen mukaisesta todentajan veloitteesta laatia todentamisraportti, sitä koskevista vaatimuksista sekä todentamisessa käytettyjen tietojen säilyttämisestä. Ehdotetun 1 momentin mukaan todentajan tulisi laatia päästöselvityksen todennuksesta todentamisraportti, mistä kävisi ilmi kaikki todentamisen kannalta oleelliset seikat ja missä todetaan, onko säännellyn yhteisön laatima päästöselvitys tyydyttävä. Päästökauppadirektiivin 14 artiklan 3 kohdan mukaisesti päästöselvitys on tyydyttävä, jos kokonaispäästöjä ei ole todentajan mielestä ilmoitettu oleellisesti väärin. Todentamisraporttia koskevista yksityiskohtaisista vaatimuksista säädettäisiin komission todentamisasetuksessa. Todentamisraportti olisi annettava Energiaviraston hyväksymällä lomakkeella.

Momentissa 2 ehdotetaan säädettävän todentajan veloitteesta säilyttää todentamisen kannalta keskeiset tiedot ja dokumentit kymmenen vuoden ajan todentamisraportin antamisesta. Säilyttämisveloite vastaisi pituudeltaan säänneltyyn yhteisöön kohdistuvaa komission tarkkailuasetuksen 67 artiklan 1 kohdan veloitetta pitää kirjaa kaikista päästöjen tarkkailun sekä raportoinnin kannalta olennaisista tiedoista ja varmistaisi näin eheän kokonaisuuden päästöselvityksiin ja niiden todennuksiin liittyvien tietojen säilyttämiselle.

32 §. Huomautus, varoitus ja todentajan hyväksymistä koskevan päätöksen peruuttaminen. Pykälässä säädettäisiin Energiaviraston keinoista puuttua todentajan toimintaan sekä siihen johtavista syistä.

Ehdotetun 1 momentin mukaan Energiavirasto voisi antaa todentajalle huomautuksen tai varoituksen, mikäli todentaja ei täytä todentajan hyväksymiselle säädettyjä edellytyksiä, toimii hyväksymispäätöksen ehtojen vastaisesti tai toimii komission todentamisasetuksen, komission tarkkailuasetuksen tai ehdotetun lain vastaisesti.

Ehdotetun 2 momentin mukaan Energiavirasto voisi peruuttaa todentajan hyväksymisen, mikäli todentajan toiminnassa on ilmennyt olennaisia ja vakavia puutteita tai laiminlyöntejä, eikä todentajalle annettu 1 momentin mukainen huomautus tai varoitus ole johtanut toiminnassa esiintyneiden puutteiden tai laiminlyöntien korjaamiseen. Ennen hyväksynnän peruuttamista Energiaviraston tulisi asettaa todentajalle määräaika puutteiden tai laiminlyöntien korjaamiseksi.

7 luku Valvonta ja seuraamukset

Ehdotetussa 7 luvussa säädettäisiin valvonnasta ja seuraamuksista. Valvontaa ja seuraamuksia koskeva luku vastaisi sisällöltään hyvin pitkälti päästökauppain vastaavaa sääntelyä.

33 §. Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta. Lain täytäntöönpano ja tehokas valvonta edellyttävät laissa turvattua oikeutta viranomaiselle saada valvonnan ja täytäntöönpanon kannalta välttämättömiä tietoja.

Ehdotetun 1 momentin mukaan Energiavirastolla ja sen määräämällä virkamiehellä olisi oikeus valvontaa ja tämän lain täytäntöönpanoa varten saada laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä välttämättömiä tietoja verohallinnolta, ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä, säännelyiltä yhteisöiltä sekä todentajilta. Käytännössä Energiavirasto määrää palveluksessaan olevan virkamiehen suorittamaan pykälän mukaisia tehtäviä, joten sama oikeus olisi yksittäisellä virkamiehellä, mikäli tälle on määrätty toimivaltaa valvonnan suorittamiseen. Uuden päästökaupan sääntely tulee kohdistumaan tahoon, joka luovuttaa polttoainetta valmisteverotuslain 8 §:n mukaisesti kulutukseen. Verohallinnon ja Energiaviraston välinen tiedonkulku on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että päästökauppaa koskeva sääntely tavoittaa kaikki polttoaineen

kulutukseen luovuttajat, kun Energiaviraston olisi mahdollista saada ajantasaiset tiedot valmisteverovelvollisista.

Ehdotetun 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi oikeus saada laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä tämän lain täytäntöönpanoa ja seurantaan varten välttämättömiä tietoja Energiavirastolta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa lain täytäntöönpanon ohjauksesta, seurannasta ja kehittämisestä, jolloin tietojen luovuttaminen Energiavirastolta työ- ja elinkeinoministeriölle olisi perusteltua salassapidon estämättä silloin kun se on työ- ja elinkeinoministeriölle säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä.

Ehdotetun 3 momentin mukaan Energiavirastolla olisi oikeus saada komission rekisteriasetuksen mukaiselta tilinomistajalta ja tilille nimetyiltä edustajilta salassapitosäännösten estämättä ilman aiheetonta viivytystä sen pyytämät tiedot ja selvitykset, jotka olisivat tarpeen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 7 luvun 1 §:n 4 momentissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

Ehdotetun 4 momentin mukaan Energiavirastolla olisi oikeus tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus säännellyn yhteisön hallinnassa olevissa muissa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa, jotka kuuluvat kotirauhan piiriin. Säännellyn yhteisön olisi vaadittaessa esitettävä tarkastusta toimittavalle viranomaiselle tarkastusta varten ne asiakirjat ja tietojärjestelmässään olevat tallenteet sekä järjestettävä pääsy laitteisiin ja laitteistoihin, joilla voisi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä olisi oikeus ottaa maksutta jäljennöksiä tarkastettavista asiakirjoista ja tulosteita tietojärjestelmissä olevista tallenteista. Hallintolain säännökset ja yleisemmin hallinnon yleiset periaatteet rajaavat viranomaisen toimintaa näissä tilanteissa. Jäljenteiden ottaminen on rajoitettava ainoastaan tarkastuksen kannalta olennaisiin asiakirjoihin ja tallenteisiin. Tarkastuksen kohteelle olisi ilmoitettava, mitä asiakirjoja on kopioitu. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että Energiavirasto pystyy tarvittaessa tehokkaasti varmistamaan valvonnassa tarvitsemiensa tietojen oikeellisuuden esimerkiksi suorittamalla katselmuksen säännellyn yhteisön tiloissa.

34 §. *Oikeus luovuttaa tietoja viranomaiselle.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin Energiaviraston oikeudesta luovuttaa tietoja muille viranomaisille salassapidon estämättä. Energiavirasto voisi luovuttaa eteenpäin ainoastaan tietoja, jotka ovat välttämättömiä viranomaisten tehtävien hoitamiseksi. Tietojen välttämättömyys arvioitaisiin tapauskohtaisesti. Energiavirastolla olisi oikeus luovuttaa välttämättömiä tietoja Finanssivalvonnalle, keskusrikospoliisille ja rahanpesun selvityskeskukselle, Tilastokeskukselle, Suomen ympäristökeskukselle ja veroviranomaiselle niiden tehtävien hoitamiseksi.

35 §. *Päästöoikeuden ylitysmaksu.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin päästöoikeuksien palauttamatta jättämisen myötä määrättävästä ylitysmaksusta. Päästöoikeuden ylitysmaksu perustuu päästökauppadirektiivin 16 artiklan 3 ja 3 a kohtiin.

Ehdotetun 1 momentin mukaan Energiaviraston olisi määrättävä säännelty yhteisö maksamaan valtiolle päästöoikeuden ylitysmaksu, jos säännelty yhteisö ei palauta toukokuun 31 päivään mennessä edellisen kalenterivuoden päästöjään vastaavaa määrää päästöoikeuksia.

Ehdotetun 2 momentin mukaan ylitysmaksu on 100 euroa kultakin hiilidioksidiekvivalenttitonnilta, jolta päästöoikeuksia ei ole palautettu. Vuonna 2013 alkaneesta päästökauppaudesta lukien ylitysmaksua korotettaisiin Euroopan kuluttajahintaindeksin muutoksen mukaisesti.

Ylitysmaksun tavoitteena on yhdessä 24 §:ssä tarkoitetun palautusvelvoitteen kanssa varmistaa, että säännellyt yhteisöt palauttavat päästöoikeuksia päästöjään vastaavan määrän. Ylitysmaksun määräämistä koskevan asian käsittelyyn sovellettaisiin hallintolakia.

36 §. *Ylitysmaksun täytäntöönpano.* Ehdotetun pykälän mukaan ylitysmaksu on suoraan ulosottokelpoinen. Sen perimisestä säädettäisiin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007). Ylitysmaksun täytäntöönpanosta huolehtisi Oikeusrekisterikeskus. Säännös vastaisi yleisen päästökaupan puolella sovellettavaa menettelyä päästöoikeuden ylitysmaksun täytäntöönpanosta.

37 §. *Päästöoikeuksien palauttamisen laiminlyöntiä koskevat muut seuraamukset.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin päästöoikeuksien palauttamista koskevista muista seuraamuksista, jotka määrätään päästökauppadirektiivin edellyttämän ylitysmaksun lisäksi.

Ehdotetun 1 momentin mukaan edellä 35 §:ssä tarkoitetun ylitysmaksun lisäksi säännellyn yhteisön olisi palautettava 35 §:n 1 momentissa tarkoitettuja palautettujen päästöoikeuksien ylittäviä päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia. Ehdotetulla momentilla tarkennetaan velvollisuutta palauttaa päästöoikeudet 35 §:ssä tarkoitetun ylitysmaksun määräämisestä huolimatta. Palautus olisi tehtävä viimeistään seuraavan vuoden päästöoikeuksia palautettaessa. Muutoin päästöoikeuden palauttamisessa ja mitätöinnissä noudatettaisiin mitä lain 24 ja 25 §:ssä on säädetty päästöoikeuksien palauttamisesta ja mitätöinnistä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan Energiavirasto julkaisisi vuosittain tiedot niistä säännellyistä yhteisöistä, jotka eivät ole palauttaneet päästöoikeuksia siten kuin tässä laissa säädetään. Tietojen julkaiseminen olisi sidoksissa päävelvoitteen, eli päästöoikeuksien palauttamisen, laiminlyöntiin. Julkaistavan säännellyn yhteisön tietojen yhteyteen olisi merkittävä, mikäli asiaa koskeva valitusprosessi olisi kesken. Energiaviraston tulisi poistaa säännellyn yhteisön tiedot listalta, mikäli valitusviranomainen olisi todennut, että säännelty yhteisö on palauttanut lainmukaiset päästöoikeudet. Muutoksenhakutuomioistuimella olisi myös hallintolainkäyttölain mukaan mahdollisuus määrätä täytäntöönpano keskeytettäväksi tietojen julkaisemisen osalta, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Tiedot poistettaisiin vuosittaisen julkaisun yhteydessä, jos säännelty yhteisö on palauttanut palauttamatta jääneet päästöoikeudet.

Ehdotetun 3 momentin mukaan Energiavirasto kuittaisi konkurssiin asetetun säännellyn yhteisön tilillä olevat päästöoikeudet, jos säännelty yhteisö tai konkurssipesä ei palauta toukokuu 31 päivään mennessä edellisen kalenterivuoden ja sitä edeltävien kalenterivuosien päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia, siltä osin kuin päästöoikeuksia on palauttamatta kyseisiltä kalenterivuosilta. Päästöoikeustililtä kuitattaisiin ensisijaisesti konkurssin alkamisen jälkeen aiheutuneita päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia, jonka jälkeen kuitataan ennen konkurssin alkamista syntyneitä päästöjä vastaavalla määrällä palauttamatta olevia päästöoikeuksia sen verran kuin päästöoikeuksia on jäljellä säännellyn yhteisön tilillä ensisijaisen kuittausoikeuden jälkeen.

Ehdotetun 4 momentin mukaan Energiavirasto voisi jättää kuittaamatta päästöoikeudet, jos konkurssipesä jatkaa säännellyn yhteisön toimintaa. Energiavirasto voisi käyttää harkintavaltaa ainoastaan niissä tapauksissa, joissa konkurssipesä on jatkanut säännellyn yhteisön toimintaa. Konkurssipesä pystyisi näin ollen hyödyntämään kuittaamattomat päästöoikeudet konkurssin aikana syntyneiden päästöjen kattamiseen silloin, kun konkurssipesä jatkaa säännellyn yhteisön toimintaa konkurssilainsäädännön nojalla konkurssipesässä olevan omaisuuden hoitamiseksi ja realisoimiseksi.

38 §. Päästöoikeuksien luovutuskielto. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin päästöoikeuksien luovutuskiellosta.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan Energiaviraston olisi kiellettävä säänneltyä yhteisöä luovuttamasta päästöoikeuksia, jos säännelty yhteisö ei ole toimittanut tyydyttäväksi todennettua selvitystä huhtikuun 30 päivään mennessä edeltävän vuoden päästöistä. Energiaviraston olisi estettävä päästöoikeuksien luovuttaminen säännellyn yhteisön tililtä. Kielto on voimassa toistaiseksi, kunnes säännellyn yhteisön edellisen vuoden päästömäärä on luotettavasti selvitetty. Ensisijaisesti kyseeseen tulisi Energiaviraston 12 §:n mukaan tekemä päästömäärän arviointi virhetilanteessa. Kielto ei estäisi säänneltyä yhteisöä ostamasta lisää päästöoikeuksia tilille. Luovutuskieltoa olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan konkurssiin asetettaessa päästöoikeuksia ei saisi luovuttaa konkurssiin asetetun hallinnassa olevalta tililtä ennen kuin konkurssipesä tai tilalle tullut uusi toimija olisi palauttanut konkurssia edeltäneen ja konkurssin ajalta syntyneitä päästöjä vastaavat palauttamatta jääneet päästöoikeudet. Säännöksellä estettäisiin päästöoikeuksien luovuttaminen markkinoilla silloin, kun säännelty yhteisö on asetettu konkurssiin, eikä säännelty yhteisö tai konkurssiin asettamisen jälkeen konkurssipesä tai uusi toimija ole täyttänyt lain mukaista päästöoikeuksien palautusvelvollisuutta. Säännöksellä estettäisiin päästöoikeuksien muuttaminen rahaksi silloin, kun konkurssiin asetetun säännellyn yhteisön toiminnasta aiheutuneita päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia ei ole palautettu Energiavirastolle.

Luovutuskielto tulisi voimaan heti konkurssiin asettamisesta alkaen. Energiavirasto varmistaisi, että konkurssipesällä ei ole mahdollisuutta luovuttaa päästöoikeuksia estämällä päästöoikeuksien luovuttaminen säännellyn yhteisön tililtä. Säännellyllä yhteisöllä ja konkurssipesällä olisi kuitenkin mahdollisuus palauttaa päästöoikeuksia Energiavirastolle. Kun konkurssipesä ei pystyisi realisoimaan tilillä olevia päästöoikeuksia, päästöoikeudet voitaisiin kuitata lain 37 §:n perusteella, jos konkurssipesä ei palauta edellisen kalenterivuoden tai sitä edeltävien vuosien todennettuja päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia 31 päivä toukokuuta mennessä Energiavirastolle. Jos tilille jää päästöoikeuksia palauttamisvelvollisuuden täyttämisen jälkeen, voi ylijääneet päästöoikeudet myydä tai luovuttaa muutoin eteenpäin.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan Energiavirasto voisi konkurssipesän hakemuksesta kohdistaa luovutusrajoituksen koskemaan vain edellisiltä kalenterivuosilta palauttamatta olevia päästöoikeuksia sekä kuluvan kalenterivuoden aikana syntyneitä todennettuja päästöjä ja Energiaviraston arvioimia kuluvan kalenterivuoden aikana syntyviä päästöjä vastaavaan määrään päästöoikeuksia. Ehdotetun momentin tarkoituksena olisi tehdä poikkeus luovutuskieltoon niissä tapauksissa, joissa konkurssipesällä on päästöoikeuksia enemmän kuin palautukseen ja arvioituun tulevaan tarpeeseen on tarvetta. Konkurssipesän tulisi toimittaa Energiavirastolle hakemus, jossa se voisi hakea luovutuskieillon koskemaan vain todennettuja päästöjä vastaavaan määrään päästöoikeuksia sekä Energiaviraston arvioon tulevia päästöjä vastaavaan määrään päästöoikeuksia. Konkurssipesän olisi tehtävä ylimääräinen todennettu selvitys päästöistä kyseisen kalenterivuoden ajalta hakemuksen jättämiseen asti. Todentaminen olisi tehtävä laissa annettujen sääntöjen mukaisesti. Luovutusrajoitus koskisi edelleen myös vastaavaa määrää päästöoikeuksia kuin niitä on palauttamatta edellisiltä kalenterivuosilta. Mikäli Energiavirasto hyväksyy konkurssipesän hakemuksen, on konkurssipesällä mahdollisuus käyttää normaaliin tapaan luovutuskieillon ulkopuolella olevia päästöoikeuksia.

39 §. Hallintopakko. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin hallintopakosta.

Ehdotetun 1 momentin mukaan Energiavirasto voisi velvoittaa säännellyn yhteisön, joka rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, oikaisemaan laiminlyöntinsä tai muutoin täyttämään velvollisuutensa. Energiaviraston olisi laiminlyöntejä tai virheellisiä menettelyitä havaitessaan velvoitettava säännösten vastaisesti menetellyt säännelty yhteisö korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä. Muun velvoitteen kuin päästöoikeuksien palauttamisen tehosteeksi voitaisiin asettaa uhkasakko tai uhka, että toiminta keskeytetään osaksi tai kokonaan taikka tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Ehdotettu hallintopakko ei koskisi päästöoikeuksien palauttamista, josta seuraamus on ylitysmaksu, jonka yhteydessä päästöoikeuksien palauttamista koskevaa määräpäivää siirretään seuraavalle vuodelle. Ehdotettu hallintopakko koskisi muita laiminlyöntejä kuten raportoinnin tai todennuttamisen laiminlyöntiä.

Pakkokeinojen käyttämisen edellytyksenä on moitittava käyttäytyminen. Pakkokeinovelvoite on kohdistettava siihen tahoon, joka on syyllistynyt moitittavaan käyttäytymiseen. Kyseessä voi olla joko säännösten noudattamisen laiminlyönti tai niiden vastainen toiminta. Lisäksi lainvastaiseen toimintaan ryhtynyt voitaisiin velvoittaa määrääjässä poistamaan tai korjaamaan oikeudenvastaisen tilan tai laiminlyönnin.

Ehdotetun 2 momentin mukaan uhkasakosta, keskeyttämisuhasta ja teettämisuuhasta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

40 §. Päästökaupparikkomus. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin päästökaupparikkomuksesta. Päästökaupparikkomuksesta tuomittaisiin sakkoon se, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta rikkoo pykälässä yksilöityjä velvoitteita.

Ehdotetun 1 momentin 1 kohdan mukaan päästökaupparikkomukseksi katsottaisiin, jos tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlyö hakea 8 §:ssä tarkoitettua päästölupaa taikka 9 §:ssä tarkoitettua päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksyntää.

Laiminlyönnin tahallisuus tai törkeä tuottamus ei täytyisi tilanteissa, joissa esimerkiksi säännelty yhteisö ei lain soveltamisalan tulkinnanvaraisuuden vuoksi ymmärtäisi lain koskevan harjoittamaansa toimintaa eikä sen vuoksi hakisi lupaa määrääjässä. Konkurssipesän toiminnan rikosoikeudellinen vastuu määräytyy ensisijaisesti konkurssilain säännösten mukaisesti. Päästökauppalain rikkomuksissa olisi kyse taloudellisen hyödyn tavoittelusta.

Ehdotetun 2 kohdan mukaan päästökaupparikkomukseksi katsottaisiin, jos tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlyö 10 §:n mukaisen ilmoituksen tekemisen tai ilmoittaa vääriä tietoja. Siten päästökaupparikkomukseksi katsottaisiin, jos tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlyö päästöluvan muuttamista, tarkkailusuunnitelman muuttamista, toiminnan lopettamista tai säännellyn yhteisön vaihtumista koskevan ilmoituksen tekemisen tai ilmoittaa vääriä tietoja.

Ehdotetun 3 kohdan mukaan päästökaupparikkomukseksi katsottaisiin, jos tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlyö 10 §:ssä tarkoitetun päästöselvityksen tekemisen tai ilmoittaa siinä vääriä tietoja tai laiminlyö päästöselvitystä koskevan todentamisraportin toimittamisen. Konkurssitilanteissa konkurssipesän velvollisuutena on toimittaa myös 14 §:ssä tarkoitettu erillinen todennettu selvitys. Kyseisen selvityksen ja sitä koskevan todentamisraportin toimittamatta jättäminen tai väärin tietojen ilmoittaminen on säädetty rangaistavaksi, koska tiedot vaikuttavat oleellisesti siihen, miltä osin päästöoikeuksien palauttamisvelvollisuuden katsotaan kuuluvan velalliselle tai konkurssipesälle.

Ehdotetun 4 kohdan mukaan päästökaupparikkomukseksi katsottaisiin, jos tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlyö velvollisuuden toimittaa 33 §:n 4 momentissa tarkoitettua

asiakirjat tai tallenteet, joihin Energiavirastolla on tarkastustoimivaltuuksiensa perusteella oikeus päästä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan Energiaviraston tulisi tehdä ilmoitus esitutkintaa varten 1 momentissa tarkoitettua havaitsemastaan teosta tai laiminlyönnistä, kun teko tai laiminlyönti liittyy säännellyn yhteisön tämän lain mukaisiin velvoitteisiin. Ilmoitus voitaisiin kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista. Pykälän tarkoituksena on ensinnäkin selkeyttää, että viranomaisella on ensisijaisesti velvollisuus tehdä ilmoitus havaitsemistaan pykälän mukaisista rikkomuksista sekä toisaalta säätää edellytyksistä, joiden täytyessä ilmoituksen voi jättää tekemättä.

41 §. Viranomaisten maksulliset suoritteet. Ehdotetun pykälän mukaan Energiavirasto voisi periä maksun ehdotetun lain mukaisen luvan, ilmoituksen, hyväksymisen ja muun asian käsitteystä.

Maksullisista suoritteista sekä niiden perinnästä säädetään valtion maksuperustelaisissa (150/1992).

8 luku **Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano**

42 §. Muutoksenhaku. nnnn

43 §. Päätöksen täytäntöönpano. nnnn

9 luku **Voimaantulo**

44 §. Voimaantulo. nnnnn

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2025.

8 Toimeenpano ja seuranta

xxxxx

9 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan uutta päästökauppaa, joka kattaisi fossiilisen polttoaineen jakelun. Uusi päästökauppajärjestelmä perustuu muutettuun päästökauppadirektiivin, jonka myötä päästökauppaa on laajennettu kattamaan myös taakanjakosektorin päästöjä EU:n ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi.

Päästökauppadirektiivin kansallista täytäntöönpanoa on arvioitu perustuslain ja säätämisyjärjestyksen kannalta hallituksen esityksessä päästökauppalaiksi (HE 49/2004 vp) ja perustuslakivaliokunnan siitä antamassa lausunnossa (PeVL 14/2004 vp), sekä hallituksen esityksessä päästökauppalaiksi (HE 315/2010 vp). Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan PeVL 14/2004 vp, että päästökauppalakiesitys (HE 49/2004 vp) voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä. Lentoliikenteen päästökauppaa on arvioitu perustuslain ja säätämisyjärjestyksen kannalta hallituksen esityksessä lentoliikenteen päästökauppalaiksi (HE 209/2009 vp) ja perustuslakivaliokunnan siitä antamassa lausunnossa (PeVL 36/2009 vp). Lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on katsonut päästökauppaa koskevalle sääntelylle olevan perustuslain 20 §:n 1 momenttiin tukeutuvat hyväksyttävät perusteet eikä sääntelyä ole kokonaisuutena katsottu perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan tai 18 §:n 1 momentissa vahvistetun elinkeinovapauden kannalta ongelmallisena.

Hallituksen esitykseen liittyvät keskeiset perusoikeudet ovat vastuuta ympäristöstä koskeva perustuslain 20 §:n 1 momentti sekä 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja ja 18 §:ssä säädetty elinkeinon vapaus. Esityksessä ehdotettavalla sääntelyllä on merkitystä myös perustuslain 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisen sekä 124 §:ssä säädettyä julkisen hallintotehtävän luovuttamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen kannalta. Ehdotettuihin säännöksiin sisältyy asetuksenantovaltuuksia, joten esitystä on käsiteltävä myös perustuslain 80 §:n näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on (PeVM 25/1994 vp) edellyttänyt, että perusoikeuksien rajoituksista tulee säätää lain tasolla ja niiden on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta ei voida säätää lailla, rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään. Lisäksi perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden kanssa.

Vastuu ympäristöstä

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Pykälässä yhtäältä säädetään yleisestä ympäristöön kohdistuvasta vastuusta sekä toisaalta asetetaan julkiselle vallalle ympäristöä koskeva toimintavelvoite.

Ehdotuksen mukaan uusi päästökauppa tulisi ottaa käyttöön taakanjakosektorilla. Uusi päästökauppa koskisi fossiilisen polttoaineen jakelua rakennusten erillislämmityksen, tieliikenteen sekä eräiden muiden alojen käyttöön. Fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupan käyttöönoton myötä voidaan saavuttaa päästövähennyksiä sekä hillitä päästöistä aiheutuvia haittoja sekä riskejä yhteiskunnille ja luonnolle. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää hyväksyttävänä ja kannatettavana ympäristöä koskevan perusoikeuden kannalta.

Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin 1 virkkeen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinovapauden näkökulmasta perusoikeuksien välisessä punninnassa on kyse ensinnäkin siitä, täyttävätkö ympäristönsuojelulliset rajoitukset perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vaatimukset. Toisaalta perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan yritykset ja muut elinkeinonharjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (esim. PeVL 55/2018 vp).

Päästökaupan myötä elinkeinovapautta on rajoitettu luvan tarpeen sekä muiden laissa säädettyjen vaatimusten myötä. Laissa säädetty elinkeinovapautta jokseenkin rajoittavat päästökauppalaain edellytykset ovat perustuslakivaliokunnan käytännön valossa hyväksyttävissä ja oikeasuhtaisia perustuslain 20 §:n tavoitteisiin peilaten. Esityksessä ehdotettujen päästökaupan soveltamisalan laajennusten myötä on kiinnitettävä huomiota elinkeinovapautteen, mikäli päästökaupan laajentumiseen uusille toimialoille liittyisi esimerkiksi sellaisia elinkeinoihin vaikuttavia elementtejä, jotka vaikuttaisivat aiemmasta poiketen luvantarpeeseen tai rekisteröintiin (ks. esim. PeVL 15/2008). Ehdotettu fossiilisen polttoaineen jakelun päästökauppa rajoittaisi luvanvaraisuuden ja muiden laissa säädettyjen vaatimusten myötä polttoaineen kulutukseen luovuttavien tahojen elinkeinovapautta. Perustuslain 20 §:n 1 momentin perusteella rajoitukselle olisi kuitenkin hyväksyttävä syy. Lausunnoissaan laitosten ja lentoliikenteen päästökaupasta perustuslakivaliokunta (xxxxx) on katsonut päästökauppaa koskevalle sääntelylle olevan perustuslain 20 §:n 1 momenttiin tukeutuvat hyväksyttävät perusteet eikä sääntelyä ole kokonaisuutena perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuksi omaisuuden suojan tai 18 §:n 1 momentissa vahvistetun elinkeinovapauden kannalta ongelmallisena.

Omaisuuksensuoja

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuojaan sisältyy muun ohella yksilöiden vapaus määrätä omaisuudestaan haluamalla tavalla. Luonnollisten henkilöiden ohella omaisuudensuoja ulottuu myös yleisenä oikeusperiaatteena oikeushenkilöihin. Lähtökohtaisesti omaisuudensuojan kannalta rajoittava tilanne voisi syntyä, jos markkinoilla ei olisi ostettavissa päästöoikeuksia ja siten polttoainetta ei voisi luovuttaa kulutukseen. Jos polttoainetta ei olisi saatavilla vaikuttaisi tämä niin luonnollisten henkilöiden kuin oikeushenkilöiden mahdollisuuksiin käyttää omaisuuttaan haluamalla tavallaan. Edellä kuvattu tilanne on kuitenkin varsin teoreettinen ja päästökaupan tavoitteiden vastainen. Päästökaupan tarkoituksena on päästöjen hinnoittelun myötä ohjata päästövähennyksiin kustannustehokkaalla tavalla EU:n laajuisesti eikä rajoittaa luonnollisten henkilöiden toimintaa tai elinkeinoa. Lisäksi päästökauppadirektiiviin on luotu mekanismeja, joiden myötä poikkeuksellisissa tilanteissa voidaan vapauttaa ylimääräisiä päästöoikeuksia markkinoille. Huomioiden perustuslain 20 § 1 momenttiin tukeutuva hyväksyttävä syy päästökaupalle ei ehdotetun sääntelyn katsota olevan omaisuudensuojan kannalta ongelmallinen.

Yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (PeVL 16/2004 vp). Ehdotetun lain mukainen tarkastusoikeus koskisi polttoaineen kulutukseen luovuttavien tahojen tiloja. Lähtökohtaisesti tilat, kuten polttoaineen tuotantolaitokset eivät ole kotirauhan piiriin kuuluvia asumiseen käytettäviä tiloja. Sen sijaan esimerkiksi maataloilla saattaa sijaita myös asumiseen tarkoitettuja tiloja. Kotirauhan suojan varsinaisen ytimen ei ole katsottu vaarantuvan säädettäessä tarkastustoimivallan ulottumisesta sellaisiin myös asumiseen käytettäviin tiloihin, joissa harjoitetaan ammattitoimintaa (PeVL

21/2010 vp). Ehdotetun lain mukaan valvovalla viranomaisella olisi oikeus lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus sääntelyn kohteen hallinnassa olevissa tiloissa, jotka eivät kuulu kotirauhan piiriin. Näin ollen ehdotettu tarkastusvaltuutta koskeva pykälä rajaisi nimenomaisesti ulkopuolelle kotirauhan piiriin kuuluvat tilat. Ehdotettu sääntely vastaisi perustuslakivaliokunnan kantaa siitä, että näin tulisi menetellä erityisesti tilanteissa, joissa kohteena olevissa tiloissa on myös asumiseen käytettyjä tiloja.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut sääntelyä viranomaisten tietojen saamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskien perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että mikäli tietosisältöjä ei ole tyhjentävästi luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 46/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen tehtävää hoitaessaan syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita salassapidon avulla suojataan. Mitä kattavammin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaanti-pyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. (PeVL 12/2014 vp ja PeVL 62/2010 vp). Ehdotetun lain viranomaisten tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömiin tietoihin valvonnan varmistamiseksi. Ehdotetut säännökset tietojensaantioikeudesta eivät siten olisi ristiriidassa perustuslaissa säädetyn yksityiselämän suojan kanssa.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Hallituksen esitykseen sisältyy myös säännöksiä, joiden osalta on arvioitava niiden suhdetta perustuslain 124 §:ssä säädettyyn vaatimukseen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Pykälän mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Ehdotuksen säännöksiä todentajan tehtävistä on siten tarpeen arvioida perustuslainmukaisuuden osalta.

Esityksessä ehdotetaan, että todentajalle tehtäväksi vuotuisen päästöselvityksen todentamisen. Todentajan tehtävästä säädettäisiin lailla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti ja sitä arvioitaessa on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 65/2010). Perustuslakivaliokunta on (PeVL 37/10) katsonut, että todentajan tehtävien antamisen yksityiselle on voitu pitää tarkoituksen mukaisena kun tehtävä on edellyttänyt syvällistä erikoistumista tiettyyn toimialaan. Päästökauppa-järjestelmän toimivuuden ja luotettavuuden edellytys on, että tiedot toteutuneista päästöistä ilmoitetaan oikein ja vaatimusten mukaisesti. Todentajan on todennettava tiedot komission todentamisasetuksen mukaisesti soveltamalla tietojen yksityiskohtaista testausta, jäljittämällä tiedot primääritietolähteeseen, ristiin varmistamalla tietolähteitä, tekemällä täsmäytyksiä, tarkistamalla raja-arvot asianmukaisten tietojen osalta ja suorittamalla uudelleenlaskentoja. Todentaja varmistaa todentamisraportissaan toiminnanharjoittajan, laivayhtiön ja ilma-aluksen käyttäjän tekemän selvityksen tulokset. Todentajan tehtävä edellyttää siten erityistä osaamista minkä johdosta tehtävä on tarkoituksenmukaista hoitaa todentajan toimesta.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksellä korostetaan julkisia

hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 5/2014) viranomaisen myöntämän luvan sekä ulkopuolisen tahon koulutuksen suhteessa ehdotettuun tehtävään olevan arvioitavia tekijöitä suhteessa perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaamiseen. Todentajien tulee noudattaa vuosittaisessa todentamisessa komission todentamisasetusta, päästökauppalakia ja komission todentamisasetuksesta annettuja soveltamisohjeita. Komission asetuksissa, komission ohjeissa ja ehdotetussa laissa määriteltäisiin todentajien tehtävät ja tehtävien sisällöt sekä niiden laajuus. Todentajan tulee olla pätevä ja toiminnanharjoittajaan nähden riippumaton. Todentajan pätevyyden arvioinnista vastaa kansallinen akkreditointielin FINAS, joka toimii päästökauppalain ja komission todentamisasetuksen vaatimana ulkopuolisena arvioijana lukuun ottamatta muussa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa akkreditoitun todentajan hyväksymistä. Todentajien akkreditoinnin pätevyysalueet on määritetty komission todentamisasetuksen liitteessä I. Akkreditointimenettelyyn sisältyy jatkuva valvonta, jolla FINAS varmistaa, että todentaja jatkuvasti täyttää säädetty edellytykset. Lisäksi todentajan tulee olla Energiaviraston päätöksellä hyväksytty toimiessaan polttoaineen jakelun päästökaupan todentajana. Hyväksymisen edellytys on FINASin myöntämä akkreditointi. Todentajien toimintaa valvovat sekä FINAS että Energiavirasto. Energiavirasto tarkistaa vuosittain todentajan antamat todentamisraportit. Jos Energiavirasto havaitsee todentajan toiminnassa puutteita, asiasta lähetetään ensisijaisesti selvityspyyntö. Todentajan antaman selvityksen jälkeen Energiavirasto arvioi, onko asiassa aihetta ryhtyä laissa säädettyihin jatkotoimenpiteisiin. Energiaviraston tulee komission todentamisasetuksen mukaisesti toimittaa kansalliselle akkreditointielimelle tiedot todentajien toimista erityisesti, mikäli todentaja ei ole toiminnassaan noudattanut komission todentamisasetusta. Tällöin kansallisella akkreditointielimellä on mahdollisuus arvioida, onko sen tarpeen muuttaa myönnettyä akkreditointipäätöstä, asettaa todentajalle akkreditointia koskevia ehtoja tai peruuttaa akkreditointi. Akkreditoinnin muutokset saattavat johtaa Energiaviraston antaman todentajan hyväksymispäätöksen muuttamiseen tai peruuttamiseen.

Todentaja toimii viranomaisen roolissa suorittaessaan todentamistehtäviä ja ne luetaan julkisiksi hallintotehtäviksi, vaikka todentamisesta sovitaankin toiminnanharjoittajan ja todentajan välisellä yksityisoikeudellisella sopimuksella. Todentajan on liitettävä lausuntoonsa oikaisuvaatimusohje toiminnanharjoittajaa varten, jos toiminnanharjoittajalla on asiakokonaisuuteen liittyvän lain nojalla oikeus hakea todentajalta oikaisua todentajan antamaan lausuntoon. Perustuslain näkökulmasta todentajan tehtävästä on säädetty tarkkarajaisesti lailla. Lisäksi Energiavirasto ja Liikenne- ja viestintävirasto valvoo todentajan toimintaa sekä viimekädessä peruu todentajan hyväksynnän, mikäli todentaja ei toimi päästökauppalain ja todentaja-asetuksen vaatimusten mukaisesti. Toiminnanharjoittajalla on lisäksi mahdollisuus pyytää virastoa hyväksymään päästöselvitys tilanteessa, jossa todentajan ja toiminnanharjoittajan näkemykset olisivat ristiriidassa.

Perustuslain 124 § edellyttää, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä voidaan antaa vain viranomaiselle. Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on valiokunnan käytännössä pidetty esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II). Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan, ettei yksityiskohtaiseen tekniseen asiantuntemukseen perustuvia tehtäviä ole voitu katsoa merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Todentajan tehtävä on päästökauppalaissa luonteeltaan teknistä asiantuntemusta eikä sisällä merkittävällä tavalla itsenäistä harkintavaltaa tai puuttumista merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.

Perustuslain 80 §:stä johtuvat vaatimukset

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Valtioneuvosto voi kuitenkin antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla. Ehdotettu laki sisältää valtuuksia, joiden perusteella voidaan antaa lain yleisiä säännöksiä tarkentavia säännöksiä valtioneuvoston tai työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella. Ehdotetut asetuksenantovaltuutukset ovat perusteltuja huomioiden päästökauppadirektiivin lukuisat delegoidut säädökset sekä täytäntöönpanoasetukset, joiden myötä tarkennetaan direktiivin säännöksiä. Valtuutuksien perusteena on tarve säätää ehdotetun lain säännösten soveltamista eri tavoin täsmäntävien edellytysten ja vaatimusten sisällöstä lakia tarkemmin. Samoin on tarvetta lakia tarkemmin säätää lukuisista yksityiskohdista, joilla täsmennetään erilaisia laissa säädettyjä menettelyä ja niissä esitettäviä tietoja. Ehdotuksen asetuksenantovaltuuksien arvioidaan edellä esitetyin perustein täyttävän perustuslain 80 §:ään perustuvan valtuussäätelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset.

Ponsi

Koska kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY on säännöksiä, jotka ehdotetaan pantaviksi täytäntöön lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Lain tarkoitus ja määritelmät

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää rakennusten, tieliikenteen ja eräiden muiden toimialojen hiilidioksidipäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti.

Tällä lailla pannaan osaltaan täytäntöön kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta unionissa ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, jäljempänä päästökauppadirektiivi.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *polttoaineella* nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) 2 ja 2 a §:n ja sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 2 §:n 2 kohdan a ja c alakohdan ja 2 a §:n mukaisia polttoaineita ja energiatuotteita;

2) *kulutukseen luovutuksella* valmisteverolain (182/2010) 8 §:ssä tarkoitettua polttoaineen kulutukseen luovutusta;

3) *säännellyllä yhteisöllä* valmisteverotuslain (182/2010) 12 ja 13 §:n, nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) 3 §:n ja sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 20a ja 20b §:n verovelvollisia, jotka luovuttavat polttoainetta kulutukseen tai sitä, joka luovuttaa polttoaineen verovelvolliselle ja sopimuksen mukaan on ottanut vastuun säännellyn yhteisön tehtävistä. Säänneltynä yhteisönä ei kuitenkaan pidetä polttoaineen loppukäyttäjää/loppukuluttajaa, joka käyttää polttoaineen itse ja jonka vuotuinen polttoaineenkulutus on enintään 1 tonni hiilidioksidia;

4) *päästöillä* säännellyn yhteisön kulutukseen luovuttamiin polttoaineisiin liittyviä hiilidioksidipäästöjä;

5) *päästöselvityksellä* tämän lain sekä komission tarkkailuasetuksen mukaista selvitystä säännellyn yhteisön raportointikauden vuotuisista päästöistä, mukaan lukien komission tarkkailuasetuksen 75 v artiklan ja liitteen Xb mukaista raporttia;

6) *polttolla* polttoaineiden hapetusta riippumatta tavasta, jolla tällä prosessilla tuotettua lämpöä, sähköä tai mekaanista energiaa käytetään, ja muuta tähän välittömästi liittyvää toimintaa, mukaan luettuna savukaasun puhdistus;

7) *päästöoikeudella* päästökauppadirektiivin IV a luvun vaatimusten täyttämiseksi määritettyä ja siirrettävissä olevaa oikeutta päästää ympäristöön yhtä hiilidioksiditoni tietynä ajanjaksona;

8) *lineaarisella vähennyskertoimella* päästökauppadirektiivin 30c artiklassa tarkoitettua osuutta, jolla päästöoikeuksien kokonaismäärää vähennetään vuosittain;

9) *unionin rekisterillä* päästökauppadirektiivin 19 artiklassa tarkoitettua tietojärjestelmää, jonka avulla seurataan päästöoikeuksien myöntämistä, hallussapitoa, siirtämistä ja mitätöimistä sekä taataan tarvittaessa tietojen luottamuksellisuus ja yleisön oikeus tutustua julkisiin tietoihin;

10) *markkinavakausvarannolla* markkinavakausvarannon perustamisesta unionin kasvihuonekaasupäästöjen kauppajärjestelmään, sen toiminnasta sekä direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä (EU) 2015/1814 perustettua varantoa, johon huutokaupattavaksi tarkoitettuja päästöoikeuksia siirretään tai josta niitä palauteaan huutokaupattavaksi, kun liikkeellä olevien päästöoikeuksien kokonaismäärälle mainitussa päätöksessä asetetut rajat ylittyvät tai alittuvat;

11) *komission rekisteriasetuksella* Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY täydentämisestä unionin rekisterin toiminnan osalta annettua komission delegoitua asetusta (EU) 2019/1122;

12) *komission tarkkailuasetuksella* Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitettua kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista sekä komission asetuksen (EU) N:o 601/2012 muuttamisesta annettua komission täytäntöönpanoasetusta (EU) 2018/2066;

13) *komission todentamisasetuksella* Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitettua tietojen todentamisesta ja todentajien akkreditoinnista annettua komission täytäntöönpanoasetusta (EU) 2018/2067;

14) *komission huutokauppa-asetuksella* Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY täydentämisestä vahvistamalla kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien huutokaupan ajoitusta, hallinnointia ja muita näkökohtia koskevia sääntöjä annettua komission delegoitua asetusta (EU) 2023/2830.

3 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan polttoon käytettäviin säännellyn yhteisön kulutukseen luovuttamiin polttoaineisiin.

4 §

Soveltamisalan rajaukset

Poiketen siitä mitä 3 §:ssä säädetään, tätä lakia ei sovelleta:

- 1) polttoaineisiin jotka käytetään teollisessa tuotannossa apuaineena tai raaka-aineena;
- 2) Päästökauppalain (1270/2023) soveltamisalaan kuuluvissa toiminnoissa käytettyihin polttoaineisiin;
- 3) maanpuolustuksen käyttöön toimitettuihin polttoaineisiin;
- 4) raideliikenteen käyttöön toimitettuihin polttoaineisiin;
- 5) polttoaineisiin, jotka voidaan toimittaa nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) 9 a § (1399/2010) 2 momentissa tarkoitettulla tavalla verottomasti suoraan

valtuutetun varastonpitäjän verottomasta varastosta tai muulla tavoin järjestettynä tai sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 21 §:n 2 momentin mukaisesti.

5 §

Säännellyn yhteisön velvoitteista sopiminen

Säännelty yhteisö voi sopia velvoitteensa siirtämisestä kokonaan toiselle säännellylle yhteisölle, jos säännelty yhteisö vastaanottaa ainoastaan tämän lain soveltamisalaan kuuluvaa polttoainetta. Sopimus velvoitteen siirrosta tulee tehdä kokonaiseksi kalenterivuodeksi.

Sopimuksesta on ilmoitettava Energiavirastolle viipymättä. Sopimuksesta on ilmoitettava Energiaviraston vahvistamalla lomakkeella.

6 §

Yleiset velvoitteet

Säännellyn yhteisön on:

- 1) haettava polttoaineen kulutukseen luovutukseen päästölupa sekä päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksyntä;
- 2) tarkkailtava kulutukseen luovutettujen polttoaineiden päästöjä, laadittava niistä vuosittain päästöselvitys ja huolehdittava sen todentamisesta;
- 3) palautettava unionin rekisteriin vuosittain edellisenä kalenterivuotena kulutukseen luovutamiensa polttoaineiden kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia;
- 4) ilmoitettava Energiavirastolle päästöluvan mukaisen toiminnan muutoksista, päästöjen tarkkailua koskevista muutoksista ja säännellyn yhteisön vaihtumisesta.

7 §

Viranomaiset ja niiden tehtävät

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa tämän lain yleisestä ohjauksesta, seurannasta ja kehittämisestä

Energiaviraston tehtävänä on:

- 1) valvoa säänneltyjen yhteisöjen ja niiden käyttämien todentajien osalta tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista, tämän lain nojalla annettujen päätösten noudattamista sekä hoitaa muut sille tässä laissa säädetyt tehtävät;
- 2) toimia huutokauppa-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuna Suomen huutokaupanpitäjänä ja päästökauppadirektiivin 19 artiklassa tarkoitetun unionin rekisterin kansallisista toiminnoista vastaavana rekisterinpitäjänä; ja
- 3) toimia komission todentamisasetuksen 70 artiklassa tarkoitettuna tietojenvaihdon ja yhteistyön koordinoinnin kansallisena keskuspuiteena.

2 luku

Päästölupa, päästöjen tarkkailusuunnitelma ja päästöjen raportointi

8 §

Päästölupa

Lain soveltamisalaan kuuluvia polttoaineita kulutukseen luovuttavalla säännellyllä yhteisöllä tulee olla Energiaviraston myöntämä päästölupa.

Säännellyn yhteisön tulee hakea päästölupaa Energiavirastolta. Hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys säännellyn yhteisön toiminnasta, polttoaineista ja näiden kulutukseen luovutuksesta, polttoaineiden loppukäytöstä sekä päästöjen tarkkailusuunnitelma.

Päästölupaa koskeva hakemus on toimitettava Energiaviraston vahvistamalla lomakkeella vuoden 2025 helmikuun loppuun mennessä tai viimeistään kaksi kuukautta ennen soveltamisalaan kuuluvan toiminnan aloittamista.

Energiaviraston on tehtävä päästöluvan myöntämistä koskeva päätös viimeistään kahden kuukauden kuluttua siitä, kun hakemus ja sen mahdolliset täydennykset on toimitettu. Päästöluvan myöntämisen edellytyksenä on, että päästöjen tarkkailusuunnitelma ja päästöjen raportointimiseksi suunnitellut toimenpiteet ovat riittävät ja asianmukaiset.

Päästölupaa koskevan hakemuksen tarkemmasta sisällöstä voidaan säätää työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

9 §

Päästöjen tarkkailusuunnitelma

Säännellyn yhteisön on laadittava lain soveltamisalaan kuuluvalla toiminnalla päästöjen tarkkailusuunnitelma ja haettava sille Energiaviraston hyväksyntä. Päästöjen tarkkailusuunnitelman laatimisesta, sisällöstä ja hyväksymisen edellytyksistä säädetään komission tarkkailuasetuksessa.

Säännellyn yhteisön on liitettävä päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksyntää koskevaan hakemukseen tarpeellinen selvitys tämän lain soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta sekä taho, joka vastaa yhteydenpidosta tarkkailusuunnitelman hyväksynnästä päättävään viranomaiseen.

Päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksyntää koskeva hakemus on toimitettava Energiaviraston vahvistamalla lomakkeella vuoden 2025 helmikuun loppuun mennessä tai viimeistään kaksi kuukautta ennen soveltamisalaan kuuluvan toiminnan aloittamista.

Energiaviraston on tehtävä päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksymistä koskeva päätös viimeistään kahden kuukauden kuluttua siitä, kun hakemus ja sen mahdolliset täydennykset on sille toimitettu.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä päästöjen tarkkailusuunnitelman sisällöstä.

10 §

Päästöjen tarkkailu, raportointi ja todennuttaminen

Säännellyn yhteisön on tarkkailtava kulutukseen luovutettujen polttoaineiden päästöjä kattavasti, johdonmukaisesti, luotettavasti ja tarkasti.

Säännellyn yhteisön on laadittava kunkin kalenterivuoden päästöjä koskeva päästöselvitys ja huolehdittava sen todennuttamista. Päästöselvitys ja siitä annettu todentamisraportti on toimitettava Energiavirastolle kalenterivuotta seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä.

Päästöjen tarkkailussa, raportoinnissa ja todennuttamisessa on noudatettava tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten, komission tarkkailuasetuksen, komission todentamisasetuksen säännöksiä sekä hyväksytyä päästöjen tarkkailusuunnitelmaa sekä päästöluvassa asetettuja ehtoja.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä päästöselvityksen sisällöstä.

11 §

Kestävyyden osoittaminen

Jos säännelty yhteisö ilmoittaa päästöselvityksessä kulutukseen luovutetun polttoaineen päästöjen laskennassa päästöiksi nollan, on polttoaineen siltä osin täytettävä biopolttoaineista, biosteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa (393/2013) säädetyt kestävyyskriteerit ja säännellyn yhteisön on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti.

12 §

Päästömäärän arviointi virhetilanteessa

Jos säännellyn yhteisön päästöjen tarkkailussa, päästöselvityksen laadinnassa ja toimittamisessa tai päästöselvityksen todentamisessa ei ole noudatettu 10 §:ssä säädettyjä vaatimuksia, on Energiaviraston arvioitava virheellisen tai puutteellisen tarkkailun tai todentamisen vaikutus säännellyn yhteisön päästöjen kokonaismäärään. Päästömäärän arvioinnista säädetään komission tarkkailuasetuksessa.

3 luku

Säännellyn yhteisön toiminnan muutos

13 §

Säännellyn yhteisön vaihtuminen

Jos päästöluvan saaneen säännellyn yhteisön tilalle tulee toinen säännelty yhteisö, on viimeksi mainitun ilmoitettava asiasta Energiavirastolle ennakkoon tai viimeistään viipymättä säännellyn yhteisön vaihduttua. Energiaviraston on ilmoituksen johdosta tehtävä päätös päästöluvan ja päästöjen tarkkailusuunnitelman siirtämisestä uudelle säännellylle yhteisölle. Päätös on tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun ilmoitus ja tarpeelliset selvitykset on toimitettu Energiavirastolle, tai säänneltyjen yhteisöjen sopimasta myöhemmästä säännellyn yhteisön vaihtumisen ajankohdasta.

Jos päästölupaan sisältyvästä toiminnasta ainoastaan osa siirtyy 1 momentissa tarkoitettulle toiselle säännellylle yhteisölle, sovelletaan päästöluvan myöntämistä ja muuttamista sekä päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksymistä ja muuttamista koskevia säännöksiä. Energiaviraston on ilmoituksen johdosta tehtävä päätös luvan myöntämisestä ja muuttamisesta sekä päätös päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksymisestä ja muuttamisesta 30 päivän kuluessa siitä, kun ilmoitus ja tarpeelliset selvitykset ja suunnitelmat on toimitettu viranomaiselle, tai säänneltyjen yhteisöjen sopimasta myöhemmästä vaihtumisen ajankohdasta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu tilalle tullut säännelty yhteisö vastaa kaikista säännellylle yhteisölle tässä laissa säädetyistä velvollisuuksista sekä Energiaviraston määräämien lupaehtojen ja päästöjen tarkkailua koskevien vaatimusten täyttymisestä siitä alkaen, kun päästölupa ja tarkkailusuunnitelma on siirretty taikka päästölupa on myönnetty ja päästöjen tarkkailusuunnitelma hyväksytty.

14 §

Säännellyn yhteisön konkurssi

Säännellyn yhteisön konkurssiin asettamisen jälkeen konkurssipesä vastaa säännellyn yhteisön osalta 6 § 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista velvoitteista.

Konkurssipesän on lisäksi toimitettava Energiavirastolle 10 §:n mukaisesti laadittu ja todennettu erillinen selvitys siitä, miltä osin säännellyn yhteisön edellisen kalenterivuoden päästöt ovat syntyneet konkurssiin asettamisen jälkeen.

Konkurssipesä on velvollinen palauttamaan säännellyn yhteisön konkurssiin asettamisen jälkeen syntyneitä todennettuja päästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia 24 §:n mukaisesti.

Konkurssipesän hoitajan on ilmoitettava säännellyn yhteisön konkurssiin asettamisesta Energiavirastolle 30 päivän kuluessa konkurssin alkamisesta.

15 §

Päästöluvan ja päästöjen tarkkailusuunnitelman muuttaminen

Säännellyn yhteisön on ilmoitettava ennakkoon Energiavirastolle sellaisesta toiminnan muutoksesta, joka voi edellyttää päästöluvan tai päästöjen tarkkailusuunnitelman muuttamista. Ilmoitus tulee tehdä Energiaviraston vahvistamalla lomakkeella.

Energiavirasto arvioi muutoksen merkittävyyden ja, jos säännellyn yhteisön ilmoittama muutos on merkittävä, on Energiaviraston muutettava päästölupaa tai päästöjen tarkkailusuunnitelmaa koskevaa päätöstä. Jos muutos ei ole merkittävä, on Energiaviraston ilmoitettava asiasta viipymättä säännellylle yhteisölle. Tarkkailusuunnitelman muuttamisen edellytyksistä säädetään komission tarkkailuasetuksessa.

Jos komission tarkkailuasetuksessa edellytetään päästöjen tarkkailusuunnitelman muuttamista, on Energiaviraston kehotettava säänneltyä yhteisöä hakemaan päästöjen tarkkailusuunnitelman muutosta. Säännellyn yhteisön on toimitettava päästöjen tarkkailusuunnitelman muutoshakemus Energiaviraston asettamassa määräajassa.

16 §

Päästöluvan ja päästöjen tarkkailusuunnitelmapäätöksen peruuttaminen

Energiaviraston on peruttava säännellyn yhteisön päästöluvan, jos säännelty yhteisö lopettaa lain soveltamisalaan kuuluvan toiminnan. Säännellyn yhteisön on ilmoitettava toiminnan lopettamisesta Energiavirastolle välittömästi toiminnan lopettamisen jälkeen.

Energiavirasto voi peruuttaa päästöluvan, jos:

1) säännelty yhteisö on olennaisesti rikkonut päästöoikeuksien vuosittaista palauttamista tai päästöjen tarkkailua, ilmoittamista ja todentamista koskevia velvoitteitaan eikä Energiaviraston kehotuksesta huolimatta ole täyttänyt velvoitteitaan;

2) säännelty yhteisö ei Energiaviraston kehotuksesta huolimatta ole ilmoittanut toiminnan lopettamisesta tai muista toiminnan muutoksista tai päästöjen tarkkailua koskevista muutoksista, jotka voivat edellyttää päästöluvan tai päästöjen tarkkailusuunnitelman muuttamista.

Päästöluvan peruuttamista koskevan asian voi panna vireille säännelty yhteisö tai Energiavirasto. Jos säännellyn yhteisön päästölupa peruutetaan, peruutetaan myös säännellyn yhteisön päästöjen tarkkailusuunnitelman hyväksyntä.

4 luku

Päästöoikeuksien kokonaismäärä, liikkeelle laskeminen ja unionin rekisteri

17 §

Päästöoikeuksien kokonaismäärä

Päästökaupan päästöoikeuksien Euroopan unionin laajuinen kokonaismäärä vastaa soveltamisalaan sisällytettyjen hiilidioksidipäästöjen enimmäismäärää soveltamisalaan kuuluvilla toimialoilla.

Liikkeelle laskettavien päästöoikeuksien kokonaismäärää vähennetään vuosittain lineaarisen vähennyskertoimen mukaisesti.

Päästöoikeuksien kokonaismäärän vahvistamisesta ja julkaisemisesta säädetään päästökauppadirektiivin 30 c artiklassa.

18 §

Päästöoikeuksien liikkeelle laskeminen ja voimassaolo

Päästöoikeudet lasketaan liikkeelle huutokauppaamalla, jollei niitä siirretä markkinavakauserantoon päästökauppadirektiivin 30 d artiklan mukaisesti.

Päästöoikeudet ovat voimassa toistaiseksi päästökauppadirektiivin 13 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

19 §

Suomen osuus päästöoikeuksien kokonaismäärästä

Suomen osuus huutokaupattavien 17 §:ssä tarkoitettujen päästöoikeuksien kokonaismäärästä määräytyy päästökauppadirektiivin 30d artiklan mukaisesti.

Suomen huutokaupattavien päästöoikeuksien kokonaismäärästä lisätään, jos soveltamisalaa laajennetaan kansallisen päätöksen myötä.

20 §

Päästöoikeuksien huutokauppaaminen

Energiavirasto huutokaupaa Suomen osuuden päästöoikeuksista Euroopan komission ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhteisesti valitseman huutokauppapaikan kautta. Huutokauppapaikan nimeämisestä säädetään komission huutokauppa-asetuksen 26 artiklassa ja huutokauppapaikan jäsenvaltioille tarjoamista palveluista komission huutokauppa-asetuksen 27 artiklassa.

Energiavirasto vastaanottaa Suomelle kuuluvat huutokauppatulot ja tulouttaa saadut tulot valtiolle.

Huutokauppojen toteuttamisesta sekä luonnollisen ja oikeushenkilön osallistumisoikeudesta säädetään huutokauppa-asetuksessa.

21 §

Huutokauppatulojen käyttö

Suomelle kuuluvat huutokauppatulot tai niitä vastaava summa tulee käyttää päästökauppalain liitteessä IV mainittuihin toimintoihin.

Suomen tulee raportoida tulojen tai niitä vastaavan summan käytöstä vuosittain Euroopan komissiolle.

22 §

Unionin rekisteri ja päästöoikeustilinpitoa koskevat vaatimukset

Säänneltyllä yhteisöllä on päästöoikeustili päästökauppain 12 luvussa tarkoitetussa unionin rekisterissä.

Energiaviraston tehtävistä unionin rekisterin kansallisena valvojana säädetään päästökauppain 69 §:ssä.

Edellä 17 § tarkoitettujen päästöoikeuksien hallussapidosta, siirtämisestä ja mitätöinnin kirjaamisesta unionin rekisteriin sekä yleisön oikeudesta tutustua rekisterissä oleviin tietoihin ja tietojen salassapidosta säädetään komission rekisteriasetuksessa.

5 luku

Päästöoikeuksien hallussapito ja palautusvelvollisuus

23 §

Päästöoikeuksien hallussapito ja siirtäminen

Päästöoikeuksia voi pitää hallussaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Unionin rekisterissä kirjataan erillisille tileille kunkin sellaisen henkilön päästöoikeudet, jolle tai jolta päästöoikeuksia siirretään.

Päästöoikeuksia voidaan siirtää henkilöiden välillä Euroopan unionissa. Päästöoikeuksia voidaan siirtää Euroopan unionissa olevien henkilöiden ja kolmansissa maissa olevien henkilöiden välillä, jos kolmansien maiden päästökauppajärjestelmien mukaiset päästöoikeudet on tunnustettu.

24 §

Päästöoikeuksien palautusvelvollisuus

Säännellyn yhteisön on palautettava päästöoikeuksien huutokauppojen käynnistyttyä 22 §:ssä tarkoitettuun unionin rekisteriin vuosittain toukokuun loppuun mennessä edellisenä kalenterivuonna tämän lain soveltamisalaan kuuluvien kulutukseen luovutettujen polttoaineiden päästöjä vastaava määrä edellä 17 §:ssä tarkoitettuja päästöoikeuksia.

25 §

Päästöoikeuksien mitätöinti

Päästöoikeudet mitätöidään 24 §:ssä tarkoitetun palauttamisen jälkeen. Päästöoikeuksien mitätöinnistä säädetään komission rekisteriasetuksessa.

Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka unionin rekisterissä olevalla tilillä päästöoikeudet ovat, voi mitätöidä päästöoikeudet itse tai kirjallisesti pyytää Energiavirastoa mitätöimään ne puolestaan.

Energiaviraston on mitätöitävä päästöoikeudet viivytyksettä.

6 luku

Todentaminen

26 §

Todentaja

Todentajan on oltava säännelystä yhteisöstä riippumaton ja suoritettava tehtävänsä ammattimaisen johdonmukaisesti ja objektiivisesti.

Todentajan on tunnettava päästökauppadirektiivin säännökset, päästökauppaa koskevat standardit ja päästöjen tarkkailua ja raportointia koskevat säädökset ja ohjeasiakirjat. Todentajan on tunnettava todennettavia toimintoja koskevat lainsäädännölliset ja hallinnolliset vaatimukset. Lisäksi todentajan on tunnettava polttoaineiden kulutukseen luovuttamisen tavat, erityisesti lukujen keräämistä, mittaamista, laskentaa ja raportointia koskevien tietojen syntytavat.

Todentajaa koskevista vaatimuksista säädetään tarkemmin komission todentamisasetuksessa.

27 §

Todentajan hyväksyminen

Todentajan hyväksyntää tulee hakea Energiavirastolta. Hyväksyntää koskevaan hakemukseen, hyväksymisen edellytyksiin ja hyväksymisestä annettavaan päätökseen sovelletaan, mitä päästökauppalain (1270/2023) 80 ja 81 §:ssä säädetään.

Todentajaksi voidaan hyväksyä myös päästökauppalain mukaisesti hyväksytyt sekä akkreditoitu todentaja laajentamalla todentajan pätevyysaluetta 1 momentin mukaisesti kattamaan tämän lain mukainen toiminta.

Todentajan on ilmoitettava Energiavirastolle toimintansa muutoksista, joilla voi olla vaikutusta todentajan hyväksymisen edellytyksiin. Energiavirasto voi muuttaa todentajan hyväksymistä koskevaa päätöstään. Pätevyysalueen muuttamiseen sovelletaan, mitä edellä 1 momentissa säädetään todentajan hyväksymisestä.

28 §

Käytettävä todentaja

Säännellyn yhteisön on käytettävä vuotuisen päästöselvityksen todennuttamiseen todentajaa, joka on hyväksytty tämän lain nojalla.

29 §

Todentajan tehtävät

Todentajan tehtävistä säädetään komission todentamisasetuksessa, komission tarkkailuasetuksessa, tässä laissa ja tämän lain nojalla annetuissa säännöksissä.

Todentajan palveluksessa olevaan työntekijään sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä.

Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

30 §

Toimipaikkakäynnit

Säännellyn yhteisön on järjestettävä todentajalle pääsy kaikkiin todentamisen kohteena oleviin, muihin kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin, sekä annettava todentajalle kaikki todentamisen kannalta tarpeelliset tiedot.

Todentajan toimipaikkakäynneistä todentamisen aikana säädetään komission todentamisasetuksessa.

Komission todentamisasetuksessa säädetään päästöjen todentamisesta ilman toimipaikkakäyntiä. Energiavirasto arvioi säännellyn yhteisön hakemuksesta edellytykset todentamiselle ilman toimipaikkakäyntiä. Hakemus on toimitettava Energiaviraston vahvistamalla lomakkeella todentamista edeltävän vuoden lokakuun loppuun mennessä.

Virtuaalisen toimipaikkakäynnin edellytyksistä ja toimivaltaisen viranomaisen luvasta säädetään komission todentamisasetuksessa.

31 §

Todentamisraportti

Todentajan on laadittava säännellyn yhteisön päästöselvityksen todennuksesta todentamisraportti, mistä tulee käydä ilmi todentamisen kannalta oleelliset seikat komission todentamisasetuksessa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Todentamisraportti on annettava Energiaviraston hyväksymällä lomakkeella.

Todentajan on säilytettävä komission todentamisasetuksen 43 z artiklassa tarkoitetut tiedot, todentamisraportti ja sisäiset todentamisasiakirjat kymmenen vuoden ajan todentamisraportin antamisesta.

32 §

Huomautus, varoitus ja todentajan hyväksymistä koskevan päätöksen peruuttaminen

Jos todentaja ei täytä todentajan hyväksymiselle säädettyjä edellytyksiä, toimii hyväksymispäätöksen ehtojen vastaisesti tai toimii tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai komission todentamisasetuksen tai komission tarkkailuasetuksen vastaisesti, voi Energiavirasto voi antaa todentajalle huomautuksen tai varoituksen.

Jos todentajan toiminnassa on ilmennyt olennaisia ja vakavia puutteita tai laiminlyöntejä eikä todentajalle annettu huomautus tai varoitus ole johtanut toiminnassa esiintyneiden puutteiden tai laiminlyöntien korjaamiseen, voi Energiavirasto peruuttaa hyväksymisen. Energiaviraston on asetettava määräaika puutteiden tai laiminlyöntien korjaamiseksi ennen hyväksynnän peruuttamista.

7 luku

Valvonta ja seuraamukset

33 §

Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus

Energiavirastolla on oikeus saada laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä tämän lain noudattamisen valvontaa ja täytäntöönpanoa varten välttämättömiä tietoja verohallinnolta, ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä, säännellyltä yhteisöltä sekä todentajilta.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus saada laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä tämän lain täytäntöönpanoa ja seurantaa varten välttämättömiä tietoja Energiavirastolta.

Energiavirastolla on oikeus saada komission rekisteriasetuksen mukaiselta tilinomistajalta ja tilille nimetyiltä edustajilta salassapitosäännösten estämättä ilman aiheetonta viivytystä sen

pyytämät tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 7 luvun 1 §:n 4 momentissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

Energiavirastolla on oikeus tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus säännellyn yhteisön, hallinnassa olevissa muissa kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Säännellyn yhteisön on vaadittaessa esitettävä tarkastusta toimittavalle viranomaiselle tarkastusta varten ne asiakirjat ja tietojärjestelmässään olevat tallenteet, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, sekä järjestettävä pääsy tällaisiin laitteisiin ja laitteistoihin. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus ottaa maksutta jäljennöksiä tarkastettavista asiakirjoista ja tulosteita tietojärjestelmissä olevista tallenteista.

34 §

Oikeus luovuttaa tietoja viranomaiselle

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, Energiavirastolla on oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä:

- 1) Finanssivalvonnalle huutokauppa-asetuksessa tarkoitettujen tehtävien hoitamista sekä päästöoikeuksien markkinoiden valvomista varten välttämättömiä tietoja;
- 2) keskusrikospoliisille ja rahanpesun selvittelykeskukselle niiden tehtävien hoitamista varten välttämättömiä tietoja;
- 3) Tilastokeskukselle ja Suomen ympäristökeskukselle niiden tehtävien hoitamista varten välttämättömiä tietoja;
- 4) verohallinnolle sen tehtävien hoitamista varten välttämättömiä tietoja.

35 §

Päästöoikeuden ylitysmaksu

Energiaviraston on määrättävä säännellyn yhteisön maksamaan valtiolle päästöoikeuden ylitysmaksu, jos säännelty yhteisö ei palauta toukokuun loppuun mennessä edellisen kalenterivuoden päästöjään vastaavaa määrää päästöoikeuksia 24 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Ylitysmaksu on 100 euroa kultakin hiilidioksidiekvivalenttitonnilta, jolta päästöoikeuksia ei ole palautettu. Vuodesta 2013 alkaen ylitysmaksua korotetaan Euroopan kuluttajahintaindeksin muutoksen mukaisesti.

36 §

Ylitysmaksun täytäntöönpano

Ylitysmaksu on suoraan ulosottokelpoinen. Sen perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007). Ylitysmaksun täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus.

37 §

Päästöoikeuksien palauttamisen laiminlyöntiä koskevat muut seuraamukset

Säännellyn yhteisön on palautettava 35 §:n 1 momentissa tarkoitettuja palautettujen päästöoikeuksien ylittäviä päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia. Palautus on tehtävä viimeistään seuraavan vuoden päästöoikeuksia palautettaessa.

Energiavirasto julkaisee vuosittain tiedot säännellyistä yhteisöistä, jotka eivät ole palauttaneet päästöoikeuksia 24 §:n mukaisesti.

Energiavirasto kuittaa kurssiin asetetun säännellyn yhteisön tilillä olevat päästöoikeudet, jos säännelty yhteisö tai kurssipesä ei palauta toukokuun loppuun mennessä edellisen kalenterivuoden ja sitä edeltävien kalenterivuosien päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia, siltä osin kuin päästöoikeuksia on palauttamatta kyseisiltä kalenterivuosilta. Päästöoikeustililtä kuitataan ensisijaisesti kurssin alkamisen jälkeen aiheutuneita päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia.

Energiavirasto voi jättää kuittaamatta päästöoikeudet, jos kurssipesä jatkaa säännellyn yhteisön toimintaa.

38 §

Päästöoikeuksien luovutuskielto

Energiaviraston on kiellettävä säänneltyä yhteisöä luovuttamasta päästöoikeuksia, jos se ei ole toimittanut tyydyttäväksi todennettua päästöselvitystä huhtikuun loppuun edeltävän vuoden päästöistä. Kielto on voimassa, kunnes edeltävän vuoden päästömäärä on arvioitu.

Jos säännelty yhteisö asetetaan kurssiin, päästöoikeuksia ei saa luovuttaa kurssiin asetetun toimijan hallinnassa olleelta tililtä ennen kuin kurssipesä tai uusi säännelty yhteisö on palauttanut kurssia edeltäneeltä ja kurssin ajalta syntyneitä päästöjä vastaavat palauttamatta olevat päästöoikeudet.

Energiavirasto voi kurssipesän hakemuksesta kohdistaa 2 momentin mukaisen luovutusrajoituksen koskemaan vain edellisiltä kalenterivuosilta palauttamatta olevia päästöoikeuksia sekä kuluvan kalenterivuoden aikana syntyneitä todennettuja päästöjä ja Energiaviraston arvioimia kuluvan kalenterivuoden aikana syntyviä päästöjä vastaavaan määrään päästöoikeuksia.

39 §

Hallintopakko

Energiavirasto voi velvoittaa sen, joka rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, oikaisemaan laiminlyöntinsä tai muutoin täyttämään velvollisuutensa. Muun velvoitteen kuin päästöoikeuksien palauttamisen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko tai uhka, että toiminta keskeytetään osaksi tai kokonaan taikka tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Uhkasakosta, keskeyttämisuhasta ja teettämisuhasta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

40 §

Päästökaupparikkomus

Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta

1) laiminlyö hakea 8 §:ssä tarkoitettua päästölupaa taikka 9 §:ssä tarkoitettua päästöjen tarkailusuunnitelman hyväksyntää,

2) laiminlyö 13 tai 15 §:n mukaisen ilmoituksen tekemisen tai ilmoittaa vääriä tietoja,

3) laiminlyö 9 tai 10 §:ssä tarkoitetun selvityksen laatimisen tai ilmoittaa niissä vääriä tietoja taikka laiminlyö toimittaa mainittujen pykälien mukaisesti selvityksen ja sitä koskevan x §:ssä tarkoitetun todentamisraportin, taikka

4) laiminlyö esittää 33 §:n 4 momentissa tarkoitettuja asiakirjat ja tallenteet,

on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, päästökaupparikkomuksesta sakkoon.

Energiaviraston tulee tehdä ilmoitus esitutkintaa varten havaitsemastaan 1 momentissa tarkoitusta teosta tai laiminlyönnistä, kun teko tai laiminlyönti liittyy säännellyn yhteisön tämän lain mukaisiin velvoitteisiin. Ilmoitus saadaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioon ottaen vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista.

41 §

Viranomaisten maksulliset suoritteet

Energiavirastolla on oikeus periä tämän lain mukaisen luvan, ilmoituksen, hyväksymisen ja muun asian käsittelystä maksu. Energiavirastolla on lisäksi oikeus periä maksu tehtävistä, jotka koskevat 22 §:ssä tarkoitetun unionin rekisterin tilien hallinnointia.

Energiaviraston maksullisista suoritteista ja niistä perittävistä maksuista säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992).

8 luku

Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

42 §

Muutoksenhaku

Todentajan päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Muutoksenhausta päästökauppaviranomaisen julkisoikeudellisesta suoritteesta perimään maksuun säädetään kuitenkin valtion maksuperustelaissa.

43 §

Päätöksen täytäntöönpano

Tämän lain 8, 9, 12, 13, 15 ja 27 §:n nojalla tehtyä päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei päätöksen tehnyt viranomainen tai hallintotuomioistuin toisin määrää.

9 luku

Voimaantulo

44 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

2.

Laki

päästökauppain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

Voimassa oleva laki

Ehdotus