

Asia: VN/23899/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi fossiilisen polttoaineen jakelun päästökaupasta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot koskien HE luonnosta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Energiavirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koskee uutta fossiilisten polttoaineiden jakelun päästökauppaa. Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Yleistä

Energiavirastoa ehdotetaan hallituksen esityksessä päästökauppaviranomaiseksi hoitamaan tehtäviä, jotka liittyvät kasvihuonekaasujen päästölupien myöntämiseen ja muuttamiseen, päästökaupparekisterin kansallisiin toimintoihin, päästöjen tarkkailun ja todentamisen valvontaan, todentajien hyväksymiseen sekä lain mukaisten muiden velvoitteiden valvontaan. Energiavirasto toimisi myös Suomen huutokaupanpitäjänä. Energiaviraston vastuulla ovat vastaavat tehtäväkokonaisuudet myös yleisen päästökaupan osalta.

Sekä nykyistä, yleistä päästökauppaa että uutta, ehdotettua fossiilisten polttoaineiden jakelun päästökauppaa koskeva sääntely on pitkälti harmonisoitu Euroopan unionissa. Yksityiskohtaiset vaatimukset ja aikataulut sekä kansalliselle viranomaiselle, todentajille että säännellyille yhteisöille tulevat ehdotetun lain lisäksi suoraan sovellettavista EU:n asetuksista.

Päästökauppadirektiivissä jäsenvaltioille on annettu 13 kuukautta aikaa uuden päästökaupan toimeenpanolle, mikä on poikkeuksellisen lyhyt aika, huomioiden, että kyse on merkittävästä uudesta yhteisestä päästöjen ohjauskeinosta taakanjakosektorilla. Hallituksen esitys on jäljessä päästökauppadirektiivissä asetetusta aikataulusta. Viiveestä huolimatta, säänneltyjä yhteisöjä tulee koskemaan esitetyn lain velvoitteet EU:n yhteisten aikataulujen mukaisesti jo vuoden 2025 alusta. Kiireellinen aikataulu ja riittämätön toimeenpanoaika vaikuttavat väistämättä lainsäädännön ja

toimeenpanon laatuun. Kireästä aikataulusta on haittaa sekä viranomaisille että sääntelyn kohteille. Järjestelmän ennustettavuuden ja sääntelyvarmuuden kannalta olisi tärkeää, että päästökaupan piirissä olevat säännellyt yhteisöt saisivat mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tiedon siitä, miten järjestelmä toimeenpannaan. Säännellyillä yhteisöillä tulisi olla kohtuullinen aika varautua tuleviin päästökaupan velvoitteisiin.

Hallituksen esityksen mukaisesti säänneltyjen yhteisöjen veloitteena on hakea päästölupa, laatia päästöjen tarkkailusuunnitelma ja tarkkailla päästöjään sen mukaisesti sekä raportoida päästöt vuosittain lain vaatimalla tavalla. Päästöoikeuksien palautusvelvollisuus käynnistyy vuonna 2028, jolloin palautetaan vuoden 2027 päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia. Järjestelmän ensivuodet, ennen päästöoikeuksien palautusvelvollisuutta, keskittyvät päästötietojen keruuseen. Asteittainen käyttöönotto on tärkeää, jotta päästötietojen keruusta on mahdollista rakentaa mahdollisimman vankka ja luotettava ennen hintavaikutuksen ja kaupankäynnin käynnistymistä.

Säänneltyjen yhteisöjen on huolehdittava vuosittaisten päästöselvitysten todennuttamisesta. Todentajat todentavat säänneltyjen yhteisöjen vuosittain laatimat päästöselvitykset ja laativat todentamisprosessista todentamisraportin, jonka säännelty yhteisö palauttaa Energiavirastolle päästöselvitysraportin kanssa. Todentajat ovat siten tärkeässä roolissa varmistamassa päästötietojen ja siten koko järjestelmän luotettavuutta.

Yleisessä päästökaupassa on sama todentamisjärjestelmä ja jo ennen uuden päästökaupan käynnistymistä on tiedossa, että Suomessa todentajaresurssit ovat hyvin niukat. EU:ssa säädetään jatkuvasti uutta lainsäädäntöä, joka nojaa todentamiseen. Todentajaresurssien niukkuus on sekä kansallinen että EU:n laajuinen ongelma. Odotettavissa on, että ennakoitua suurempi säänneltyjen yhteisöjen määrä aiheuttaa vaikeuksia säännellyille yhteisöille saada päästöselvitykset todennutettua. Resurssien niukkuuden lisäksi merkittävä huolenaihe on, että todentamisen kustannukset eivät pysy kohtuullisina. Riittämättömät todentajaresurssit lisäävät painetta todentamisen kustannusten nousulle.

Energiaviraston resurssitarve

Uuden päästökaupan päästökattavuus tulee vastaamaan nykyistä yleistä päästökauppaa ja sen veloitteet tulevat hallituksen esityksen mukaan kohdistumaan noin 80–90 säänneltyyn yhteisöön. Kyse on siis merkittävästä ja pysyvästä Energiavirastolle osoitettavasta uudesta tehtäväkokonaisuudesta. On välttämätöntä, että uuden tehtäväkokonaisuuden hoitamiseksi Energiavirastolle osoitetaan uusia resursseja. Energiavirasto kannattaa hallituksen esityksessä sen henkilöresurssitarpeesta esitettyä vaikutusarviota ja toteaa, että kyseisessä kohdassa arvioidut resurssit ovat Energiavirastolle täysin välttämättömät, jotta hallituksen esityksessä ehdotetut tehtävät voidaan hoitaa. Energiavirasto huomauttaa, että sille ei ole tähän mennessä myönnetty lainkaan resursseja uuden päästökaupan toimeenpanemiseksi.

Energiavirastolla tulee olla valmiudet jo ennen ehdotetun lain voimaantuloa ohjeistaa ja vastaanottaa hakemuksia siten, että jakelijoille voidaan myöntää päästöluvat sekä hyväksyä tarkkailusuunnitelmat mahdollisimman nopeasti heti vuodenvaihteen jälkeen. Hallituksen esityksen 8 ja 9 §:ssä ehdotetaan, että Energiavirasto antaa päästöluvan myöntämistä ja tarkkailusuunnitelman hyväksymistä koskevan päätöksen kahden kuukauden kuluttua siitä, kun hakemus ja mahdolliset täydennykset on toimitettu. Ehdotettuun aikatauluun ei ole mahdollista päästä ilman, että tehtävien hoitamiseksi osoitetaan kohtuulliset resurssit.

Energiavirastolla on pitkä kokemus energia- ja ilmastolainsäädännön toimeenpanosta sekä realistinen näkemys siitä, mitä uuden sääntelyn kustannustehokas toimeenpano vaatii. Hallituksen esityksessä Energiavirastolle osoitettavat uudet tehtävät eivät ole toimeenpantavissa virastoon kohdistettujen säästötoimien ja tulevaisuudessa edelleen laskevan määrärahan sekä nykyisen henkilöstön puitteissa. Riittämättömät resurssit tulevat näkymään välittömästi päästökaupan säännellyille yhteisöille muun muassa pidentyvinä käsittelyaikoina.

Energiavirasto on tähän saakka antanut laajasti ohjeistusta ja neuvontaa asiakkailleen sekä sidosryhmilleen. Uuden päästökaupan toimeenpanossa ohjeistukselle ja neuvonnalle tulee olemaan korostunut tarve. Riittämättömät resurssit vaarantavat hallintolaissa säädetyn neuvontavelvollisuuden asianmukaisen toteuttamisen.

Päästökauppaa koskeva sääntely on pääosin EU:n tasolla harmonisoitua ja merkittävä osa yksityiskohtaista päästökauppaa koskevaa sääntelyä on EU:n asetuksissa, joiden soveltamista ohjaavat laajat komission ohjeistukset. Tällä sääntelyllä on olennainen vaikutus päästökaupan toimintaan, ja Energiavirasto on yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa tehnyt vaikutustyötä päästökauppaa koskevan sääntelyn valmistelutyössä. On tärkeää, että valmistelussa voidaan hyödyntää päästökauppaviranomaisen näkemystä ja kokemusta etupainotteisesti. Vaikuttaminen toimeenpanon EU-linjauksiin ei tule olemaan jatkossa mahdollista ilman lisäresursseja.

Ilman lisärahoitusta Energiavirasto voi lopulta joutua päättämään, mitä laissa ehdotettuja tehtäviä se jättää tekemättä, joko pysyvästi tai toistaiseksi, kunnes viraston määrärahat valtion talousarviosta saadaan nostettua asianmukaiselle tasolle vastaamaan viraston laajentunutta tehtäväkenttää.

Pykäläehdotukset

Hallituksen esityksen 9 ja 10 §:ssä on ehdotukset päästöjen tarkkailusuunnitelmasta ja päästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todennuttamisesta. Kummatkin pykälät sisältävät asetuksenantovaltuutuksen. Energiaviraston näkemyksen mukaan ehdotetut asetuksenantovaltuudet olisi perusteltua olla laajemmat ja siten mahdollistaa, että työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella voidaan säätää myös päästöjen tarkkailua koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, missä komission tarkkailuasetus jättää kansallista liikkumavaraa. Vastaavista yksityiskohtaisista säännöistä on yleisen päästökaupan osalta säädetty työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella 759/2020. Energiavirasto ehdottaa, että ehdotettujen pykälien

asetuksenantovaltuudet muotoillaan siten, että asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä niin päästöjen tarkkailusta kuin päästöistä laadittavasta selvityksestä.

Hallituksen esityksen 33 §:ssä ehdotetaan, että Energiavirastolla olisi tiedonsaantioikeus ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä. Energiavirasto ei katso tiedonsaantioikeutta tarpeelliseksi ja ehdottaa, että kyseinen kohta poistetaan hallituksen esityksestä tarpeettomana. Yleisessä päästökaupassa Energiavirastolle tulee ilmoittaa ympäristöluvista, joten vastaava tiedonsaantioikeus on nykyisessä päästökaupassa perusteltu.

Hallituksen esityksen 36 §:ssä ehdotetaan, että ylitysmaksun perimisestä säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007). Nykyisin seuraamusmaksujen täytäntöönpanoon sovelletaan usein lakia sakon täytäntöönpanosta (672/2002). Lausunnolla on tällä hetkellä luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle sakon ja muiden omaisuuteen kohdistuvien seuraamusten täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Luonnoksessa on ehdotettu muutosta päästökauppalakiin (1270/2023). Tämä muutos tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida myös jakelijoiden päästökaupassa.

Hallituksen esityksen 40 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi päästökaupparikkomuksesta. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan rangaistavaa olisi, mikäli tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta ”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”. Hallituksen esityksen 9 § koskee päästöjen tarkkailusuunnitelman laatimista eikä kyseinen pykälä Energiaviraston näkemyksen mukaan istu lainkohdan tarkoitukseen ja sen voisi siten tarpeettomana poistaa. Lainkohdassa mainittu selvitys tarkoittaa 10 §:n päästöselvitystä.

Hallituksen esityksen 14 §:ssä ehdotetaan, että säännellyn yhteisön konkurssissa konkurssipesän on toimitettava Energiavirastolle erillinen selvitys päästöjen syntyajankohdista suhteessa konkurssin alkamiseen. Selvityksen toimittamisen laiminlyönti tai virheellisten tietojen ilmoittaminen tulisi Energiaviraston näkemyksen mukaan säätää rangaistavaksi. Konkurssia koskevan kohdan voisi lisätä esimerkiksi 40 §:n 1 momentin 3 kohtaan.

Lopuksi

Energiavirasto on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun, ja sen näkemykset on huomioitu valmistelun yhteydessä. Lausunnon lisäksi Energiavirasto on toimittanut työ- ja elinkeinoministeriölle lukuisia teknisluonteisia kommentteja ja muutosehdotuksia, joita ei ole ollut tarpeen nostaa esille tässä lausunnossa. Energiavirasto on tehnyt yhteistyötä myös muiden viranomaisten sekä sidosryhmien kanssa pyrkien tunnistamaan ja ratkaisemaan mahdollisia toimeenpanoon liittyviä haasteita jo valmisteluvaiheessa.

Lopuksi Energiavirasto korostaa vielä edellä nostamansa resurssitarpeen välttämättömyyttä. Täysin uuden päästökauppajärjestelmän toimeenpano ei tule onnistumaan ilman asianmukaisia resursseja. Päästökauppaviranomaisen tehtävien täysimääräinen hoitaminen uuden päästökaupan osalta edellyttää pysyvien resurssien osoittamista kyseisiin tehtäviin.

Säännelty yhteisö

Palaute ehdotetusta säännellyn yhteisön määritelmästä ja velvoitteiden siirrosta sopimuksella sekä sääntelyn kohdetta koskevista vaikutuksista

Säännelty yhteisö

Lakiluonnoksessa esitetään, että uuden päästökaupan velvoitteista vastaisivat polttoaineita kulutukseen luovuttavat valmisteverovelvolliset. Kyse on ratkaisusta, mihin myös päästökauppadirektiivi ensisijaisesti nojaa ja hallituksen esitystä valmisteltaessa ainoa löydetty ja jokseenkin toimeenpanokelpoinen ratkaisu sääntelyn kohdistamiseksi. Energiavirasto kuitenkin huomauttaa, että valmisteverovelvollisuus voi syntyä valmisteverotusta koskevassa lainsäädännössä monella eri tavoilla ja kaikkien tapojen yhteensopivuuteen päästökaupan pysyväisluonteisten velvoitteiden kanssa liittyy epäselvyyttä.

Toimeenpanon kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, että säännelty yhteisö on selkeästi tunnistettavissa. On olennaista, että säännellyn yhteisön määritelmä on yksiselitteinen, jotta sääntelyn kohde ja valvova viranomainen voivat luotettavasti tunnistaa, kenelle velvoitteet kuuluvat. Tämä varmistaa, että kaikki asianomaiset osapuolet ovat tietoisia vastuistaan ja että sääntelyn täytäntöönpano on johdonmukaista ja oikeudenmukaista. Lisäksi selkeä määritelmä auttaa välttämään tulkintaerimielisyyksiä ja varmistaa, että sääntelyyn liittyvät tavoitteet saavutetaan tehokkaasti.

Hallituksen esityksen valmistelussa on havaittu, että uutta päästökauppaa koskeva sääntely tulee ulottumaan myös toimijoihin, jotka ovat pieniä yrityksiä tai jopa luonnollisia henkilöitä. Päästökaupan sääntelyä ei ole suunniteltu ottaen huomioon pienimpiä toimijoita, eikä näiden toimijoiden joutuminen järjestelmän piiriin ole päästöjen kustannustehokkaan vähentämisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Päästökaupasta aiheutuva hallinnollinen taakka sekä kustannukset ovat merkittävät näiden pienten toimijoiden kannettavaksi. Olisi pyrittävä varmistamaan, että sääntely ei kohtuuttomasti haittaa pienten yritysten ja yksittäisten henkilöiden toimintaa, ja että päästökauppajärjestelmän tavoitteet saavutetaan ilman tarpeettomia kielteisiä vaikutuksia pienille toimijoille.

Sopimusjärjestely

Hallituksen esityksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi säännellyn yhteisön velvoitteiden siirtämisestä. Kyseessä on sopimusjärjestely, jonka säännelty yhteisö voi tehdä toisen säännellyn yhteisön kanssa ja siten siirtää sopimuksella päästökaupan velvoitteet toiselle säännellylle yhteisölle.

Energiaviraston ymmärryksen mukaan ehdotetun sopimusjärjestelyn tarkoituksena on mahdollistaa päästökauppavelvoitteiden siirtäminen pienemmältä jakelijalta polttoaineen jakeluketjussa ylöspäin suuremmalle jakelijalle. Päästökauppavelvoitteet täysimääräisesti sopimuksella siirtäneeseen toimijaan ei lähtökohtaisesti kohdistettaisi mitään päästökaupan velvoitteita, eikä tällainen toimija olisi sopimuksen voimassaollessa lain tarkoittama säännelty yhteisö.

Sopimusjärjestelyn tavoitteena on pienten säänneltyjen yhteisöjen hallinnollisen taakan helpottaminen. Energiavirasto huomauttaa, että vaikka sopimusjärjestely potentiaalisesti vähentää pienen toimijan hallinnollista taakkaa, se ei välttämättä tule helpottamaan pienen toimijan taloudellista taakkaa, mikä päästökaupasta aiheutuu. Toistaiseksi on epäselvää millaisia toimijoiden sopimukset tulevat olemaan sisällöltään, aiheutuuko näistä sopimuksista kustannuksia sekä miten mahdolliset kustannukset jakautuvat.

Toimeenpanevan viranomaisen näkökulmasta epävarmuutta aiheuttavat epäselvyydet, miten sopimusjärjestelmä käytännössä tulisi toimimaan ja miten säänneltyt yhteisöt päättävät järjestäytyä. Päästökaupan velvoitteet ovat hallinnollisesti raskaita, eikä esimerkiksi päästöjen tarkkailua kannata tästä syystä järjestää joka vuosi uudella tavalla. Järjestelmän tulisi olla selkeä ja yksiselitteinen, jotta kaikki osapuolet ymmärtävät velvollisuutensa ja oikeutensa. Lisäksi tulee varmistaa, että sopimusjärjestely ei johda velvoitteiden siirtelyyn, mikä voisi vaikeuttaa valvontaa ja heikentää päästökauppajärjestelmän tehokkuutta. On myös syytä arvioida, miten mahdolliset erimielisyydet sopimusosapuolten välillä ratkaistaan ja miten varmistetaan, ettei järjestely lopulta kuitenkin lisää päästökaupasta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Sopimusjärjestelyyn liittyvän sääntelyn osalta Energiavirasto ehdottaa, että säännelty yhteisön velvoitteiden siirtoa koskevan 5 §:n 2 momenttiin lisätään ilmoitusvelvollisuus myös sopimuksen päättymisestä. Sopimuksen päättyessä velvoitteensa siirtäneelle toimijalle lankeavat päästökaupan velvoitteet, mistä Energiaviraston tulee saada tieto. Lisäys voisi olla esimerkiksi seuraava: sopimuksesta ja sen päättymisestä on ilmoitettava Energiavirastolle viipymättä.

Lisäksi Energiavirasto ehdottaa, että päästölupa- ja päästöjen tarkkailusuunnitelmapäätöksen peruuttamista koskevaan 16 §:än lisätään peruuttaminen myös sopimusmuutostilanteissa. Päästökaupassa toimiva säännelty yhteisö, joka siirtää velvoitteensa sopimuksella toiselle säännellylle yhteisölle, vapautuu lain mukaisista velvoitteista ja siten päästölupa sekä tarkkailusuunnitelman hyväksymispäätös tulee voida peruuttaa. Lisäys voisi olla esimerkiksi seuraava: Energiaviraston on peruutettava säännelty yhteisön päästölupa, jos säännelty yhteisö lopettaa lain soveltamisalaan kuuluvan toiminnan tai siirtää velvoitteensa 5 §:n mukaisella sopimuksella toiselle säännellylle yhteisölle.

Maa-, metsä- ja kalatalous

Miten ja kenelle mahdolliset hyvitykset tulisi toteuttaa erityisesti maa-, metsä- ja kalatalouden toimialoilla?

-

Liikennesektorin toimijat

Mitä vaikutuksia soveltamisalarajauksella on toimintaanne?

-

Miten mahdolliset hyvitykset niille yritysmuotoisille toimijoille, joiden käyttämä polttoaine tulee soveltamisalan piiriin, voisi toteuttaa?

Mahdollisten kompensatioiden maksaminen ei Energiaviraston näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti tule kuulumaan viraston tehtäviin, eikä virasto siksi ota kantaa hyvityksiin liittyviin kysymyksiin.

Nurmi Simo
Energiavirasto

Ollila Vilma
Energiavirasto