

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi päästökauppalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi päästökauppalakia. Esityksellä pantaisiin täytäntöön muutettu kasvihuonekaasujen tarkkailua ja raportointia koskeva komission täytäntöönpanoasetus, jonka myötä päästökaupassa kestävyyskriteerisääntely laajennettiin kattamaan biomassasta tuotetut kiinteät ja kaasumaiset polttoaineet uudelleenlaaditun uusiutuvaa energiaa koskevan direktiivin mukaisesti.

Ehdotetulla muutoksella toteutettaisiin lisäksi kansallisia uudistuksia päästökauppalakiin. Esityksessä ehdotetaan laajennettavan muutoksenhausta huolimatta noudatettavien Energiaviraston päätösten määrää sekä täsmennettävän mahdollisuutta periä takaisin virheellisin perustein jaettuja maksuttomia päästöoikeuksia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö.....	4
3 Nykytila ja sen arviointi.....	5
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	9
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	9
5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot.....	9
6 Lausuntopalaute.....	9
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	10
8 Voimaantulo	12
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	12
LAKIEHDOTUS	14
päästökauppalaan muuttamisesta.....	14
LIITE	16
RINNAKKAISTEKSTI.....	16
Laki päästökauppalaan muuttamisesta.....	16

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

EU:n päästövähennykset on jaettu päästökauppasektorin ja taakanjakosektorin välille. Päästökauppasektorin päästövähennyksiä ohjataan päästökauppadirektiivillä (2003/87/EY), jonka tarkoituksena on, että päästökauppajärjestelmään kuuluvien toimialojen päästöt pysyvät koko EU:n päästökauppasektorille asetetun päästökaton alapuolella. Vuodesta 2013 alkaen EU-tasolla on asetettu vuosittain aleneva päästökauppasektorin päästökatto. Päästöjen pysyminen päästökaton alla varmistetaan sillä, että jokaisen päästökaupan toiminnanharjoittajan on vuosittain palautettava edellisen vuoden kasvihuonekaasupäästöjään vastaava määrä päästöoikeuksia. Päästökaupan päästöjen tarkkailusta ja raportoinnista säädetään komission asetuksella.

EU:n päästökauppajärjestelmä rakentuu päästökauppakausiin. Neljäs päästökauppakausi kattaa vuodet 2021–2030, ja sillä pannaan toimeen Euroopan unionin vuoteen 2030 ulottuva päästövähennystavoite päästökauppasektorin osalta. Vuonna 2021 alkavalle päästökauppakaudelle komissio on päivittänyt päästökaupan tarkkailua ja raportointia koskevat säännökset kahdessa vaiheessa. Tarkistuksen ensimmäinen osa vietiin loppuun joulukuussa 2018, kun komissio antoi täytäntöönpanoasetuksen kasvihuonekaasujen tarkkailusta ja raportoinnista (EU) 2018/2066 (jäljempänä *komission tarkkailuasetus*) ja toinen vaihe joulukuussa 2020 kun komissio antoi täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2020/2085 tarkkailuasetuksen muuttamisesta. Keskeisimpänä uudistuksena tarkkailuasetuksen muutoksella laajennettiin uudelleenlaaditun uusiutuvan energian direktiivin kestävyyskriteerisääntely päästökauppajärjestelmässä käytettävään kiinteään ja kaasumaiseen biomassaan. Bionesteet ovat olleet jo ennen muutosta kestävyyskriteerisääntelyn piirissä.

Joulukuussa 2018 hyväksyttiin uudelleenlaadittu uusiutuvan energian direktiivi (2018/2001/EU) (jäljempänä *RED II-direktiivi*). RED II-direktiivissä säädetään kestävyys- ja kasvihuonekaasuvähennyskriteerien soveltamisalan laajenemisesta kiinteiden ja kaasumaisten biomassojen käytölle sähkön ja lämmöntuotannossa sekä jäähdytyksessä. Tavoitteena on varmistaa, että bioenergian lisääntyvä käyttö vuoden 2020 jälkeen tuottaa merkittäviä kasvihuonekaasupäästövähennyksiä verrattuna fossiilisten polttoaineiden käyttöön. Lisäksi tavoitteena on minimoida metsäbiomassan lisääntyvästä käytöstä aiheutuvat haitalliset ympäristövaikutukset. RED II-direktiivin kestävyyskriteerisääntely on viety osaksi kansallista lainsäädäntöä lailla biopolttoainesta ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista (967/2020). Kestävyyskriteereistä säädetään lailla biopolttoainesta, bionesteistä ja biomassapolttoainesta (393/2013) (jäljempänä *kestävyyslaki*). Kestävyyslain soveltamisalaan kuuluminen on määritelty erikseen muun lainsäädännön perusteella. Kestävyyslain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan biopolttoaineisiin, bionesteisiin ja biomassapolttoaineisiin sen mukaan kuin uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetussa laissa (446/2007), jäljempänä *jakeluvelvoitelaki*, nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetussa laissa (1472/1994), päästökauppalaissa (311/2011), lentoliikenteen päästökaupasta annetussa laissa (34/2010), eräiden polttoaineiden elinkaarenaikaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä annetussa laissa (170/2018) ja biopolttoöljyn käytön edistämisestä annetussa laissa (418/2019) säädetään.

Kansallisesti päästökaupasta säädetään päästökauppalaissa (311/2011). Päästökauppalaissa on asetettu toiminnanharjoittajalle energian tuotantoon käytettyjen bionesteiden osalta velvoite

noudattaa kestävyyslaissa säädettyjä kestävyyskriteerejä ja osoittaa kestävyyskriteerien täyttyminen mainitun lain nojalla. Kestävyyskriteerien täyttyminen on ehtona bionesteiden nollapäästöisyydelle. Biomassapolttoaineisiin ei tällä hetkellä sovelleta vastaavasti kestävyyskriteerejä päästökaupassa. Biomassaa yksinomaan käyttävät laitokset ja polttoyksiköt ovat rajattu kokonaan päästökauppalaan soveltamisalan ulkopuolelle. Tarkkailuasetuksen muutoksen ja RED II-direktiivin myötä päästökauppalaki tulee muuttua yhdenmukaiseksi vuoden 2022 alusta sovellettavan tarkkailuasetuksen edellyttämän kestävyyskriteerisääntelyn kanssa.

Kansallisesti on havaittu eräitä parannustarpeita päästökauppalaissa. Liikaa kirjattujen päästöoikeuksien takaisinperintä on perustunut voimassa olevaan 51 b §:ään, EU-lainsäädäntöön ja unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Päästökauppalaissa ei ole nimenomaan säädetty takaisinperinnästä tai vanhentumisajasta. Sääntelyn selkeyden kannalta takaisinperintä ja vanhentumisaika olisi tarkoituksenmukaista säätää nimenomaisesti päästökauppalaissa. Päästökauppalaan 75 § 3 mom. mukaan päästökauppaviranomaisen 50, 61, 62 ja 71 §:n nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Muilta osin päästökauppaviranomaisen päätöstä, johon saa hakea muutosta hallintovalituksella, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Päästökauppajärjestelmä toimii päästökauppakausien sisällä vuoden pituisissa sykleissä. Syklisyyden vuoksi Energiaviraston päätösten täytäntöönpano aiheuttaa etenkin alkuvuodesta haasteita velvoitteiden oikea-aikaisen noudattamisen kanssa, vaikka hakemus olisi tehty toiminnanharjoittajan aloitteesta ja ratkaistu sen mukaisesti. Ongelma koskee päästölupa- ja tarkkailusuunnitelmapäätöksiä, parannusraporttipäätöksiä sekä toiminnanharjoittajan vaihtumisia. Myös päästömääräkorjauksiin liittyen on havaittu, että välitön täytäntöönpano silloin, kun päästömäärää korjataan toiminnanharjoittajan eduksi, olisi tarpeen ja toiminnanharjoittajan edun mukaista.

1.2 Valmistelu

Komissio antoi 29.5.2020 ehdotuksen tarkkailuasetuksen muuttamisesta. Ehdotusta on valmisteltu vuoden 2019 ja 2020 aikana komission vetämässä epävirallisessa teknisessä päästökaupan tarkkailua, raportointia ja todentamista käsittelevässä työryhmässä. Komission ehdotus on ollut julkisessa kuulemisessa 29.5.2020–24.7.2020 ja esitelty komission ilmastonmuutoskomitean alaisessa päästökauppaa käsittelevässä työryhmässä (WG3) sekä ilmastonmuutoskomiteassa. Komission ehdotuksesta on annettu E-kirje (E 114/2020 vp) eduskunnalle 28.9.2020 ja E-jatkokirjelmä (EJ 21/2020 vp) 26.10.2020. Ehdotus hyväksyttiin ilmastonmuutoskomiteassa syksyn 2020 aikana.

RED II-direktiivin sekä kestävyyslain valmistelu on kuvattu hallituksen esityksessä kestävyyslaista (HE/70/2020 vp).

Hallituksen esityksen valmistelu käynnistyi keväällä 2021. Hallituksen esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Hallituksen esitysluonnos on ollut lausunnoilla 27.7–23.8.2021 *lausuntopalvelu.fi* -verkkopalvelussa. Lausuntoa luonnoksesta pyydettiin oikeusministeriöltä, ympäristöministeriöltä, Elinkeinoelämän keskusliitolta, Energiateollisuus ry:ltä, Energiavirastolta, Kemianteollisuus ry:ltä, Metsäteollisuus ry:ltä, Teknologiateollisuus ry:ltä, Suomen luonnonsuojeluliitto ry:ltä sekä Suomen sähkönkäyttäjät ry:ltä.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

Tarkkailuasetuksen tarkoituksena on asettaa vaatimukset päästöjen tarkkailulle ja raportoinnille. Tarkkailuasetuksen merkittävin muutos nykytilanteeseen verrattuna on kestävyyskriteerisääntelyn laajeneminen EU:n päästökaupassa biomassasta tuotettuihin kiinteisiin ja kaasumai-

siin polttoaineisiin eli biomassapolttoaineisiin RED II-direktiivin mukaisesti. Aikaisemmin biomassapolttoaineisiin ei ole sovellettu kestävyyskriteerejä. Uudistuksen myötä biomassassa, joka ei täytä kestävyyskriteerejä katsottaisiin päästöiltään vastaavan fossiilisen hiilen päästöjä.

RED II:n kestävyyskriteerisääntelyn tarkoituksena on varmistaa käytettävien biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden kestävyys ympäristön kannalta. Asettamalla kestävyyskriteerit tavoitteena on ohjata toiminnanharjoittajia valitsemaan biopolttoaineita, bionesteiden ja biomassapolttoaineita raaka-aineista, joita ei ole viljelty maalla, jonka maaperään tai kasvilisäyteen on sitoutunut suuria määriä hiiltä. Kestävyyskriteerisääntelyllä pyritään osaltaan myös varmistamaan luonnonvarojen käytön kestävyyttä.

3 Nykytila ja sen arviointi

Päästökauppalaan nojalla toiminnanharjoittajan, joka ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksensa energian tuotantoon käytettyjen bionesteiden päästökertoimeksi nollan, bionesteiden on täytettävä kestävyyslaissa säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä kestävyyslain mukaisesti. Biomassaan ei vastaavasti sovelleta kestävyyskriteerejä ehtona nollapäästöisyydelle. Lain 2 §:ssä biomassaa yksinomaan käyttävät laitokset tai polttoyksiköt on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Komission tarkkailuasetuksen muuttaminen edellyttää muutoksia kansalliseen päästökauppalakiin, vaikka komission täytäntöönpanoasetus on suoraan sovellettavaa EU-lainsäädäntöä. Tarkkailuasetuksen muutoksella pannaan täytäntöön kestävyyskriteerien osalta RED II direktiivi päästökaupassa. RED II -direktiivin kestävyyskriteerit on pantu kansallisesti täytäntöön kestävyyslailla. Kestävyyslain soveltamisalan osalta jätetään päästökauppalaissa säädettäväksi sääntelyyn piiriin kuuluvat toiminnanharjoittajat.

Päästökauppalaan 51 b §:ssä säädetään päästöoikeuksien takaisinperinnästä. Toiminnanharjoittajan, jonka rekisterissä olevalle tilille on kirjattu päästöoikeuksia enemmän kuin sille komission ilmaisjakosäädöksen, komission ilmaisjakoasetuksen tai komission ilmaisjaon mukautussäädöksen mukaan kuuluu, on palautettava liikaa jaettua päästöoikeusmäärää vastaava määrä päästöoikeuksia. Lisäksi liikaa jaetut päästöoikeudet voidaan kuitata toiminnanharjoittajalle jaettavista maksuttomista päästöoikeuksista. Päästökauppalaissa ei suoraan nyky muodossaan säädetä takaisinperinnästä tai vanhentumisajasta.

Maksutta jaettavia päästöoikeuksia koskevan EU-lainsäädännön mukaan laitokselle ei saa kirjata päästöoikeuksia laitoksen toiminnan lopettamista seuraavan vuoden alusta. Päästöoikeudet kirjataan laitosten tileille lain mukaan vuosittain 28.2. mennessä tai niin pian, kun päästöoikeusmäärän muutosta koskeva päätös on annettu. Päästöoikeuksia on voitu kirjata liikaa esimerkiksi tilanteessa, jossa laitos on lopettanut toimintansa kirjaamista edeltävän vuoden aikana, mutta lopettamisesta ei ole ilmoitettu Energiavirastolle ennen päästöoikeuksien kirjaamisajankohtaa. Päästökauppakauden 2021-2030 osalta kirjaamiskielto perustuu komission ilmaisjakoasetukseen (EU) 2019/331 ja se on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Päästöoikeuksien kirjaaminen on tällaisessa tapauksessa tehty 51 b §:ssä viitattujen EU-säädösten vastaisesti ja toiminnanharjoittaja on myötävaikuttanut virheelliseen kirjaamiseen, jolloin säännöksen soveltaminen ja päästöoikeuksien takaisinperintä on katsottu yksiselitteiseksi.

Päästöoikeuksien kirjaaminen vastoin 51 b §:ssä mainittuja EU-säädöksiä on käsillä myös silloin, kun kirjattu määrä on myönnetty tai sitä on muutettu virheellisesti viranomaisen toimesta, vaikka toiminnanharjoittaja ei olisi myötävaikuttanut virheen syntymiseen. Päästöoikeus on vaihdantakelpoinen ja sillä on nykyisessä markkinatilanteessa merkittävä taloudellinen arvo. Samalla kysymys on kuitenkin myös päästökauppadirektiivissä tarkoitettusta oikeudesta päästää kasvihuonekaasuja ilmaan yhtä hiilidioksiditonnia vastaava määrä tietynä ajanjaksona. Unio-

nin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (mm. 8 päivänä maaliskuuta 2017 annettu päätös asiassa C-321/15 ArcelorMittal Rodange et Schifflange SA vastaan Luxemburgin valtio) on vahvistettu tulkinta, jonka mukaan päästökauppajärjestelmän tarkoituksena on mm. markkinoille asetettu tavoite ilmansaastumisen torjumiseksi. Tuomiossa on todettu, että päästökauppajärjestelmän toimivuuden kannalta on ensisijaista, että tosiasiallisten päästöjen määrä vastaa päästöoikeuksien ansiosta sallittujen päästöjen määrää. Näin ollen, mikäli virheellisesti liikaa myönnetty määrä päästöoikeuksia jätettäisiin toiminnanharjoittajan haltuun, unionin yhteinen sallittu päästömäärä kasvaisi vastaavalla määrällä, vastoin päästökauppadirektiivin tarkoitusta ja päästöoikeuksien myöntämisen edellytyksiä.

Soveltamiskäytännössä liikaa myönnettyjen ja kirjattujen päästöoikeuksien takaisinperintä on ollut mahdollista 51 b §:n nojalla, yhdessä EU-lainsäädännön ja unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön nojalla riippumatta siitä, onko virhe aiheutunut toiminnanharjoittajan vai viranomaisen toimesta. Kansallisen lainsäädännön selkeyden ja ennakoitavuuden vuoksi säännös on kuitenkin syytä kirjoittaa auki päästökauppalakiin nykyistä yksityiskohtaisemmin sekä säättää takaisinperintäoikeuden vanhenemisesta oikeusvarmuuden varmistamiseksi.

Päästökauppalain 75 § 3 mom. mukaan päästökauppaviranomaisen 50, 61, 62 ja 71 §:n nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Lain 75 §:n 4 mom. mukaan myös päätöstä, jolla päästökauppaviranomainen on myöntänyt maksutta jaettavia päästöoikeuksia tai muuttanut niiden määrää, on muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Muilta osin päästökauppaviranomaisen päätöstä, johon saa hakea muutosta hallintovalituksella, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Päästökaupan piiriin kuuluvia laitoksia on Suomessa 509 kappaletta ja toiminnanharjoittajia 147. Päästökauppajärjestelmän syklisyydestä johtuen tarkkailusuunnitelman sekä yksinkertaisesti tarkkailusuunnitelman ja niitä vastaavan päästöluvan välitön täytäntöönpano edesauttaisi päästökauppajärjestelmän mukaisten velvoitteiden oikea-aikaista noudattamista. Edellisen vuoden päästömäärä on raportoitava ja sitä koskeva selvitys jätettävä vuosittain 31.3. mennessä ja vastaavat päästöoikeudet palautettava 30.4. mennessä. Jos päästöjen tarkkailusuunnitelmaa koskeva muutos on vireillä velvoitejakson aikana 1.1.–30.4., se on käsiteltävä ja päätöksen on lain mukaan tultava lainvoimaiseksi, ennen täytäntöönpanoa. Tällöin päätöksestä johtuvat muutokset voidaan lainmukaisesti viedä Energiaviraston sähköiseen raportointipohjaan vasta lainvoimaisuuden myötä, joka puolestaan lyhentää toiminnanharjoittajan raportointiin ja todentajan todentamiseen käytettävissä olevaa aikaa. Näin, vaikka muutos olisi hyväksytty toiminnanharjoittajan hakemuksen mukaisesti ja asia olisi täysin riidaton. Uuden laitoksen lupa ja tarkkailusuunnitelma voivat viivästyä myöhään tehdyn hakemuksen tai hakemuskäsittelyssä ilmenneiden viiveiden vuoksi. Järjestelmän syklisyyden vuoksi edellä kuvatut haasteet voivat koskea myös niitä.

Komission päästöjen tarkkailuasetuksen mukainen parannusraporttipäätös voi johtaa päästöluvan tai tarkkailusuunnitelman muuttamiseen. Parannusraportti jätetään vuosittain 30.6. mennessä. Raportin käsittely, päätöksen antaminen ja valitusajan kulumisen ennen mahdollisen tarkkailusuunnitelmaa korjaavan päätöksen antamista aiheuttavat edellä kuvatun kaltaisia haasteita oikeusvarmuudessa ja velvoitteiden oikea-aikaisessa hoitamisessa järjestelmän syklisyydestä johtuen.

Toiminnanharjoittajan vaihtumisesta säädetään päästökauppalain 14 §:ssä. Kun vaihtuminen perustuu yhtiöoikeudelliseen järjestelyyn, esimerkiksi sulautumiseen, on käytännössä ollut tilanteita, joissa entinen toiminnanharjoittaja on sulautumisen johdosta lakannut, mutta ennen

päätöksen lainvoimaisuutta lupa, tarkkailusuunnitelma ja laitoksen päästöoikeustili ovat edelleen lakanneen toiminnanharjoittajan nimissä. Yrityskauppoja valmistellaan usein luottamuksellisesti osapuolten kesken ja niistä saatetaan ilmoittaa Energiavirastolle vastan kaupan toteututtua. Tällöin kaupan ajankohdasta riippuen entinen toiminnanharjoittaja voi velvoitejakson aikana joutua raportoimaan laitoksen päästöt ja palauttamaan vastaavat päästöoikeudet päätöksen valitusaikana, vaikka laitos ei ole enää sen hallussa. Samoin laitokselle kuuluvan päästöoikeustilin haltuun saaminen siellä olevine päästöoikeuksineen edellyttää päätöksen lainvoimaisuutta, vaikka uudella toiminnanharjoittajalla olisi markkinatilanteesta johtuva intressi myydä oikeuksia ja niiden luovuttamisesta olisi sovittu yrityskaupan yhteydessä. Päästökauppalaain 60 §:n ja komission päästöjen tarkkailuasetuksen (EU) 2018/2066 70 artiklan mukaan Energiavirasto voi virhetilanteessa korjata laitoksen todennetun päästömäärän. Komission rekisteriasetuksen (EU) 2019/1122 mukaan unionin rekisteriin ilmoitettua päästömäärää korjataan vastaavasti. Mikäli päästömäärää korjataan alaspäin, toiminnanharjoittaja ei nykyisen asetuksen mukaan saa liikaa palauttamiaan päästöoikeuksia takaisin päästöoikeustililleen. Sen sijaan laitoksen tilin velvoitetilannetta kuvaavaa luku jää korjausta vastaavan suuruisena plussalle ja positiivinen saldo on hyödynnettävissä tulevaisuuden päästöoikeuksien palautuksissa. Jos korjaus ajoittuu alkuvuoden velvoitejaksolle, sen hyödyntäminen kyseisen vuoden palautuksessa jää riippuvaiseksi päätöksen tulemisesta lainvoimaiseksi. Positiivinen velvoiteluku säilyy tilillä, vaikka se voitaisiin hyödyntää vasta myöhempien vuosien palautuksissa. Mutta päästömääräarvion välitön täytäntöönpano silloin, kun korjaus tehdään toiminnanharjoittajan eduksi, vapauttaisi toiminnanharjoittajan hyödyntämään hallussaan olevia päästöoikeuksia haluamallaan tavalla haluamanaan ajankohtana sen sijaan, että ne sidotaan päästöoikeuksien palautukseen päätöksen lainvoimaisuutta odottaessa. Välittömästi täytäntöön pantaviksi ehdotetuista päätöstyypeistä on valitettu vain harvoin. Toiminnanharjoittajan oikeusturva tulisi valitustilanteessa kuitenkin tarvittaessa turvatuksi sen myötä, että valitusinstanssi voi hakemuksesta antaa täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä ja esimerkiksi keskeyttää Energiaviraston riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä pääasiallinen tavoite on tarkkailuasetuksen vaatimusten kansallisen täytäntöönpanon edellyttämien säännösmuutosten toteuttaminen päästökauppalaissa. Komission tarkkailuasetuksen muutoksen myötä päästökaupassa kestävyyskriteerisäätely laajennettiin kattamaan biomassasta tuotetut kiinteät ja kaasumaiset polttoaineet eli biomassapolttoaineet uudelleenlaaditun uusiutuvan energian direktiivin mukaisesti.

Päästökauppalaainmuutoksella säädettäisiin biomassapolttoaineiden kestävyyskriteereistä siten, että toiminnanharjoittajan ilmoittaessa poltossa käytetyn biomassapolttoaineen päästökertomeksi nollan, biomassapolttoaineiden on täytettävä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa (393/2013) säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti. Bionesteiden kestävyydestä säännellään voimassa olevassa laissa. Esityksessä ehdotetaan bionesteiden osalta tarkennusta tarkkailuasetuksen muutoksen johdosta.

Esityksen tavoitteena on lisäksi tehdä kansallisia muutoksia päästökauppalakiin. Ehdotetulla lakimuutoksella tarkennettaisiin viranomaisen mahdollisuutta takaisinperiä perusteettomasti jaettuja maksuttomia päästöoikeuksia sekä säädettäisiin muutoksenhausta huolimatta noudatettavien päätösten määrän lisäämisestä. Takaisinperintää koskevaan pykälään tarkennettaisiin Energiaviraston mahdollisuus takaisinperiä perusteettomasti jaetut maksuttomat päästöoikeudet. Toiminnanharjoittaja voisi sopimuksen perusteella luovuttaa perusteetta saadut päästöoikeudet

Energiavirastolle tai sopia näiden kuittaamisesta tulevista päästöoikeuksista. Jos toiminnanharjoittaja ei viipymättä tekisi luovuttamisesta tai kuittauksesta sopimusta tulisi Energiaviraston periä takaisin perusteetta jaetut päästöoikeudet. Esityksessä ehdotetaan lisäksi takaisinperinnälle määräaikaa sekä vanhentumisaikaa.

Esityksessä ehdotetaan, että suoraan täytäntöön pantavien päätösten määrää lisättäisiin. Suoraan täytäntöön pantaviin päätöksiin ehdotetaan lisättäväksi Energiaviraston päätökset koskien päästölupien myöntämistä ja tarkkailusuunnitelmien ja yksinkertaistettujen tarkkailusuunnitelmien hyväksymistä sekä niiden muuttamista (8 a §, 11 (tai 8 §) ja 12 §), toiminnanharjoittajan vaihtumista (14 §), päästömäärien arvioimista, silloin kuin päästömäärää korjataan alaspäin (60 § ja komission päästöjen tarkkailuasetuksen (EU) 2018/2066 artikla 70) ja parannusraporttipäätöksiä (komission päästöjen tarkkailuasetuksen (EU) 2018/2066 artikla 69).

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Tarkkailuasetuksen myötä kestävyys osoittamisen vaatimus päästökaupassa laajenee koskemaan RED II:n mukaisesti bionesteiden lisäksi biomassasta tuotettuja kaasumaisia ja kiinteitä polttoaineita. Mikäli päästökauppalaitoksen toiminnanharjoittaja ei pystyisi osoittamaan laitoksessaan käyttämänsä kiinteää tai kaasumaista biomassapolttoainetta kestäväksi ja ei siten voisi ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan energian tuotantoon käytettyjen biomassapolttoaineiden päästökertoimeksi nollaa, merkitsisi se merkittäviä lisäkustannuksia biomassan poltosta ei-kestävälle biomassalle määritettävän päästökertoimen ja päästöoikeuden hinnan mukaisesti.

Kestävyyskriteerisäätelyn vaikutuksia on arvioitu kattavasti RED II-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä hallituksen esityksessä biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta kestävyyslaiksi (HE 70/2020 vp). RED II-direktiivin vaatimusten saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ei vaikutusarvioinnin perusteella arvioitu aiheuttavan merkittäviä muutoksia voimassa olleeseen bionesteitä ja biopolttoaineita koskevaan kansalliseen säätelyyn. Kestävyyslain muutosten pääasialliset vaikutukset painottuvat biomassapolttoaineiden kestävyyskriteereihin. Kestävyyskriteerisäätelyn soveltamisalan laajentumisella on vaikutuksia kiinteitä ja kaasumaisia biomassapolttoaineita käyttävien energiatuottajien kustannuksiin kestävyys todentamisen ja niihin liittyvien todisteiden, järjestelmien ja sopimusten kautta.

Suurilta osin hallinnollinen taakka liittyy kestävyys osoittamiseen mutta myös tarkkailusuunnitelmien muuttamisella tarkkailuasetuksen mukaisiksi arvioidaan olevan lisäävä vaikutus toiminnanharjoittajien hallinnollisiin kustannuksiin. Toiminnanharjoittajien on päivitettävä tarkkailusuunnitelmat kattamaan tarkkailuasetuksen edellyttämät tiedot biomassasta. Hallinnollista taakkaa voidaan kuitenkin pitää kohtuullisena.

Suoraan toimeenpantavien päätösten määrän lisäämisellä arvioidaan olevan positiivisia vaikutuksia toiminnanharjoittajille. Päästökaupan raportointi- ja todennusvelvoitteiden oikea-aikainen hoitaminen helpottuisi, joka olisi eduksi koko päästökauppajärjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden kannalta. Toiminnanharjoittajan vaihtumisessa päästöluvan ja päästöoikeustilin haltija saataisiin nopeammin vastaamaan tosiasiallisesti muuttunutta tilannetta, velvoitteet oikean tahon hoidettavaksi ja päästöoikeudet uuden omistajan haltuun. Päästömäärän korjauksen osalta toiminnanharjoittaja saisi aiempaa nopeammin itselleen myönteisen ratkaisun hyödykseen. Vaaraa lopullisesta oikeudenmenetyksestä ei kuitenkaan seuraisi, sillä valitustilanteessa toiminnanharjoittajan olisi mahdollista hakea Energiaviraston päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä.

Takaisinperintää koskevan säätelyn tarkentaminen selkeyttäisi oikeustilaa ja lisäisi takaisinperinnän ennakoitavuutta. Vanhentumisajasta säätäminen lisäisi oikeusvarmuutta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Komission tarkkailuasetus on suoraan sovellettavaa EU-oikeutta. Tarkkailuasetus ei jätä kansallista liikkumavaraa RED II-direktiivin mukaisten kestävyyskriteerien soveltamisessa. Suomessa kestävyyskriteereistä on säädetty kestävyyslaissa, jonka yhteydessä on arvioitu kestävyysääntelyn toteuttaminen kansallisesti. Kestävyyskriteerisääntelyn täytäntöönpanon valmistelun yhteydessä arvioitiin, ettei kansallisia lisäkriteereitä olisi tarkoituksenmukaista asettaa biomassapolttoaineille. Kestävyyslain muutoksen yhteydessä hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta (HE 70/2020 vp) todettiin, että kansallisten lisäkriteerien asettaminen biomassapolttoaineille saattaisi heikentää kestävyyskriteerisääntelyn yhdenmukaistamisen myönteisiä vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja voisi johtaa kilpailun vääristymiseen jäsenvaltioiden välillä. Tiukemmat biomassapolttoaineita koskevat kriteerit eivät välttämättä myöskään johtaisi biomassan tuotannon ja käytön vähenemiseen, vaan ennemmin niiden käyttöön muissa maissa, erityisesti sääntelyn ulkopuolisissa kohteissa. Lisäksi tiukemmat kriteerit voisivat vaarantaa uusiutuvan energian tavoitteisiin pääsyn niin kansallisesti kuin unionin tasolla.

Muiden kuin tarkkailuasetuksen vaatimusten toimeenpanoon liittyvissä ehdotuksissa voidaan jättää säätämättä ehdotetut muutokset ja pidättäytyä nykyisessä sääntelyssä. Vaihtoehdon myötä jätetään saavuttamatta sujuvoittamisen myötä saatu hyöty olemalla lisäämättä suoraan toimeenpantavien päätösten määrää. Viranomaisen takaisinperintämahdollisuutta koskeva ehdotus on tarkennus nykyiseen sääntelyyn.

5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Komission tarkkailuasetus on suoraan sovellettavaa EU-oikeutta ja pätee sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa voimaantulon jälkeen. Tarkkailuasetuksen edellyttämistä mahdollisista muiden maiden kansallisen lainsäädännön muutostarpeista ei ole tarkempaa tietoa.

6 Lausuntopalaute

Lausuntoja saatiin yhteensä kahdeksan. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, Energiavirasto, Energiateollisuus ry, Metsäteollisuus, Teknologiateollisuus ry, Bioenergia ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja Suomen sähkönkäyttäjät ry.

Energiateollisuus ry pitää ehdotettuja muutoksia tervetulleina ja esitystä hyvin valmisteltuna. Teknologiateollisuus ry, Bioenergia ry, Luonnonsuojeluliitto ry ja Suomen sähkönkäyttäjät ry toteaa, että heillä ei ole huomautettavaa esitykseen.

Metsäteollisuus ry pitää pääosin ehdotettuja muutoksia tarkoituksenmukaisina. Metsäteollisuus ry ehdottaa takaisinperintää koskevan määräajan alentamista energiaverotusta koskevan takaisinperinnän määräajan kanssa yhteneväiseksi, eli kolmeksi kalenterivuodeksi. Lisäksi metsäteollisuus huomauttaa, ettei aiempien allokationsääntöjen mukaisia jakoja ole tarkoituksenmukaista lähteä takautuvasti muuttamaan tilanteessa, jossa sääntöjä uudistetaan.

Oikeusministeriö esittää lausunnossaan, että takaisinperinnän vanhentumisaikaa voisi perustella tarkemmin esityksessä sekä kumota tarpeettomana valtioneuvoston mahdollisuus antaa asiasta asetus. Oikeusministeriö ehdottaa myös, että yksityiskohtaisiin perusteluihin voisi täydentää kattavammin muutoksenhakua koskevien muutosten vaikutukset oikeustilaan. Oikeusministeriö

toteaa myös, että vanhentuneet viittaukset hallintolainkäyttölakiin on tarkoitus muuttaa oikeusministeriön lainsäädäntöhankkeen myötä.

Energiavirasto piti lausunnossaan ehdotettuja muutoksia kannatettavina. Energiavirasto huomauttaa lausunnossaan, että ehdotetussa 56 b §:ssä viitataan energian tuotantoon käytettyihin biomassapolttoaineisiin. Päästökauppalakiin, päästökauppadirektiiviin (EY) 2003/87 tai komission tarkkailuasetukseen ei ole sisällytetty energian tuotannon määritelmää. Energian tuotannon sijaan päästökauppasääntelyssä viitataan (polttoaineiden) polttoon, esimerkiksi päästökauppalain 2 §:n soveltamisala säännöksissä. Tästä johtuen, myös päästökauppajärjestelmässä RED II:n kestävyyskriteerisääntelyn täytäntöönpanevassa komission tarkkailu-asetuksen 38 artiklan 5 kohdassa viitataan poltossa käytettäviin biopolttoaineisiin, bionesteisiin ja biomassapolttoaineisiin. Energiavirasto näkee, että esitystä tulisi tarkentaa käytetyn termin osalta, jotta kestävyyskriteerisääntelyn soveltamisalasta ei olisi oikeudellista epäselvyyttä ja kansallinen lainsäädäntö olisi yhdenmukainen komission tarkkailuasetuksen kanssa. Lisäksi Energiavirasto ehdottaa muutamaa täsmennystä esitykseen.

Lausuntopalautteen perusteella jatkovalmistelussa on huomioitu Energiaviraston ehdottamat tarkennukset. Oikeusministeriön esittämät täydennykset on huomioitu lopullisessa esityksessä lukuun ottamatta ehdotettua asetuksenantovaltuutuksen poistoa. Asetuksenantovaltuutus katsotaan takaisinperinnän määräajan säätämisestä huolimatta tarpeelliseksi koska menettely ja määräaika voi sisältää myös muita määräaikoja kuin mitä laissa on säädetty. Metsäteollisuuden esittämä määräajan lyhentäminen energiaverotuksen käyttämään kolmeen vuoteen ei ole huomioitu jatkovalmistelussa. Perusteetta saatu päästöoikeus ei ole rinnastettavissa mahdolliseen perusteettomaan veroetuun tai maksamatta jätettyyn veroon vaan ennemmin valtion myöntämiin tukiin kuten energiatukeen. Lisäksi päästökauppajärjestelmän toimivuuden kannalta kymmenen vuoden määräaika on tarpeellinen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

51 b §. *Päästöoikeuksien luovuttaminen takaisin ja takaisinperintä.* Pykälän otsikkoon ehdotetaan lisättäväksi luovuttaminen takaisin nykyisen takaisinperinnän rinnalle. Voimassa olevan lain perusteella toiminnanharjoittaja tulee palauttaa perusteetta saadut päästöoikeudet. Luovuttamisen lisääminen otsikkoon selkeyttää pykälän otsikkoa.

Pykälää ehdotetaan muutettavan siten, että toiminnanharjoittajan, jonka rekisterissä olevalle tilille on kirjattu päästöoikeuksia enemmän kuin sille komission ilmaisjakosäädöksen, komission ilmaisjakoasetuksen tai komission ilmaisjaon mukautussäädöksen mukaan kuuluu, tulisi luovuttaa viipymättä takaisin liikaa jaettua päästöoikeusmäärää vastaava määrä päästöoikeuksia Energiaviraston kanssa tehdyn luovuttamista koskevan sopimuksen perusteella. Liikaa jaettu päästöoikeusmäärä voidaan myös kuitata toiminnanharjoittajalle maksutta jaettavasta päästöoikeusmäärästä edellyttäen, että kuittaus on komission rekisteriasetuksen mukaan sallittua ja toiminnanharjoittaja on tehnyt kuittauksesta sopimuksen energiaviraston kanssa. Voimassa olevaa säädöstä on muutettu siten, että sana palauttaa on korvattu sanalla luovuttaa. Muutoksen tarkoituksena on selkeyttää, että kyseessä ei ole päästökauppalain 53 §:ssä tarkoitettua palauttamisvelvoitetta koskeva toimenpide vaan perusteetta jaettujen ilmaisten päästöoikeuksien luovutus takaisin. Ehdotuksessa täsmennettäisiin lisäksi takaisin luovutuksen tai päästöoikeuksien kuittauksen tapahtuvan toiminnanharjoittajan ja Energiaviraston sopimuksen myötä.

Pykälään lisättäisiin perusteetta jaettujen päästöoikeuksien takaisinperintä. Energiaviraston olisi päätöksellään määrättävä liikaa jaetut päästöoikeudet takaisinperittäväksi, jos toiminnanharjoittaja ei ole tehnyt edellä mainittua sopimusta päästöoikeuksien luovuttamisesta takaisin tai kuittamisesta. Lähtökohtana tilanteissa joissa päästöoikeuksia on jaettu perusteettomasti

olisi päästöoikeuksien luovutus takaisin tai kuittaus. Mikäli toiminnanharjoittaja ei tekisi sopimusta luovutuksesta tai kuittauksesta tulisi energiaviraston periä takaisin perusteetta jaetut päästöoikeudet. Pykälästä kumottaisiin asetuksenantovaltuutus koska tämä siirrettäisiin uuteen 51 c §:ään.

51 c §. *Takaisinperinnän määräaika sekä vanhentumisaika.* Uudessa 51 c §:ssä säädettäisiin perusteetta jaettujen päästöoikeuksien takaisinperinnän määräajasta ja vanhentumisajasta. Energiaviraston olisi tehtävä päästöoikeuksien takaisinperintää koskeva päätös viipymättä sen jälkeen, kun Energiaviraston tietoon on tullut 51 b §:ssä tarkoitettu seikka.

Ehdotetun 2 momentin mukaan päästöoikeuksien takaisinperintään ei saisi enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut päästöoikeuksien kirjaamisesta. Kymmenen vuoden määräaika on yhdenmukainen valtion myöntämien tukien kuten esimerkiksi valtionavustuslain nojalla annettujen tukien takaisinperinnässä käytetyn kymmenen vuoden vanhentumisajan kanssa. Päästöoikeuksien myöntämiseen tai kirjaamiseen liittyvät virheet tulevat usein ilmi viiveellä ja asian käsittely yhdessä komission kanssa vie aikaa. Mikäli oikeus takaisinperiä väärin perustein myönnettyjä tai kirjattuja päästöoikeuksia vanhenisi nopeasti, takaisinperimättä jäänyt määrä kasvattaisi EU:n yhteistä päästökattoa perusteetta. EU-lainsäädännössä tai -oikeuskäytännössä ei toistaiseksi ole otettu kantaa takaisinperimisen takarajaan. Kansallisesti halutaan kuitenkin lisätä takaisinperintään liittyvää ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta lisäämällä ehdotettu vanhenemisaika päästökauppalakiin.

Ehdotetun 3 momentin mukaan päästöoikeuksien takaisinperinnässä noudatettavasta menettelystä ja määräajoista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuutus on siirretty 51 b §:stä.

56 a §. *Bionesteiden kestävyys.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että energian tuotannon sijaan käytettäisiin termiä poltto. Kyseessä on tekninen korjaus termien yhdenmukaistamiseksi tarkkailuasetuksen ja uuden 56 b §:n kanssa. Pykälässä päivitetttäisiin lisäksi ajantasaiseksi viittaus kestävyyslakiin.

56 b §. *Biomassapolttoaineiden kestävyys.* Uudessa 56 b §:ssä säädettäisiin biomassapolttoaineiden kestävyyslaissa osoittamisesta. Jos toiminnanharjoittaja ilmoittaisi päästöselvityksessä laitoksessaan polttoon käytettyjen biomassapolttoaineiden päästökertoimeksi nollan, tulisi biomassapolttoaineiden täyttää kestävyyslaissa säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan olisi osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti. Biomassapolttoaineella tarkoitettaisiin kestävyyslaissa määriteltyä biomassapolttoainetta. Kestävyyslaissa säädetään lisäksi energiatehokkuusvaatimuksista. Tarkkailuasetuksen vaatimusten mukaisesti biomassapolttoaineiden nollapäästöisyyden edellytyksenä on ainoastaan kestävyyskriteerien täyttyminen sekä näiden todentaminen.

75 §. *Muutoksenhaku päästökauppaviranomaisen päätökseen.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että suoraan täytäntöönpantavien päätösten määrää lisättäisiin. Suoraan täytäntöönpannaviin päätöksiin lisättäisiin Energiaviraston päätökset koskien päästölupien myöntämistä ja tarkkailusuunnitelmien ja yksinkertaistettujen tarkkailusuunnitelmien hyväksymistä sekä niiden muuttamista (8 a §, 11 ja 12 §), toiminnanharjoittajan vaihtumista (14 §), päästömäärien arvioimista, silloin kuin päästömäärää korjataan alaspäin toiminnanharjoittajan eduksi (60 § ja komission päästöjen tarkkailuasetuksen (EU) 2018/2066 artikla 70) ja parannusraporttipäätöksiä (komission päästöjen tarkkailuasetuksen (EU) 2018/2066 artikla 69).

Valitustilanteessa toiminnanharjoittajan olisi mahdollista mm. hakea Energiaviraston päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019)

123 §:n nojalla. Kaikkien kyseessä olevien päätösten täytäntöönpano edellyttää nykyisin päätöksen tiedoksiantoajan ja valitusajan kulumista, jolloin täytäntöönpano voi yleensä tapahtua vasta lähes 40 päivän kuluttua päätöksen antamisesta. Päästökauppajärjestelmä toimii vuoden pituisissa sykleissä, jolloin laitoksen edellisen vuoden raportointivelvoite on hoidettava 30.3. ja päästöoikeuksien palautusvelvoite 30.4. mennessä. Etenkin loppu- ja alkuvuodesta vireillä oleva hakemuskäsittely voi hankaloittaa velvoitteiden oikea-aikaista hoitamista ja aikataulupaineita lisää aika, joka kuluu päätösten lainvoimaiseksi tulemiseen. Jos puolestaan toiminnanharjoittajan eduksi tehty päästömääräkorjaus on vailla lainvoimaa ennen 30.4. palautusmääräaikaa, on korjauksesta seuraavan positiivisen velvoitetilanteen hyödyntäminen päästöoikeustilillä lykääntynyt seuraavan vuoden palautuksiin ja sitonut sillä välin toiminnanharjoittajalta vastaavan määrän päästöoikeuksia palautusvelvoitteeseen. Tilanne, jossa päästökaupan toiminnanharjoittaja on sopimusjärjestelyiden myötä vaihtunut, mutta päästöluvan ja tarkkailusuunnitelman siirtäminen ja päästöoikeuksien haltuun saaminen odottaa kyseisten päätösten lainvoimaiseksi tulemistä, voi taas velvoitejaksolla johtaa siihen, että aiempi toiminnanharjoittaja hoitaa päästökauppavelvoitteet, vaikka laitos ei enää olisi sen hallussa.

Kyseessä olevista päätöstyypeistä valitetaan harvoin ja valtaosa asioista ratkaistaan hakemuksen mukaan, joten muutoksen voidaan katsoa olevan positiivinen toiminnanharjoittajien kannalta. Kyseisten päätösten välitön täytäntöönpano edistäisi päästökauppavelvoitteiden oikea-aikaista hoitamista, ja toiminnanharjoittajan vaihtumistilanteissa velvoitteet kohdistuisivat nopeammin laitoksen tosiasialliseen toiminnanharjoittajaan. Päästömäärän korjaustilanteessa virheen oikaisusta koituva hyöty olisi ripeämmin toiminnanharjoittajan käytössä. Ehdotettu muutos olisi omiaan lisäämän päästökauppajärjestelmän toimivuutta ja uskottavuutta.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2022.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Päästökauppadiirektiivin kansallista täytäntöönpanoa on arvioitu perustuslain ja säätämisjärjestyksen kannalta hallituksen esityksessä päästökauppalaiksi (HE 49/2004) ja perustuslakivaliokunnan siitä antamassa lausunnossa (PeVL 14/2004), sekä hallituksen esityksessä päästökauppalaiksi (HE 315/2010) ja hallituksen esityksessä päästökauppalaain muuttamisesta (HE 228/2018). Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan PeVL 14/2004, että päästökauppalaki-esitys (HE 49 /2004) voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden, 15 §:ssä tarkoitetun omaisuuden suojan sekä 21 §:ssä tarkoitetun muutoksenhaun ja päätöksen täytäntöönpanon lakiehdotuksen säännökset vastaavat säätämisjärjestyksen arvioinnin näkökulmasta 30 päivän heinäkuuta 2004 annetun päästökauppalaain sekä voimassa olevan päästökauppalaain (311/2011) säännöksiä.

Lakiehdotus ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia tai muita valtiösääntöoikeudellisia kysymyksiä, jonka johdosta lakiesitys voidaan käsitellä tavallisessa lain-säätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Koska Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitetusta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista sekä komission asetuksen (EU) N:o 601/2012

muuttamisesta annetussa komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2020/2085 on säännöksiä, joita ehdotetaan täydennettäväksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

päästökauppalaain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan päästökauppalaain (311/2011) 51 b ja 56 a § sekä 75 §:n 3 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 51 b § ja 75 §:n 3 momentti laissa 291/2019 sekä 56 a § laissa
396/2013, sekä
lisätään lakiin uusi 51 c ja 56 b § seuraavasti:

51 b §

Päästöoikeuksien luovuttaminen takaisin ja takaisinperintä

Toiminnanharjoittajan, jonka rekisterissä olevalle tilille on kirjattu päästöoikeuksia enemmän kuin sille komission ilmaisjakosäädöksen, komission ilmaisjakoasetuksen tai komission ilmaisaon mukautussäädöksen mukaan kuuluu, tulee luovuttaa viipymättä takaisin liikaa jaettua päästöoikeusmäärää vastaava määrä päästöoikeuksia Energiaviraston kanssa tehdyn luovuttamista koskevan sopimuksen perusteella. Liikaa jaettu päästöoikeusmäärä voidaan myös kuitata toiminnanharjoittajalle maksutta jaettavasta päästöoikeusmäärästä edellyttäen, että kuittaus on komission rekisteriasetuksen mukaan sallittua ja toiminnanharjoittaja on tehnyt kuittauksesta sopimuksen Energiaviraston kanssa. Energiaviraston on päätöksellään määrättävä liikaa jaetut päästöoikeudet takaisinperittäväksi, jos toiminnanharjoittaja ei ole tehnyt sopimusta päästöoikeuksien luovuttamisesta takaisin tai kuittamisesta.

51 c §

Takaisinperinnän määräaika sekä vanhentumisaika

Energiaviraston on tehtävä päästöoikeuksien takaisinperintää koskeva päätös viipymättä sen jälkeen, kun sen tietoon on tullut, että toiminnanharjoittajalle on jaettu liikaa päästöoikeuksia eikä toiminnanharjoittaja ole tehnyt sopimusta päästöoikeuksien luovuttamisesta takaisin tai kuittamisesta.

Päästöoikeuksien takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut päästöoikeuksien kirjaamisesta.

Päästöoikeuksien takaisinperinnässä noudatettavasta menettelystä ja määräajoista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

56 a §

Bionesteiden kestävyys

Jos toiminnanharjoittaja ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan polttoon käytettyjen bionesteiden päästökertoimeksi nollan, bionesteiden on täytettävä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa (393/2013) säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti. Bionesteellä tarkoitetaan mainitussa laissa tarkoitettua bionestettä.

56 b §

Biomassapolttoaineiden kestävyys

Jos toiminnanharjoittaja ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan käytettyjen biomassapolttoaineiden päästökertoimeksi nollan, biomassapolttoaineiden on täytettävä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetussa laissa säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti. Biomassapolttoaineella tarkoitetaan mainitussa laissa tarkoitettua biomassapolttoainetta.

75 §

Muutoksenhaku päästökauppaviranomaisen päätökseen

Päästökauppaviranomaisen 8 a, 11, 12, 14, 50, 61, 62 ja 71 §:n ja komission päästöjen tarkkailuasetuksen 69 artiklan nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Päästökauppaviranomaisen 60 §:n tai komission tarkkailuasetuksen 70 artiklan nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, silloin kun päästö määrää korjataan päätöksessä alaspäin, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2022.

Helsingissä 16.9.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

Päästökauppalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan päästökauppalain (311/2011) 51 b ja 56 a § sekä 75 §:n 3 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 51 b § ja 75 §:n 3 momentti laissa 291/2019 sekä 56 a § laissa
396/2013, sekä
lisätään lakiin uusi 51 c ja 56 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

51 b §

Päästöoikeuksien takaisinperintä

Toiminnanharjoittajan, jonka rekisterissä olevalle tilille on kirjattu päästöoikeuksia enemmän kuin sille komission ilmaisjakosäädöksen, komission ilmaisjakoasetuksen tai komission ilmaisjaon mukautussäädöksen mukaan kuuluu, on palautettava liikaa jaettua päästöoikeusmäärää vastaava määrä päästöoikeuksia. Liikaa jaettu päästöoikeusmäärä voidaan myös kuitata toiminnanharjoittajalle maksutta jaettavasta päästöoikeusmäärästä edellyttäen, että kuittaus on komission rekisteriasetuksen mukaan sallittua. Päästöoikeuksien takaisinperinnässä noudatettavasta menettelystä ja määräajoista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

51 b §

Päästöoikeuksien luovuttaminen takaisin ja takaisinperintä

Toiminnanharjoittajan, jonka rekisterissä olevalle tilille on kirjattu päästöoikeuksia enemmän kuin sille komission ilmaisjakosäädöksen, komission ilmaisjakoasetuksen tai komission ilmaisjaon mukautussäädöksen mukaan kuuluu, tulee luovuttaa viipymättä takaisin liikaa jaettua päästöoikeusmäärää vastaava määrä päästöoikeuksia Energiaviraston kanssa tehdyn luovuttamista koskevan sopimuksen perusteella. Liikaa jaettu päästöoikeusmäärä voidaan myös kuitata toiminnanharjoittajalle maksutta jaettavasta päästöoikeusmäärästä edellyttäen, että kuittaus on komission rekisteriasetuksen mukaan sallittua ja toiminnanharjoittaja on tehnyt kuittauksesta sopimuksen Energiaviraston kanssa. Energiaviraston on päätöksellään määrättävä liikaa jaetut päästöoikeudet takaisinperittäväksi, jos toiminnanharjoittaja ei ole tehnyt edellä mainittua sopimusta päästöoikeuksien luovuttamisesta takaisin tai kuittaamisesta.

51 c §

Takaisinperinnän määräaika sekä vanhentumisaika

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Energiaviraston on tehtävä päästöoikeuksien takaisinperintää koskeva päätös viipymättä sen jälkeen, kun Energiaviraston tietoon on tullut, että toiminnanharjoittajalle on jaettu liikaa päästöoikeuksia eikä toiminnanharjoittaja ole tehnyt sopimusta päästöoikeuksien luovuttamisesta takaisin tai kuittamisesta.

Päästöoikeuksien takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut päästöoikeuksien kirjaamisesta. Päästöoikeuksien takaisinperinnässä noudatettavasta menettelystä ja määräajoista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

56 a §

Bionesteiden kestävyys

Jos toiminnanharjoittaja ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan energian tuotantoon käytettyjen bionesteiden päästökertoimeksi nollan, bionesteiden on täytettävä biopolttoaineista ja bionesteistä annetussa laissa [\(393/2013\)](#) säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti. Bionesteellä tarkoitetaan mainitussa laissa tarkoitettua bionestettä.

56 a §

Bionesteiden kestävyys

Jos toiminnanharjoittaja ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan polttoon käytettyjen bionesteiden päästökertoimeksi nollan, bionesteiden on täytettävä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapoltttoaineista annetussa laissa (393/2013) säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti. Bionesteellä tarkoitetaan mainitussa laissa tarkoitettua bionestettä.

56 b §

Biomassapoltttoaineiden kestävyys

Jos toiminnanharjoittaja ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan polttoonkäytettyjen biomassapoltttoaineiden päästökertoimeksi nollan, biomassapoltttoaineiden on täytettävä biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapoltttoaineista annetussa laissa säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti. Biomassapoltttoaineella tarkoitetaan mainitussa laissa tarkoitettua biomassapoltttoainetta.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

75 §

75 §

Muutoksenhaku päästökauppaviranomaisen päätökseen

Muutoksenhaku päästökauppaviranomaisen päätökseen

Päästökauppaviranomaisen 50, 61, 62 ja 71 §:n nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Päästökauppaviranomaisen 8 a, 11, 12, 14, 50, 61, 62 ja 71 §:n ja komission päästöjen tarkkailuasetuksen 69 artiklan nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Päästökauppaviranomaisen 60 §:n tai komission tarkkailuasetuksen 70 artiklan nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, silloin kuin päästömäärää korjataan päätöksessä alaspäin, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2022.

-

56 a §

Bionesteiden kestävyys

Jos toiminnanharjoittaja ilmoittaa päästöselvityksessä laitoksessaan energian tuotantoon käytettyjen bionesteiden päästökertoimeksi nollan, bionesteiden on täytettävä biopolttoaineista ja bionesteistä annetussa laissa

Voimassa oleva laki

Ehdotus

[\(393/2013\)](#) säädetyt kestävyyskriteerit ja toiminnanharjoittajan on osoitettava tämä mainitun lain mukaisesti. Bionesteellä tarkoitetaan mainitussa laissa tarkoitettua bionestettä.

-

75 §

Muutoksenhaku päästökauppaviranomaisen päätökseen

Päästökauppaviranomaisen 50, 61, 62 ja 71 §:n nojalla antamaa päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.
