

**Hallituksen esitys Eduskunnalle päästökauppalaiksi
sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n ja Energia-
markkinavirastosta annetun lain 1 § muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi päästökauppalaki. Lain tarkoituksena on edistää kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti. Esityksellä pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan laajuisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä.

Päästökauppajärjestelmä perustuu vaihdannan piirissä oleviin päästöoikeuksiin. Päästöoikeuksien jakamiseksi lain soveltamisalaan kuuluvien laitosten toiminnanharjoittajille laaditaan päästökauppausittain kansallinen päästöoikeuksien jakosuunnitelma, joka on ilmoitettava Euroopan yhteisön komissiolle. Komissio voi esittää jakosuunnitelmaan muutoksia tai hylätä sen. Suomen Kioton pöytäkirjan ja EU:n taakanjaon mukainen kasvihuonekaasujen rajoittamisvelvoite sekä direktiiviin säännökset asettavat reunaehdot sille, kuinka paljon päästöoikeuksia voidaan Suomessa jakaa päästökauppajärjestelmään kuuluville laitoksille. Komission käsittelyn jälkeen päästöoikeudet myönnetään valtioneuvoston päätöksellä laitosten toiminnanharjoittajille. Toiminnanharjoittajan on palautettava vuosittain päästöoikeuksia laitoksen edellisen vuoden päästöjä vastaava määrä. Jos toiminnanharjoittajalla on päästöoikeuksia vähemmän kuin päästöjä, sen on ostettava päästöoikeuksia toisilta toiminnanharjoittajilta tai markkinoilta. Jos taas toiminnanharjoittajalla on päästöoikeuksia enemmän kuin todellisia päästöjä, se voi myydä päästöoikeuksia. Päästöoikeuksien hinta määräytyy yhteisön laajuisilla markkinoilla kysynnän ja tarjonnan mukaan.

Lakia sovellettaisiin esityksessä määriteltäisiin energia-alan sekä teräs-, mineraali- ja metsäteollisuuden laitosten hiilidioksidipäästöihin. Lain soveltamisalaan kuuluisivat nimellislämpöteholtaan yli 20 megawatin polttolaitokset, öljynjalostamot, koksamot, rautametallien tuotanto- ja jalostus, direktiivissä

mainittua kapasiteettia suurempi sementtiklinkkereiden, kalkin, lasin, lasikuidun ja keraamisten tuotteiden valmistus sekä massan, paperin ja kartongin valmistus. Lakia ei kuitenkaan sovellettaisi polttolaitoksiin, joiden pääasiallinen tarkoitus on ongelmajätteen tai yhdyskuntajätteen poltto. Lisäksi kaikki samaan kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavat laitokset kuuluisivat lain soveltamisalaan, jos yhdenkin kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavan laitoksen nimellinen lämpöteho ylittäisi 20 megawattia.

Laitoksen toiminnanharjoittajan olisi haettava kasvihuonekaasujen päästölupa. Lupaan liittyy päästöjen seuranta- ja raportointivelvoitteita. Lupa olisi laitoskohtainen. Päästöluvan myöntäisi päästökauppaviranomaisena toimiva Energiamarkkinavirasto.

Direktiivin mukainen ensimmäinen päästökauppaus alkaa 1 päivänä tammikuuta 2005 ja päättyy 31 päivänä joulukuuta 2007. Sen jälkeen, alkaen 1 päivänä tammikuuta 2008, siirryttäisiin Kioton pöytäkirjan mukaisiin velvoitekausiin, jotka olisivat kukin pituudeltaan viisi vuotta. Päästöoikeudet myönnettäisiin toiminnanharjoittajille laitoskohtaisesti.

Kauppa- ja teollisuusministeriö valmistelisi yhteistyössä asianomaisten ministeriöiden kanssa kutakin päästökauppakautta varten kansallisen jakosuunnitelmaesityksen myönnettävien päästöoikeuksien kokonaisuudesta ja niiden jakautumisesta lain soveltamisalaan kuuluville laitoksille.

Laissa määriteltäisiin yksityiskohtaiset päästöoikeuksien jakoperusteet päästökauppakaudelle 2005—2007. Jakoperusteet päästökauppakaudelle 2008—2012 säädettäisiin myöhemmin.

Päästökauppakaudella 2005—2007 päästöoikeuksien jakoperusteena olisi pääsääntöisesti laitosten päästöhistoria vuosilta 1998—2002. Lauhdesähkön päästöoikeuksia laskettaessa käytettäisiin vuosien 2000—2003

päästöhistoriaa. Laitokset ryhmiteltäisiin niiden toiminnan luonteen tai tuotettavan tuotteen perusteella alaryhmiin. Kullekin alaryhmälle määriteltäisiin erilliset päästöoikeuksien jakoperusteet, joita sovellettaisiin alaryhmiin kuuluviin laitoksiin ja teollisuusprosesseihin. Kansalliseen jakosuunnitelmaesitykseen sisällytettävien uusien laitosten ja laissa määritellyille laitosten muutoksille varattaisiin jakosuunnitelmaesityksessä ilmaisia päästöoikeuksia. Uusilla laitoksilla ei ole päästöhistoriaa, joten laissa olisi erilliset säännökset uusien laitosten päästöoikeuksien jakoperusteista.

Päätökset Euroopan yhteisön komissiolle ilmoitettavasta kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä ja komission käsittelyn jälkeen myönnettävistä laitoskohtaisista päästöoikeuksista tekisi valtioneuvosto. Päästöoikeudet päästökauppakaudelle 2005—2007 myönnettäisiin maksutta. Direktiiviin mukaan päästökauppakaudelle 2008—2012 vähintään 90 prosenttia päästöoikeuksista on jaettava maksutta. Laissa ei olisi säännöksiä kauden 2008—2012 jakomenetelmästä.

Toiminnanharjoittajan olisi palautettava vuosittain päästökaupaviranomaiselle edellisenä kalenterivuotena aiheutuneita laitoksen hiilidioksidipäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia. Jos toiminnanharjoittaja laiminlöisi päästöoikeuksien palauttamisen, päästökaupaviranomainen määräisi tälle ylitysmaksun. Päästökaupaviranomaisen olisi mitätöitävä päästöoikeudet niiden palauttamisen jälkeen.

Päästökaupaviranomainen hoitaisi kansal-

lista rekisteriä, johon merkittäisiin vuosittain laitoskohtaisille tileille kirjattavat päästöoikeudet ja niiden hallussapitäjä. Lisäksi rekisteriin merkittäisiin päästöoikeuksien siirrot ja mitätöinnit. Päästöoikeuksia voitaisiin siirtää toiselle henkilölle Euroopan yhteisön alueella. Siirrot Euroopan yhteisön jäsenvaltiossa ja muussa valtiossa olevien henkilöiden välillä olisivat mahdollisia, kun yhteisön ulkopuolisten valtioiden päästökaupparjestelmät tunnustettaisiin päästökauppadirektiivin mukaisesti.

Toiminnanharjoittajan olisi tarkkailtava hiilidioksidipäästöjään ja laadittava vuosittain selvitys näistä päästöistä päästökaupaviranomaiselle. Toiminnanharjoittajan olisi huolehdittava mainitun selvityksen todentamisesta hyväksytyin todentajan lausunnolla.

Toiminnanharjoittajan velvollisuuksien tahalliset tai törkeää huolimattomuutta osoittavat laiminlyönnit säädettäisiin rangaistaviksi.

Esitykseen sisältyvät lisäksi ehdotukset ympäristönsuojelulain sekä Energiamarkkinavirastosta annetun lain muuttamisesta.

Päästökauppalaki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Päästökaupparjestelmän valmistelun kannalta välttämättömät säännökset ovat kuitenkin tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun Eduskunta on hyväksynyt lain. Lait ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain muuttamisesta on tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun Eduskunta on hyväksynyt ne.

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ | 1 |
| SISÄLLYSLUETTELO | 3 |
| YLEISPERUSTELUT..... | 6 |
| 1. Johdanto..... | 6 |
| 2. Nykytila..... | 7 |
| 2.1. Ilmastopimus, Kioton pöytäkirja ja EY:n taakanjakosopimus..... | 7 |
| 2.2. Euroopan yhteisön lainsäädäntö | 9 |
| 2.2.1. EY:n ilmastomuutosohjelma | 9 |
| 2.2.2. Päästökauppadirektiivi | 10 |
| 2.2.3. Linkkidirektiivi | 11 |
| 2.2.4. Yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen seurantajärjestelmä..... | 12 |
| 2.2.5. IPPC -direktiivi | 12 |
| 2.3. Kasvihuonekaasupäästöjen kehitys..... | 13 |
| 2.3.1. Kasvihuonekaasupäästöjen kehitys Euroopan yhteisössä..... | 13 |
| 2.3.2. Kasvihuonekaasupäästöjen kehitys Suomessa | 14 |
| 2.4. Kansallinen ilmastostrategia..... | 16 |
| 2.4.1. Yleistä..... | 16 |
| 2.4.2. Teknologian kehittäminen..... | 17 |
| 2.4.3. Verotus ja tuet..... | 17 |
| 2.4.4. Energiansäästösopimukset | 17 |
| 2.4.5. Energian käyttö ja tuotanto | 17 |
| 2.5. Ympäristönsuojelulaki | 18 |
| 2.6. Århusin sopimus..... | 19 |
| 2.7. Viranomaistoimien järjestäminen | 19 |
| 2.8. Päästökaupan toimeenpano eri maissa | 20 |
| 2.8.1. Yleistä..... | 20 |
| 2.8.2. Alankomaat..... | 20 |
| 2.8.3. Yhdistynyt kuningaskunta..... | 21 |
| 2.8.4. Saksa..... | 22 |
| 2.8.5. Ruotsi | 23 |
| 2.8.6. Tanska..... | 24 |
| 2.9. Nykytilan arviointi..... | 24 |
| 2.9.1. Päästökauppadirektiivin toimeenpano | 24 |
| 2.9.2. Kansallisen ilmastostrategian uusiminen | 25 |
| 2.9.3. Päästöoikeudet muun lainsäädännön näkökulmasta | 26 |
| 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset | 26 |
| 3.1. Päästökauppadirektiivin täytäntöönpano | 26 |
| 3.2. Keskeiset ehdotukset | 27 |
| 3.2.1. Päästökauppalaki | 27 |
| 3.2.2. Laki ympäristönsuojelulain 43 §:n muuttamisesta..... | 31 |
| 3.2.3. Laki Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta | 31 |
| 4. Esityksen vaikutukset | 31 |

| | | |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.1. | Taloudelliset vaikutukset | 31 |
| 4.1.1. | Yleistä..... | 31 |
| 4.1.2. | Valtiontalous..... | 32 |
| 4.1.3. | Kansantalous | 33 |
| 4.1.4. | Vaikutukset polttoaineiden hintoihin ja energian tuotantoon | 34 |
| 4.2. | Yritysvaikutukset | 35 |
| 4.2.1. | Vaikutukset päästökauppasektorin yrityksiin..... | 35 |
| 4.2.2. | Vaikutukset sähkön ja lämmön hintaan..... | 36 |
| 4.2.3. | Yritysten kulut päästökauppajärjestelmään kuulumisesta | 38 |
| 4.3. | Organisaatio- ja henkilövaikutukset | 38 |
| 4.4. | Ympäristövaikutukset | 38 |
| 5. | Asian valmistelu..... | 39 |
| 5.1. | Valmisteluelimet..... | 39 |
| 5.2. | Lausunnot..... | 40 |
| YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT | | 43 |
| 1. | Lakiehdotusten perustelut..... | 43 |
| 1.1. | Päästökauppalaki | 43 |
| 1 luku. | Yleiset säännökset | 43 |
| 2 luku. | Kasvihuonekaasujen päästölupa..... | 47 |
| 3 luku. | Kansallinen jakosuunnitelmaesitys ja päästöoikeuksien jakoperusteet 51 | |
| 4 luku. | Päätös kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä ja päästöoikeuksien myöntäminen | 60 |
| 5 luku. | Rekisteri | 64 |
| 6 luku. | Päästöoikeuksien kirjaaminen, palauttaminen, mitätöinti ja voimassa- olo 65 | |
| 7 luku. | Päästöjen tarkkailu, ilmoittaminen ja todentaminen..... | 67 |
| 8 luku. | Valvonta ja seuraamukset | 69 |
| 9 luku. | Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano | 72 |
| 10 luku. | Voimaantulo..... | 73 |
| 1.2. | Ympäristönsuojelulaki | 74 |
| 1.3. | Laki Energiamarkkinavirastosta..... | 76 |
| 2. | Tarkemmat säännökset | 76 |
| 3. | Voimaantulo..... | 77 |
| 4. | Säätämisyjärjestys | 78 |
| 4.1. | Elinkeinonharjoittamisen vapaus | 78 |
| 4.2. | Omaisuuksien suoja..... | 78 |
| 4.3. | Muutoksenhaku ja täytäntöönpano | 79 |
| 4.4. | Valtuutussäännökset | 80 |
| 4.5. | Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle..... | 80 |
| 4.6. | Voimaantulo..... | 80 |
| 4.7. | Säätämisyjärjestyksen arviointi | 81 |
| LAKIEHDOTUKSET | | 82 |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------|------------|
| Päästökauppalaki | 82 |
| ympäristönsuojelulain 43 §:n muuttamisesta..... | 103 |
| Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta | 104 |
| LIITE | 105 |
| RINNAKKAISTEKSTIT | 105 |
| ympäristönsuojelulain 43 §:n muuttamisesta..... | 105 |
| Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta | 107 |

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan laajuisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä (2003/87/EY; jäljempänä päästökauppadirektiivi) tuli voimaan 25.10.2003. Päästökauppadirektiivi luo yhteisön laajuiset markkinat päästöoikeuksille. Päästökauppa perustuu ajatukseen, että päästöjä vähennetään siellä, missä se on kustannustehokkainta. Yhteisön sisäinen päästökauppa alkaa vuoden 2005 alussa.

Päästökauppadirektiivin tarkoituksena on, että päästökaupparjestelmään kuuluvien toimialojen päästöt pysyvät kansallisissa päästöoikeuksien jakosuunnitelmissa määritellyn kokonaispäästömäärän rajoissa. Päästöoikeuksien jako perustuu kansalliseen päästöoikeuksien jakosuunnitelmaan. Kansallinen jakosuunnitelma laaditaan kausittain. Ensimmäinen kausi on 2005—2007, sen jälkeen siirrytään Kioton pöytäkirjan mukaiseen velvoitekauteen 2008—2012 ja sitä seuraaviin viiden vuoden pituisiin kausiin.

Kansallisessa jakosuunnitelmassa on päästöoikeuksien kokonaismäärä koko kaudelle ja siinä luetellaan myös päästöoikeuksien määrä, joka on tarkoitettu jakaa kullekin laitokselle. Kansallinen jakosuunnitelma ilmoitetaan komissiolle ja muille jäsenvaltiolle. Komissiolla on oikeus ehdottaa muutoksia kansalliseen jakosuunnitelmaan ja myös hylätä se. Komissio käsittelyn jälkeen jäsenvaltiot myöntävät päästöoikeudet kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle.

Päästökaupparjestelmään kuuluvilla laitoksilla tulee olla toimivaltaisen viranomaisen myöntämä lupa kasvihuonekaasupäästöjen päästämiseksi ilmaan. Lupaon liittyy päästöjen seuranta- ja raportointivelvollisuuksia sekä velvoite palauttaa vuosittain toimivaltaiselle viranomaiselle päästöoikeusmäärä, joka vastaa laitoksen edellisen kalenterivuoden päästöjä.

Jos toiminnanharjoittajalla on päästöoikeuksia vähemmän kuin todellisia päästöjä, sen on ostettava päästöoikeuksia markkinoilta.

Jos taas toiminnanharjoittajalla on päästöoikeuksia enemmän kuin todellisia päästöjä se voi myydä päästöoikeuksia tai säilyttää niitä päästökauppakauden myöhempiä vuosia varten.

Ensimmäisenä kautena 2005—2007 päästökaupparjestelmä kattaa suurten teollisuuslaitosten ja nimelliseltä lämpötehoaan yli 20 megawatin polttolaitosten hiilidioksidipäästöt. Komissio on arvioinut päästökauppaan kuuluvien laitosten hiilidioksidipäästöjen olevan noin 46 prosenttia yhteisön kaikista hiilidioksidipäästöistä vuonna 2010. Järjestelmään kuuluisi viimeisten arvioiden mukaan 14 000—15 000 laitosta EU:n nykyisissä ja uusissa jäsenvaltioissa. Järjestelmään kuuluvat edellä mainitut polttolaitokset lukuun ottamatta ongelmajätteen- ja yhdyskuntajätteen polttolaitoksia, öljynjalostamot, koksamot, rautametallien tuotanto ja jalostus, tiettyä kapasiteettia suurempi sementtiklinkkereiden, kalkin, lasin, lasikuidun ja keräämistuotteiden valmistus sekä massan, paperin ja kartongin valmistus.

Suomessa päästökauppadirektiivin soveltamisalaan kuuluisi noin 350 laitosta ja noin 150 yritystä. Kun nimelliseltä lämpötehoaan enintään 20 megawatin kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavat laitokset sisällytettäisiin päästökaupparjestelmään ehdotettavan lain 4 §:n mukaisesti, lisääntyä laitosten lukumäärä noin 150:llä eli laitoksia olisi noin 500. Päästökaupparektorin hiilidioksidipäästöt olivat vuonna 2002 runsaat 41 miljoonaa tonnia. Niiden osuus kaikista kasvihuonekaasupäästöistä oli 51 prosenttia ja hiilidioksidipäästöistä 60 prosenttia.

Suomessa ei ole kansallista kasvihuonekaasujen päästökaupparjestelmää. Kansallisessa ilmastostrategiassa keskeiset keinot kasvihuonekaasujen päästöjen rajoittamiseksi ovat energian käytön tehostaminen, uusiutuvien energialähteiden käytön lisääminen sekä sähkön hankintaratkaisut. Päästökaupparektorilla energiaverotus ja siihen sisältyvät verotuet uusiutuvalle energialle sekä energiatuet ovat nykyisin tärkeimmät ohjauskeinot sekä energian tehokkaamman käytön että uusiutuvien

energiälähteiden tuotannon ja käytön edistämiseksi. Panostus ja julkinen rahoitus energian säästöä ja uusiutuvien energialähteiden kilpailukykyä edistävän teknologian kehittämiseen ja kaupallistamiseen on tärkeä osa kansallista ilmastostrategiaa.

Ympäristönsuojelulalla (86/2000) säännellään ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä. Ympäristönsuojelulalla ei säännellä välittömästi hiilidioksidipäästöjä. Ympäristöluvassa ei aseteta raja-arvoja tai muita määräyksiä hiilidioksidipäästöille. Ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan kannalta ei siten ole tarpeen seurata laitosten hiilidioksidipäästöjä.

Suomessa käytössä olevat lainsäädännön ohjauskeinot eivät säätele yksittäisten laitosten hiilidioksidipäästöjä. Voimassaoleva lainsäädäntö ja viranomaisvalvonta eivät sellaisenaan tarjoa valmiita puitteita päästökauppadiirektiivin toimeenpanolle. Päästökauppajärjestelmän toimeenpano edellyttää siten uutta kansallista sääntelyä. Päästökaupan tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen toimeenpanon kannalta esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erillinen päästökauppaa koskeva laki. Keskeisimmät säänneltävät asiat päästökauppajärjestelmässä ovat laitostoitainen kasvihuonekaasujen päästölupa ja päästöjen luotettava tarkkailu sekä päästöoikeuksien jakoon ja palauttamiseen liittyvät asiat. Kansallisen rekisterin luotettava toiminta on tärkeää päästöoikeuksilla käytävän kaupan ja velvoitteiden täyttämisen kannalta.

Lupaharkinnassa keskeisin asia on toiminnanharjoittajan päästöjen tarkkailusuunnitelman luotettavuuden arviointi. Lupaharkinnassa ei arvioida ja selvitetä laitoksen ympäristövaikutuksia, jotka arvioitaisiin edelleen ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa. Yhdenmukaisen lupaharkinnan ja valvonnan kannalta on perusteltua, ettei päästökauppadiirektiivin mukaisten kasvihuonekaasujen päästölupien myöntämistä hajauteta useille eri viranomaisille. Esityksessä ehdotetaan, että päästökauppadiirektiivissä tarkoitettuna lupaviranomaisena toimisi Energiamarkkinavirasto. Energiamarkkinavirasto toimisi myös päästöoikeuksista kirjaa pitävänä kansallisena rekisterinpitäjänä. Päästökaupan viranomaisvalvonta olisi siten keskitetty yhdelle viranomaiselle.

Päästöoikeuksien jako laitostoitaisesti

toiminnanharjoittajille on monivaiheinen prosessi. Se edellyttää laajaa valmistelua ja kaksivaiheista kansallista päätöksentekoa. Ehdotetussa päästökauppalaissa olisi säännökset päästöoikeuksien kansallisen jakosuunnitelmaesityksen ja sen pohjalta tehtävän päästöoikeuksien myöntämispäätöksen keskeisistä perusteista sekä niiden valmisteluun, päätöksentekoon ja muutoksenhakuun liittyvistä asioista. Päästöoikeuksien jakoperusteet säädettäisiin tässä vaiheessa ainoastaan päästökaupakaudelle 2005—2007. Jakosuunnitelmaesityksen valmistelu, erityisesti päästökauppasektorille jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän määrittely liittyy kansallisen ilmastostrategian toimeenpanoon ja uudistamiseen. Jakosuunnitelmaesityksen valmistelusta vastaisi kauppa- ja teollisuusministeriö. Päätökset EY:n komissiolle ilmoitettavasta kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä ja komission käsittelyn jälkeen myönnettävistä laitoskohtaisista päästöoikeuksista tekisi valtioneuvoston yleisistunto päätösten yhteiskuntapoliittisen merkittävyyden vuoksi.

2. Nykytila

2.1. Ilmastopimus, Kioton pöytäkirja ja EY:n taakanjakosopimus

Kansainvälinen yhteisö heräsi keskustelemaan ilmastonmuutoksesta 1980-luvulla. Vuonna 1988 Yhdistyneiden kansakuntien ympäristöohjelma UNEP (United Nations Environment Programme) ja Maailman ilmatieteellinen järjestö WMO (World Meteorological Organization) perustivat hallitustenvälisen ilmastopaneelin IPCC:n (Intergovernmental Panel on Climate Change) poliittisen päätöksenteon tueksi. Hallitustenvälisen ilmastomuutospaneeli IPCC kokoaa viimeisimmän tutkimustiedon ilmastonmuutoksesta säännöllisin väliajoin ilmestyviin raporteihinsa.

Vuonna 1990 IPCC julkaisi ensimmäisen arvionsa ihmisen toiminnasta aiheutuvasta ilmastonmuutoksesta Sen perusteella YK:n yleiskokous päätti perustaa hallitustenvälisen neuvottelukomitean valmistelemaan ilmastonmuutosta koskevaa yleissopimusta. Yhdistyneiden Kansakuntien ilmastonmuutosta koskeva puitesopimus (SopS 61/1994, muu-

tettu SopS 82/1998), jäljempänä ilmastopoliittinen sopimus, hyväksyttiin YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa Rio de Janeirossa vuonna 1992. Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 1994. Vuoden 2004 maaliskuun 15 päivään mennessä sen oli ratifioinut 189 valtiota, joiden joukossa kaikki EU:n jäsenvaltiot ja Euroopan yhteisö.

Ilmastopoliittisen perimmäisenä tavoitteena on ilmakehän kasvihuonekaasupitoisuuksien vakauttaminen sellaiselle tasolle, että estetään ihmisen toiminnan vaaralliset vaikutukset ilmastojärjestelmään. Ilmastopoliittiseen sisältyy ”yhteisten, mutta eriytettyjen vastuiden” –periaate, jonka mukaan teollisuusmailla on erityinen velvoite ottaa johtava asema toimissa ilmastomuutoksen hillitsemiseksi. Teollisuusmaiden ensi vaiheen tavoitteena oli kasvihuonekaasujen palauttaminen vuoden 1990 tasolle vuoteen 2000 mennessä, mutta tämä tavoite ei ole sitova. Kehitykselle ei ilmastopoliittisessä ole asetettu päästörajoitustavoitteita.

Ilmastopoliittista täsmentävä, Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirja, jäljempänä Kioton pöytäkirja (Laki 383/2002 ilmastomuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta), hyväksyttiin Kiotosa, Japanissa pidetyssä ilmastopoliittisen sopimuspuolten kolmannessa konferenssissa (COP 3) 11 päivänä joulukuuta 1997. Euroopan yhteisö ja kaikki EU:n jäsenvaltiot ratifioivat Kioton pöytäkirjan 31 päivänä toukokuuta 2002. Kioton pöytäkirja tulee voimaan, kun sen on ratifioinut vähintään 55 ilmastopoliittisen osapuolta. Mukana on oltava niin monta teollisuusmaata (ilmastopoliittisen I-liitteen maata), että niiden yhteenlasketut hiilidioksidipäästöt ovat vähintään 55 prosenttia I-liitteen maiden hiilidioksidipäästöjen kokonaismäärästä vuonna 1990. Pöytäkirjan on 15 päivään maaliskuuta 2004 mennessä ratifioinut, hyväksynyt tai siihen on liittynyt 121 ilmastopoliittisen osapuolta ja I-liitteen maiden yhteenlasketut hiilidioksidipäästöt ovat 44, 2 prosenttia vuoden 1990 päästöistä. USA ja Australia ovat ilmoittaneet, että ne eivät aio ratifioida Kioton pöytäkirjaa. Ilman Yhdistyneiden Kansakuntien maiden vuoden 1990 yh-

teenlasketut hiilidioksidipäästöt ovat 63,9 prosenttia, joten pöytäkirjan voimaantulo on mahdollista ilman sitäkin. Voimaantulo edellyttää kuitenkin käytännössä Venäjän ratifiointia.

Kioton pöytäkirjassa määritellään teollisuusmailla sitovat sekä ajallisesti että määrällisesti täsmälliset kasvihuonekaasujen päästövähennysvelvoitteet sitoumuskaudeksi 2008—2012. Vähennysvelvoitteet ovat teollisuusmailla eri suuruisia. Euroopan yhteisöllä, EU:n jäsenmailla, Baltian mailla ja suurimmalla osalla muita siirtymätalousmaita on tiukin päästö vähennysvelvoite. Niiden kasvihuonekaasupäästöjen on sitoumuskaudella 2008—2012 oltava keskimäärin korkeintaan 92 prosenttia vuoden 1990 päästöistä.

Kioton pöytäkirjan mukaan kaksi tai useampi teollisuusmaa voi keskenään sopia päästövelvoitteidensa yhteisestä täyttämisestä edellyttäen, että pöytäkirjassa näille maille määriteltyjen päästökattojen summa ei ylitä. Kioton pöytäkirjasta neuvoteltaessa Euroopan unioni lähti siitä, että sen on järkevää päättää kunkin jäsenvaltion määrällisestä päästövähennysvelvoitteesta sisäisesti. Siksi EU:n jäsenvaltioiden päästövähennysvelvoitteita ei eriytetty pöytäkirjaneuvottelujen yhteydessä, vaan kaikille niille kirjattiin pöytäkirjan B liitteeseen sama 8 prosentin vähennysvelvoite. EU:n jäsenvaltiot ovatkin sittemmin päättäneet käyttää mahdollisuuttaan sopia oma taakanjakonsa ja jakaa edellä ilmoitetut pöytäkirjan mukaiset päästö vähennysvelvoitteensa uudelleen. Sopimus yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sisäisestä taakanjaosta kirjattiin 16—17 päivänä kesäkuuta 1998 hyväksytyihin neuvoston päätelmiin. Neuvosto sopi, että sopimuksen ehdot sisällytettäisiin neuvoston päätökseen pöytäkirjan hyväksymisestä yhteisön puolesta. Neuvoston päätös 2002/358/EY hyväksyttiin 25 päivänä huhtikuuta 2002. Päätöksen mukaan Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot täyttävät Kioton pöytäkirjan 3 artiklan 1 kohdan mukaiset velvoitteensa yhteisesti pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti ja ottaen kaikilta osin huomioon EY:n perustamisopimuksen määräykset. Vahvistetun taakanjaon mukaisesti Suomen vuotuiset kasvihuonekaasupäästöt saavat siten olla vuosina 2008—2012 keskimäärin korkeintaan samat, kuin mitä ne oli-

vat vuonna 1990.

Kioton pöytäkirja koskee kuutta kasvihuonekaasua tai -kaasuryhmää: hiilidioksidia (CO₂), metaania (CH₄), dityppioksidia eli typpioksiduulia (N₂O), fluorihilivetyjä (HFC), perfluorihilivetyjä (PFC) ja rikkiheksafluoridia (SF₆). Pöytäkirja koskee rajoitetusti myös kasvihuonekaasujen, lähinnä hiilidioksidin, nieluja ja niiden varastoja. Lisäksi pöytäkirja sisältää määräyksiä velvoitteiden toimeenpanokeinoista, mukaan luettuna niin sanotut Kioton mekanismit. Mekanismit ja ovat projektikohtainen yhteistoteutus (Joint Implementation, JI), projektikohtainen puhtaan kehityksen mekanismi (Clean Development Mechanism, CDM) ja päästökauppa (Emissions Trading, ET). Käytännössä mekanismit tarkoittavat eräänlaista valtioiden tai yritysten välistä kaupankäyntiä päästöyksiköillä. Tavoitteena on edistää Kioton pöytäkirjan mukaisten päästövähennysvelvoitteiden toteuttamista mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla.

Kioton pöytäkirjan 17 artiklassa on määräykset päästökaupan periaatteista. Artiklan mukaan valtiot voivat osallistua päästökauppaan täyttäkseen 3 artiklaan perustuvat velvoitteensa. Kioton pöytäkirjan toimeenpanosääntöjen mukaan osapuolet voivat valtuuttaa myös juridisen henkilön käymään päästökauppaa.

2.2. Euroopan yhteisön lainsäädäntö

2.2.1. EY:n ilmastomuutosohjelma

Komission tiedonanto ”Kohti Euroopan ilmastomuutosohjelmaa” (KOM (2000) 88) valmistui maaliskuussa 2000. Tiedonannossa todettiin päästöjen huolestuttava kehitys ja tarve vahvistaa politiikkoja ja toimia sekä kansallisella että yhteisötasolla. Tällaisia yhteisön sisäisiä politiikkatoimia mainittiin muun muassa energia- ja jätehuollossa, teollisuudessa ja liikenteessä. Tiedonannossa komissio kertoi edelleen perustavansa Euroopan ilmastomuutosohjelman valmistelemaan politiikkoja ja toimia koskevia esityksiä yhdessä sidosryhmien kanssa.

Euroopan ilmastomuutosohjelman tavoitteena on määritellä ja kehittää sellaisia kasvihuonekaasuja vähentäviä yhteisön laajuisia

toimia ja yhteisön ilmastostrategian muita elementtejä, jotka ovat välttämättömiä Kioton pöytäkirjan toimeenpanossa. Ohjelman ensimmäisen vaiheen loppuraportti julkaistiin kesäkuussa 2001. Raportissa esitellään EU:n päästövähennystavoitteita ja arvioita politiikkatoimista sekä 40 päästöjen vähentämiseen tähtäävää toimenpidettä, jotka yhdessä voisivat vähentää päästöjä 664—765 miljoonalla ekvivalenttisella hiilidioksiditonilla.

Komissio julkaisi lokakuussa 2001 tiedonannon ”Euroopan ilmastomuutosohjelman ensimmäisen vaiheen toteuttaminen” (KOM (2001) 580). Tämä niin sanottu ECCP - tiedonanto (ECCP, European Climate Change Programme) sisältää tietoja toimenpiteistä, jotka komissio aikoo esittää seuraavan kahden vuoden aikana. Toimenpiteet on jaettu neljään ryhmään: monialaiset toimet, energia, liikenne ja teollisuus.

Tiedonanto oli osa laajempaa ilmastopakettia, johon sisältyivät paitsi aiemmin mainittu komission ehdotus neuvoston päätökseksi Kioton pöytäkirjan ratifioinnista, myös komission 23 päivänä lokakuuta 2001 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta (KOM(2001) 581), jäljempänä ehdotus päästökauppadirektiiviksi.

Ehdotukset esiteltiin neuvostossa 29 päivänä lokakuuta 2001. Neuvosto hyväksyi 12 päivänä joulukuuta 2001 ECCP - tiedonantoa koskevat päätelmät, joissa tähdennettiin, että EU:n on hyväksyttävä viipymättä jäsenvaltioiden kansallisia toimia täydentäviä uusia politiikkoja ja toimenpiteitä, jotta jäsenvaltioiden ja koko yhteisön päästövähennyssitoumus toteutuisi.

ECCP:n toinen vaihe alkoi alkuvuodesta 2002 ja sen loppuraportti (”Can we meet our Kyoto targets”) ilmestyi huhtikuussa 2003. ECCP:n toisen vaiheen loppuraportissa kuvataan ensimmäisessä vaiheessa määriteltyjen toimenpide-ehdotusten toteuttamisen edistymistä ja toisen vaiheen työryhmien työn tuloksia. Toisen vaiheen ensimmäinen tavoite oli tukea ensimmäisessä vaiheessa määriteltyjen toimenpiteiden toteutumista sekä aloittaa uusia työryhmiä, jotka käsitelivät Kioton

hankemekanismeja, maataloutta, maatalousmaan ja metsien nieluja sekä F-kaasuihin liittyvää lainsäädäntötyötä.

2.2.2. Päästökauppadirektiivi

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät heinäkuussa 2003 direktiivin Euroopan laajuisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä (2003/87/EY; jäljempänä päästökauppadirektiivi). Päästökauppadirektiivi julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 25.10.2003, jolloin se tuli myös voimaan. Komission ehdotuksessa päästökauppadirektiiviksi todetaan, että siinä tarkoitettu päästökauppajärjestelmä on tärkeä osa sitä toimintaohjelmaa, jonka tavoitteena on Kioton pöytäkirjan mukaisten päästövähennystavoitteiden saavuttaminen mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla. Päästökauppadirektiivi luo yhteisön laajuiset markkinat päästöoikeuksille. Päästökauppa perustuu ajatukseen, että päästöjä vähennetään siellä, missä se on kustannustehokkainta. Yhteisön sisäisen päästökaupan käynnistämiseksi vuonna 2005 tähdätään kokemusten saamiseen yritystason päästökauppajärjestelmän soveltamisesta. Kioton pöytäkirjan mukainen valtioiden välinen päästökauppa alkaa vuonna 2008 edellyttäen, että Kioton pöytäkirja on voimassa. Yhteisön päästökauppajärjestelmä kattaa kaikki nykyiset ja uudet EU:n jäsenvaltiot sekä mahdollisesti Euroopan talousalueeseen kuuluvat valtiot.

Päästökauppadirektiivin tarkoituksena on, että päästökauppajärjestelmään kuuluvien toimialojen päästöt pysyvät määritellyn kokonaispäästömäärän rajoissa. Järjestelmä toimii siten, että toimivaltainen viranomainen myöntää päästökauppajärjestelmään kuuluvalla laitoksella luvan kasvihuonekaasujen päästämiseksi ilmakehään. Lupa on liitetty päästöjen seuranta- ja raportointivelvollisuuksiin.

Päästöoikeuksien jako perustuu kansalliseen päästöoikeuksien jakosuunnitelmaan. Kansallinen jakosuunnitelma laaditaan kausittain. Ensimmäinen kausi on 2005—2007, sen jälkeen siirrytään Kioton pöytäkirjan mukaiseen velvoitekauteen 2008—2012 ja sitä seuraaviin viiden vuoden pituisiin kausiin. Kansallisessa jakosuunnitelmassa on

päästöoikeuksien kokonaismäärä koko kaudelle ja siinä luetellaan myös päästöoikeuksien määrä, joka on tarkoitus jakaa kullekin laitokselle. Kansallinen jakosuunnitelma ilmoitetaan komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Komissiolla on oikeus ehdottaa muutoksia kansalliseen jakosuunnitelmaan ja myös hylätä se. Komission käsittelyn jälkeen jäsenvaltiot myöntävät päästöoikeudet kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle.

Jos toiminnanharjoittajalla on päästöoikeuksia vähemmän kuin todellisia päästöjä, sen on ostettava päästöoikeuksia hiilidioksidimarkkinoilta. Jos taas toiminnanharjoittajalla on päästöoikeuksia enemmän kuin todellisia päästöjä, se voi myydä päästöoikeuksia tai säilyttää niitä päästökauppuuden myöhempiä vuosia varten. Kerran vuodessa huhtikuun loppuun mennessä toiminnanharjoittaja on velvollinen palauttamaan päästökaupparanomaiselle päästöoikeusmäärän, joka vastaa toiminnanharjoittajan edellisen vuoden todellisia päästöjä. Jäsenvaltio huolehtii siitä, että palautetut päästöoikeudet mitätöidään eikä niitä voida käyttää uudelleen.

Direktiivin mukaan päästökauppa alkaa Euroopan yhteisössä vuonna 2005. Ensimmäisenä kautena 2005—2007 järjestelmä kattaa suurten teollisuuslaitosten ja nimellisesti lämpötehoaan yli 20 MW:n polttolaitosten hiilidioksidipäästöt. Komissio on arvioinut päästökauppaan kuuluvien laitosten hiilidioksidipäästöjen olevan noin 46 prosenttia yhteisön kaikista hiilidioksidipäästöistä vuonna 2010. Järjestelmään kuuluisi viimeisten arvioiden mukaan 14 000—15 000 laitosta EU:n nykyisissä ja uusissa jäsenvaltioissa. Järjestelmään kuuluvat edellä mainitut polttolaitokset lukuun ottamatta ongelmajätteen- ja yhdyskuntajätteen polttolaitoksia, öljynjalostamot, koksamot, rautametallien tuotanto ja jalostus, tiettyä kapasiteettia suurempi sementtiklinkkereiden, kalkin, lasin, lasikuidun ja keraamisten tuotteiden valmistus sekä massan, paperin ja kartongin valmistus.

Suomessa päästökauppadirektiivin soveltamisalaan kuuluisi noin 350 laitosta ja noin 150 yritystä. Kun nimellisesti lämpötehoaan enintään 20 megawatin kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavat laitokset sisällytettäisiin päästökauppajärjestelmään ehdotettavan lain 4 §:n mukaisesti, lisääntyä laitosten

ten lukumäärä noin 150:llä eli laitoksia olisi noin 500. Päästökauppasektorin hiilidioksidipäästöt olivat vuonna 2002 runsaat 41 miljoonaa tonnia. Niiden osuus kaikista kasvihuonekaasupäästöistä oli 51 prosenttia ja hiilidioksidipäästöistä 60 prosenttia.

Periaatteessa direktiivi koskee kaikkia Kioton pöytäkirjassa tarkoitettuja kasvihuonekaasuja (hiilidioksidia, metaania, typpioksiduulia, fluorihilivetyä, perfluorihilivetyä ja rikkiheksafluoridia). Kaudella 2005—2007 järjestelmä kattaa kuitenkin ainoastaan hiilidioksidipäästöt. Keskeinen perustelu tälle on muiden kasvihuonekaasujen seurantaan ja valvontaan sisältyvät epävarmuudet.

Komissio on antanut 7.1.2004 tiedonannon (KOM(2003)830 lopullinen) kansallisen jaksosuunnitelman perusteiden soveltamista ja ylivoimaista estettä koskevista ohjeista sekä päätöksellään 29.1.2004 (K(2004)130 lopullinen) päästökauppadirektiivin 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ohjeita päästöjen tarkailusta ja raportoinnista. Komissio antaa direktiivin 19 artiklan nojalla asetuksen standardoiduista ja sähköisistä tietokannoista (nk. rekisteriasetus), joiden yhteisten tietojen avulla voidaan seurata päästöoikeuksien myöntämistä, hallussapitoa ja siirtämistä. Rekisteriasetuksen sisällöstä on tarkoitus päättää kesäkuun 2004 lopussa.

Päästökauppadirektiiviä ei ole sidottu Kioton pöytäkirjan voimaantuloon. Direktiivin mukainen yritysten välinen päästökauppa on yhteisön sisäinen kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiskeino. Kioton pöytäkirjan tullessa voimaan päästöoikeuksien siirto jäsenmaiden välillä on kuitenkin Kioton pöytäkirjan 17 artiklassa tarkoitettua päästökauppaa ja jäsenvaltioiden tulee tehdä siirtoja vastaavat muutokset kansalliseen sallittuun päästömääräänsä. Päästökauppadirektiivin 25 artiklan mukaan EY voi tehdä Kioton pöytäkirjan ratifioineiden pöytäkirjan liitteen B teollisuusmaiden kanssa sopimuksia, joilla päästöoikeudet tunnustetaan yhteisön järjestelmän ja muiden päästökauppajärjestelmien välillä. Päästökauppadirektiivi ei koske Kioton pöytäkirjan 17 artiklan mukaista valtioiden välistä päästökauppaa. Kioton pöytäkirjan ollessa voimassa valtio voi hankkia toiselta Kioton pöytäkirjan ratifioineelta teollisuusmaalta pöytäkirjan mukaisia sallittuja päästömää-

räyksiköitä (AAU; Assigned Amount Unit) itselleen. Direktiivi ei myöskään estä valtiota valtuuttamasta yrityksiä käymään päästökauppaa päästökauppadirektiivin soveltamisalaaan kuulumattomien päästöjen osalta.

2.2.3. *Linkkidirektiivi*

EY:n komissio antoi 23 päivänä heinäkuuta 2003 esityksen direktiiviksi päästökauppadirektiivin (Parlamentin ja Neuvoston direktiivi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin muuttamisesta Kioton pöytäkirjan hankemekanismin osalta; jäljempänä linkkidirektiivi) muuttamisesta KOM (2003) 403.

Ehdotuksessa on kyse Kioton pöytäkirjan hankemekanismin eli yhteistoteutuksen (JI, Joint Implementation) ja puhtaan kehityksen mekanismin (CDM, Clean Development Mechanism) kytkemisestä yhteisön sisäiseen päästökauppajärjestelmään. Ehdotus sisältää säännökset siitä, miten päästökauppajärjestelmän piirissä olevat toiminnanharjoittajat voivat muuntaa JI- ja CDM- hyvityksiä päästöoikeuksiksi ja käyttää niitä osana yhteisön päästökauppajärjestelmää. Tämä lisää toiminnanharjoittajien vaihtoehtoisia menettelytapoja päästökaupan velvoitteiden noudattamisessa ja tuo päästökauppaan lisää kilpailua. Ehdotuksen tarkoittaman kytkemisen edellytyksenä on kuitenkin Kioton pöytäkirjan voimaantulo.

Puhtaan kehityksen mekanismi mahdollistaa, että kehitysmaissa toteutettavien investointihankkeiden aikaansaadut päästövähennykset voidaan hyödyntää Kioton sopimuksen mukaan teollisuusmaiden päästövähennysvelvoitteen täyttämiseksi. Kehitysmailla ei ole omia päästöjen vähennysvelvoitteita. Yhteistoteutushankkeet (JI) mahdollistavat sen, että teollisuusmaiden kesken voidaan harjoittaa vaihdantaa päästövähennysvelvoitteita aikaansaavien hankkeiden toteutuspaikan suhteen. Kummassakin tapauksessa hankkeisiin liittyvistä päästövähennyksistä sovittava hinta määräytyy markkinoilla ostajan ja myyjän välillä.

Direktiiviehdotuksen kytkentä hankemekanismin ja yhteisön päästökauppajärjestelmän välillä tulisi mahdolliseksi vuodesta

2008 alkaen eli Kioton pöytäkirjan mukaisen velvoitekauden alusta. Komission ehdotuksen mukaan direktiivi tulisi saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 30 päivänä syyskuuta 2004. Direktiiviehdotuksen käsittely alkoi neuvoston ympäristöryhmässä syyskuussa 2003. Neuvoston, Euroopan parlamentin ja komission on tarkoitus päästä sopimukseen linkkidirektiivin sisällöstä kevätkaudella 2004 siten, että Euroopan parlamentti voisi hyväksyä direktiivin ensimmäisessä lukemisessa. Kompromissin saavuttamiseksi puheenjohtajamaa on tehnyt useita muutosehdotuksia komission direktiiviehdotukseen.

Linkkidirektiiviehdotus ei koske valtion hankkimia päästöhyvityksiä. Kioton pöytäkirjan mukaisesti valtio voi hankkia Kioton pöytäkirjan mukaisilla hankemekanismeilla päästöhyvityksiä itselleen. Valtio voi Kioton pöytäkirjan mukaisesti valtuuttaa myös muut kuin yhteisön päästökauppaan kuuluvat yritykset hankkimaan päästöhyvityksiä hankemekanismeilla.

2.2.4. *Yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen seurantajärjestelmä*

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (280/2004/EY) yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen seurantajärjestelmästä ja Kioton pöytäkirjan toimeenpanosta korvaa päätöksen 93/389/EY. Päätöksellä määritellään EY:n komission ja jäsenvaltioiden välistä työnjakoa ja vastuita sekä Kioton Pöytäkirjan edellyttämien raportointi- ja tietojen toimittamisvelvoitteiden aikatauluja.

Päätöksen tarkoituksena on perustaa järjestelmä, jolla seurataan ihmisen toiminnasta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä ja nieluksen aikaansaamia poistumia sekä arvioidaan näitä päästöjä koskevien velvoitteiden täyttymistä. Päätöksellä pannaan täytäntöön ilmastopimus ja Kioton pöytäkirja kansallisten ohjelmien, kasvihuonekaasuinventaaroiden, kansallisten järjestelmien, yhteisön ja sen jäsenvaltioiden rekistereiden sekä Kioton pöytäkirjaa koskevien menettelyjen osalta. Lisäksi päätöksellä varmistetaan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden ilmastopimuksen sihteeristölle suorittaman raportoinnin oikea-aikaisuus, täydellisyys, tarkkuus, johdonmu-

kaisuus ja vertailtavuus ja avoimuus.

Päätöksessä säädetään, että jäsenvaltioiden on laadittava kansallisia ohjelmia ja komission yhteisön ohjelmia, joilla edistetään kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiseen tai vähentämiseen liittyvien velvoitteiden täyttämistä ja seurannan avoimuutta ja täsmällisyyttä. Kansalliset ohjelmat on asetettava yleisön saataville ja niistä on ilmoitettava komissiolle kolmen kuukauden kuluessa niiden hyväksymisestä.

2.2.5. *IPPC -direktiivi*

Komissio antoi syyskuussa 1993 direktiiviehdotuksen ympäristön pilaantumisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (Integrated Pollution Prevention and Control, jäljempänä IPPC -direktiivi). Ministerineuvosto hyväksyi IPPC -direktiivin 24 päivänä syyskuuta 1996. IPPC -direktiivin (96/61/EY) tarkoituksena on estää ja vähentää teollisuuden päästöjen aiheuttamaa ympäristön pilaantumista. Tähän pyritään edellyttämällä jäsenvaltioilta yhtenäistä päästölupajärjestelmää ja asettamalla tälle järjestelmälle tietyt minimivaatimukset. Direktiivissä säädetään tiettyjen suurten teollisuuslaitosten päästöjä ilmaan, veteen ja maaperään ehkäisevistä, tai sen ollessa mahdotonta, päästöjä vähentävistä toimenpiteistä, mukaan lukien jätteitä koskevat toimenpiteet. Toimenpiteiden tavoitteena on ympäristönsuojelun korkean tason saavuttaminen kokonaisuutena ja niiden tulee perustua parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan (best available techniques, BAT).

Komissio on päästökauppadirektiiviä valmistellessaan pyrkinyt varmistamaan päästökaupan ja IPPC-direktiivin keskinäisen toimivuuden ja sen, että niiden välisiä synergioita käytetään täysimääräisesti hyväksi. Päästökauppadirektiivin 8 artiklan mukaan lupamenettely on koordinoitava IPPC -direktiivin mukaisen lupamenettelyn kanssa. Päästökauppadirektiivin luettelo I vastaa osittain IPPC -direktiivin soveltamisalaa koskevaa liitettä I. Päästökauppadirektiivissä on kuitenkin osa IPPC -direktiivin soveltamisalaan kuuluvista laitoksista jätetty päästökaupparjestelmän ulkopuolelle ja polttolaitosten tehon alaraja on 50 megawatin sijasta 20 megawattia. IPPC -direktiivi ei edellytä

laitoskohtaisia päästörajoja kasvihuonekaasupäästöille, jotka kuuluvat päästökauppajärjestelmän piiriin. IPPC-direktiivi sisältää kuitenkin energiatehokkuusvaatimuksia.

2.3. Kasvihuonekaasupäästöjen kehitys

2.3.1. Kasvihuonekaasupäästöjen kehitys Euroopan yhteisössä

Kioton pöytäkirjan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskee kaikkiaan kuutta kaasua tai kaasuryhmää, hiilidioksidia (CO₂), metaania (CH₄), typpioksiduulia (N₂O), fluorihiihivetyjä (HFC -yhdisteet), perfluorihiihivetyjä (PFC -yhdisteet) ja rikkiheksafluoridia (SF₆). Kolme viimeksi mainittua kaasua kutsutaan jäljempänä yhteisnimityksellä F-kaasut. Euroopan yhteisön ja EU:n viidentoista jäsenvaltion Kioton pöytäkirjan mukainen vähennysvelvoite on keskimäärin 8 prosenttia vuodessa vuoden 1990 päästöjen määrästä sitomuskaudella 2008—2012. EU:n jäsenvaltiot ovat EU:n taakanjakosopimuksella jakaneet pöytäkirjan mukaiset vähennysvelvoitteensa uudelleen.

Kioton pöytäkirjan tarkoittamien kasvihuonekaasujen päästöt EU:n viidessätoista jäsenvaltiossa olivat Euroopan Ympäristökeskuksen (Komission raportti KOM(2003) 735 lopullinen) keräämien tietojen mukaan vuonna 1990 noin 4204 Mt CO₂-ekv (miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia) ja vuonna 2001 noin 4108 Mt CO₂-ekv. Kasvihuonekaasupäästöt ovat siis mainitulla aikavälillä vähentyneet 2,3 prosenttia. Sen sijaan hiilidioksidipäästöt ovat samalla aikavälillä kasvaneet koko EY:n alueella 1,6 prosenttia vuoden 1990 hiilidioksidipäästöjen määrästä.

Kasvihuonekaasujen päästöjen vähenemä on EY:n alueella saatu aikaan pääasiassa typpioksiduulipäästöjen vähenemisellä kemianteollisuuden prosesseista ja maataloudessa sekä metaanipäästöjen talteenotolla karjataloudessa ja kaatopaikoilta ja vähemmän määrin fossiilisten polttoaineiden käytön korvautumisella vähähiilisemmällä polttoaineilla teollisuuden prosessien energialähteenä ja sähkön- ja lämmöntuotannon polttoaineena. Maataloudessa typpioksiduulipäästöt ovat vähentyneet lannoitteiden käytön vähentämisen myötä. Karjatalouden me-

taanipäästöt ovat puolestaan vähentyneet lannan fermentoinnin myötä. Hiilidioksidipäästöjen kasvu EY:n alueella selittyy sillä, että liikenteen, niin tieliikenteen kuin lentoliikenteenkin, kotitalouksien ja palveluiden energiankäytön hiilidioksidipäästöt ovat jatkaneet kasvuaan kaikissa jäsenmaissa.

EU:n viidestätoista jäsenmaasta vain kuusi maata on pystynyt vähentämään kasvihuonekaasujensa päästöjä aikavälillä 1990—2001 tai pitämään ne vuoden 1990 päästöjen tasolla. Muissa jäsenmaissa päästöt ovat tarkastellulla aikavälillä kasvaneet. Näistä kuudesta jäsenmaasta vain neljän katsotaan ”European Topic Centre on Air and Climate Change” -nimisen organisaation valmisteleman raportin (Greenhouse Gas Trends and Projections in Europe 2003; Final Draft December 2003) mukaan olevan sellaisella päästöjen kehitysuralla, jolla jäsenmaiden EU:n taakanjaon mukainen velvoite voidaan saavuttaa. Raportissa esitetyn näkemyksen mukaan näyttää vahvasti siltä, että viidestätoista jäsenmaasta vai Yhdistynyt kuningaskunta ja Ruotsi pystyisivät saavuttamaan oman tavoitteensa niillä vähennystoimilla, jotka ne ovat komissiolle ilmoittaneet. Muissa maissa tarvittaisiin tiukempia toimia maan velvoitteen täyttämiseksi.

Nykyistä tiukempia toimenpiteitä tarvittaisiin, jotta EY pääsisi Kioton pöytäkirjan mukaiseen tavoitteeseensa. Niillä tiukemmilla toimenpiteillä, jotka jäsenmaat ovat ilmoittaneet komissiolle, päästäisiin Euroopan Ympäristökeskuksen arvioin mukaan noin 7 prosentin vähenemään vuoden 1990 päästöjen määrästä. Tämä tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi eräiden maiden vähentävän päästöjään enemmän kuin näille maille on EU:n taakanjaossa tavoitteeksi sovittu. Joissakin maissa (mm. Alankomaissa) nämä lisätoimet tarkoittavat mm. Kioton mekanismien käyttöä. Mekanismit ovat käytössä vain, jos Kioton pöytäkirja tulee voimaan. Jos riittävä joukko jäsenmaita ei lisätoimillaan saa aikaan suurempaa vähenemää kuin mitä EU:n taakanjako niiltä edellyttää, EY ei saavuttaisi edellä mainittua päästöjen vähenemää, vaan vähenemä jäisi noin 5 prosenttiin.

EU:n jäsenyyttä hakeneiden kymmenen maan yhteiset kasvihuonekaasujen päästöt olivat perusvuonna noin 1499 Mt CO₂-ekv. ja

vuonna 2001 noin 962 Mt CO₂-ekv. Kioton pöytäkirjassa tarkoitettu perusvuosi vaihtelee näissä maissa vuosien 1985 ja 1990 välillä. Hakijamaiden päästöt vuonna 2001 olivat siis noin 36 prosenttia pienemmät kuin ne olivat perusvuonna. Joissakin maissa kuten Virossa, Latviassa ja Liettuassa päästöt ovat huomattavasti, noin 50 prosenttia, perusvuoden päästöjä pienemmät. Hakijamaiden Kioton pöytäkirjan mukainen vähennysvelvoite on keskimäärin 8 prosenttia vuodessa perusvuoden päästöjen määrästä sitoumuskaudella 2008—2012 lukuun ottamatta Unkaria ja Puolaa, joiden vähennysvelvoite on 6 prosenttia.

Kaikki jäsenyyttä hakeneet maat, Sloveniaa lukuun ottamatta, arvioivat edellä mainitun raportin mukaan pystyvänsä myös saavuttamaan oman Kioton pöytäkirjan mukaisen vähennystavoitteen, jopa alittamaan sen huomattavasti. Uusien jäsenmaiden päästökaupan piirissä olevat toiminnanharjoittajat ovatkin potentiaalisia päästöoikeuksien myyjä EY:n päästökaupassa.

2.3.2. *Kasvihuonekaasupäästöjen kehitys Suomessa*

Suomen tavoitteena on osana Euroopan unionia rajoittaa ilmastonmuutoksesta aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjään siten, että keskimääräiset vuotuiset päästöt ovat Kioton pöytäkirjan tarkoittamalla ensimmäisellä sitoumuskaudella 2008—2012 korkeintaan yhtä suuret kuin ne olivat vuonna 1990, jolloin ne viimeisimmän arvion mukaan vastasivat noin 76,8 miljoonaa hiilidioksiditonnia. Kansallisiin päästöihin liittyviä tietoja voidaan tarkentaa aina vuoteen 2006 saakka, minkä jälkeen vuoden 1990 lopulliset päästöluvut vahvistetaan.

Suomen vuoden 1990 kasvihuonekaasupäästöt olivat normaalia alhaisemmat. Vuosi 1990 oli pitkän ajan keskiarvoa lämpöisempi vuosi ja sähkön nettotuonti oli poikkeuksellisen suuri. Energian tarve ja sen seurauksena energian tuotannosta ja kulutuksesta aiheutuvat päästöt ovat 1990-luvulla ja 2000-luvun ensimmäisinä vuosina kasvaneet teollisuuden ja muun talouden kehityksen myötä. Vuositaiset vaihtelut ovat kuitenkin olleet melkoiset sen mukaan, mikä on ollut talouden ja

ennen kaikkea energiavaltaisten teollisuustoimialojen kehitys, vesivoimatilanne Pohjoismaissa ja muiden hiilidioksidipäästöttömien sähkön tuotantomuotojen määrä. Lisäksi kehitykseen ovat vaikuttaneet ne useat 1990-luvun toimenpiteet, joilla on hidastettu energian kulutuksen kasvua ja vauhditettu muun muassa biopolttoaineiden ja muiden uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa sekä vähennetty kaatopaikkojen metaanikaasupäästöjä.

Vuonna 2002 Suomen kasvihuonekaasupäästöt olivat noin 4,9 milj. tonnia (6 prosenttia) suuremmat kuin vuonna 1990. Päästöjen kasvua vauhditti erityisesti polttoaineiden käytöstä johtuvien hiilidioksidipäästöjen lisääntyminen noin 8 miljoonalla tonnilla vuoteen 1990 verrattuna. Päästöjen kokonaiskasvua hillitsi puolestaan metaani- ja typpioksiduulin sekä maatalousmaiden hiilidioksidipäästöjen aleneminen.

Ennakoarvioiden mukaan vuoden 2003 kasvihuonekaasupäästöt olivat selvästi vuoden 2002 päästöjä suuremmat. Päästöt olivat poikkeuksellisen korkeat, koska Pohjoismaiden vesivoimatuotanto oli niukka ja sen väjäästä on korvattu fossiililla polttoaineilla ja turpeella. Kaiken kaikkiaan vuoden 2003 päästöjen arvioidaan olleen noin 18 prosenttia suuremmat kuin Suomen keskimääräinen päästötavoite vuosille 2008—2012. Tarkasteltaessa Suomen päästöhistoriaa, on selvää, että vuoden 2003 tilanne edustaa ääripäätä tässä kehityksessä. Korkeiden päästöjen syyt ovat selvillä ja lähivuosina palattaneen takaisin kohti normaalimpia kasvihuonekaasujen päästömääriä.

Päästöjen kasvu on keskittynyt hiilidioksidipäästöihin. Metaanin ja typpioksiduulin päästöt ovat vuosien 1990 ja 2002 välisenä aikana jonkin verran vähentyneet. F-kaasujen päästöt ovat olleet kasvussa, mutta niiden merkitys kokonaispäästöihin on vähäinen. Hiilidioksidipäästöt ovat kasvaneet selvästi päästökaupan piiriin kuuluvilla aloilla. Sen sijaan päästökaupan ulkopuolelle jäävillä aloilla hiilidioksidipäästöt ovat kokonaisudessaan hieman laskeneet. Päästökauppaan kuuluvien alojen hiilidioksidipäästöt kasvovivat vuodesta 1990 vuoteen 2002 lähes yhdeksällä miljoonalla tonnilla ja olivat vuonna 2002 noin 27 prosenttia vuoden 1990 tason

yläpuolella. Merkittävin tekijä päästökauppasektorin päästöjen lisääntymiseen on ollut lauhdevoiman tuotannon kasvu. Myös vuoden 2003 hiilidioksidipäästöjen voimakas lisääntyminen johtui suurelta osin lauhdevoiman tuotannon ja päästöjen voimakkaasta kasvusta.

Taulukossa 1 on esitetty Suomen kasvihuonekaasupäästöt sektoreittain vuosilta 1990 ja 2002. Päästöjen jakautuminen päästökauppasektorille ja päästökauppasektorin

ulkopuolelle jääville aloille perustuu kauppa- ja teollisuusministeriössä tehtyyn arvioon. Päästökauppasektorin osuus Suomen kasvihuonekaasujen päästöistä oli vuonna 1990 noin 43 prosenttia ja vuonna 2002 noin 51 prosenttia. Hiilidioksidipäästöistä päästökauppasektorin osuus vuonna 1990 noin 52 prosenttia ja vuonna 2002 noin 60 prosenttia. Vuonna 2003 osuus oli poikkeuksellisen suuri, lähes 70 prosenttia.

Taulukko 1. Suomen kasvihuonekaasupäästöt 1990 ja 2002 sektoreittain, Mt CO₂-ekv

| Mt CO ₂ -ekv | 1990 | 2002 | muutos Mt CO ₂ -ekv | muutos % |
|--------------------------------------|-------------|-------------|--------------------------------|--------------|
| Päästökauppasektori | | | | |
| - CO ₂ | | | | |
| - teollisuus | 15,6 | 17,3 | +1,2 | +7 % |
| - kaukolämpö ja -voima | 11,1 | 13,7 | +2,6 | +23 % |
| - erillinen sähköntuotanto | 5,3 | 10,5 | +5,0 | +94 % |
| Päästökauppasektori yhteensä | 32,0 | 41,4 | +8,8 | +27 % |
| Ei-päästökauppasektori | | | | |
| - CO ₂ | | | | |
| - liikenne | 12,0 | 12,7 | +0,7 | +6 % |
| - muu polttoainekäyttö ¹⁾ | 11,1 | 8,8 | -1,6 | -15 % |
| - muu CO ₂ ²⁾ | 7,4 | 6,3 | -1,1 | -15 % |
| - CO ₂ yhteensä | 30,5 | 27,8 | -2,9 | -7 % |
| - Muut kaasut ³⁾ | 14,3 | 12,4 | -1,9 | -13 % |
| Ei-päästökauppasektori | 44,8 | 40,2 | -3,9 | -9 % |
| Päästöt yhteensä | 76,8 | 81,7 | +4,8 | +6 % |

¹⁾ Merkittävimmät kohteet: talokohtaisen lämmityksen, maatalouden, rakennustoiminnan ja päästökauppaan kuulumattoman teollisuuden päästöt.

²⁾ Sisältää maatalousmaiden ja polttoainetarastojen päästöt, hävikit ja haihtumiset.

³⁾ Metaani, dityppioksidi, HFC, PFC ja SF₂.

Kansallisen ilmastostrategian uudistamisen yhteydessä, arvioidaan Suomen kasvihuonekaasupäästöjen tulevaa kehitystä ajanjaksolla, joka kattaa sekä EY:n päästökaupan ensimmäisen kauden (vuodet 2005—2007) että Kioton pöytäkirjan mukaisen ensimmäisen sitoumuskauden (vuodet 2008—2012). Il-

mastostrategian päästökehitysarvioiden laadinta on vielä osittain kesken, mutta tähän mennessä on tehty arvio päästöjen kehityksestä sellaisessa vaihtoehdossa, jossa uusia toimenpiteitä ei oteta käyttöön vaan pidetään ainoastaan nykyiset toimenpiteet voimassa. Laskelma kuvaa siten voimassa olevien toi-

mien riittävyttä päästötavoitteiden saavuttamiseksi.

Laskelmissa on otettu huomioon kansantalouden ja energiatalouden toimintaympäristössä viime vuosina tapahtuneet muutokset samoin kuin energian kulutukseen ja hankintaan kohdistuneet uudet toimenpiteet, joita ovat erityisesti eduskunnan lisädinvoimaa koskeva päätös, uusien rakennusten rakentamismääräyksiin tulleet muutokset ja energiaverojen korotus vuoden 2003 alusta. Sen sijaan EY:n päästökauppaa tai muita uusia toimenpiteitä näissä arvioissa ei ole otettu huomioon.

Suomen kasvihuonekaasupäästöjen trendimäinen kasvu jatkuisi tehdyn arvion mukaan kuluvan vuosikymmenen loppupuolelle saakka. Ensimmäisellä päästökaupakaudella 2005—2007 Suomen kaikki kasvihuonekaasupäästöt olisivat keskimäärin runsaat 87 miljoonaa ekvivalenttista hiilidioksiditonnia vuodessa eli noin 14 prosenttia enemmän kuin vuonna 1990. Vuosina 2008—2012 päästöt olisivat tehdyn arvion mukaan lisädinvoiman käyttöönottamisen johdosta alemmat kuin ensimmäisellä päästökaupakaudella. Vuosikeskiarvona arvioiden päästöt olisivat tuolloin 85 miljoonan tonnin luokkaa eli noin 11 prosenttia vuoden 1990 tavoitearvoa korkeammat.

Päästöjen kasvu kohdistuu erityisesti päästökaupan piiriin kuuluville aloille, energiantuotantoon teollisuuteen sekä energian tuotantoon. Keskeisimpiä syitä päästöjen lisääntymiseen on taloudellisen aktiviteetin kasvu niin päästökaupan piiriin kuuluvilla sektoreilla kuin muuallakin kansantaloudessa. Kansantalouden tuotannon kasvu lisää sähkön kulutusta tehtyjen arvioiden mukaan edelleen huomattavasti kotitalouksissa, palveluissa ja muualla tuotannossa. Päästökaupan ulkopuolella olevien sektoreiden sähkön käytön kasvu näkyy päästökaupasektorin päästöjen lisääntymisenä, mikä seikka osaltaan selittää päästökemityksen eroa näiden kahden sektorin välillä.

2.4. Kansallinen ilmastostrategia

2.4.1. Yleistä

Kansallinen ilmastostrategia valmistui

vuonna 2001. Valtioneuvosto antoi ilmastostrategian selontekona eduskunnalle maaliskuussa 2001 (VNS 1/2001 vp). Ilmastostrategian lähtökohtana oli, että se perustetaan ensi vaiheessa kotimaisiin toimenpiteisiin. Kansallista ilmastostrategiaa laadittaessa ei ollut tietoa EU:ssa kaavailun yhteisön sisäisen päästökaupan linjauksista. Tästä syystä kansallinen ilmastostrategia ei sisältänyt päästökauppaa. Samoin kansainvälinen yhteisymmärrys Kioton mekanismeja (yhteistuetus, puhtaan kehityksen mekanismi, kansainvälinen päästökauppa), nieluja, noudattamisen valvontaa, raportointia ja seurantaa koskeviksi toimeenpanosäännöiksi olivat tuolloin vielä neuvotteluvaiheessa. Strategiasa todetaan, että jos myöhemmin päästään kansainvälisesti tulokseen kyseisistä toimeenpanosäännöistä, otetaan niitä koskevat mahdollisuudet huomioon kansallisia toimia mitoitettaessa. Kansallinen ilmastostrategia sisältää näin ollen ne linjaukset, tavoitteet ja toimenpiteet, jotka olisivat tarpeen kansallisen päästövähennystavoitteemme toteuttamiseksi yksinomaan kotimaisia toimia käyttäen.

Eduskunta hyväksyi selonteon johdosta ympäristövaliokunnan mietinnön mukaisen lausunnon (YmVM 6/2001 vp). Lausunnossa todetaan, että selonteon pohjalta voidaan aloittaa Suomen ilmasto-ohjelman toteuttaminen. Eduskunta liitti lausuntoonsa yhden lausuman (EK 17/2001 vp) ja useita täydennys- ja kehittämistarpeita. Kauppa- ja teollisuusministeriö lähetti tammikuussa 2003 eduskunnan ympäristövaliokunnalle ja talousvaliokunnalle selvityksen kansallisen ilmastostrategian toteuttamisesta ja täydentämisestä (Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 2/2003).

Ilmastostrategiassa pääpaino on Kioton pöytäkirjan määrittämän ensimmäisen sitoumuskauden 2008—2012 tavoitteiden saavuttamisella. Päästökauppadirektiivin ensimmäisen päästökaupakauden, vuodet 2005—2007, päästökemitykseen ilmastostrategiassa ei oteta kantaa.

Kansallisessa ilmastostrategiassa päästöjen arvioidaan kasvavan merkittävästi ellei uusia toimenpiteitä oteta käyttöön. Vuoden 2010 tilanteessa päästöjen vähennystarpeen arvioitiin olevan noin 14 Mt CO₂-ekv (miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttonnia). Keskeisimmät

kohteet päästöjen alentamiseksi ilmastostrategiassa ovat energian käytön tehostaminen, uusiutuvien energiamuotojen käytön lisääminen sekä sähkön hankintaratkaisut.

Toteuttamalla kaikki uusiutuvan energian edistämishojelman sisältämät toimenpiteet päästöjä arvioitiin voitavan vähentää enimmillään 4—5 miljoonaa tonnia CO₂-ekv. vuonna 2010. Päästöjä arvioitiin voitavan vähentää edelleen 3—4 miljoonaa tonnia CO₂-ekv. energian käyttöä tehostamalla energiansäästön edistämishojelman ja ilmastostrategian oletusten mukaisesti. Metaania ja muita kasvihuonekaasuja koskevin toimin arvioitiin saatavan aikaan runsaan miljoonan tonnin CO₂-ekv. päästöjen vähenemä.

Ilmastostrategian mukaan sähkön hankinnan osalta olisi pyrittävä vähintään 6—10 miljoonan tonnin CO₂-ekv. päästöjen vähenemään vuoteen 2010 mennessä. Tämän todettiin olevan mahdollista saavuttaa joko sallimalla ydinvoiman lisärakentaminen tai rajoittamalla kivihiihen kulutusta.

Ilmastostrategian mukaisten tavoitteiden toteutuminen edellyttää taloudellisten ohjausvoimien voimakasta lisäämistä ja onnistunutta kohdentamista. Lisäksi strategian toteuttaminen edellyttää riittävää julkista panostusta tutkimus- ja kehitystoimintaan, erilaisia säästöjä ja vapaaehtoisia sopimuksia sekä kuluttajien omaehtoisen toiminnan kannustamista.

2.4.2. Teknologian kehittäminen

Ilmastostrategiassa edellytetään, että Suomessa panostetaan tulevaisuudessa energian säästöä tukevan, uusiutuvien energialähteiden kilpailukykyä edistävän ja muuten ympäristön huomioon ottavan teknologian kehittämiseen. Niihin kohdistuva julkinen rahoitus sekä uuden energiateknologian ja muun päästöjä vähentävän ympäristöteknologian kaupallistamisen tuki on siksi säilytettävä vähintään nykytasolla.

2.4.3. Verotus ja tuet

Kansallisessa ilmastostrategiassa energiaerotus on keskeisimpiä ohjauskeinoja. Verotuksella voidaan ohjata kehitystä kohti vähemmän hiilidioksidipäästöjä aiheuttavia

energiälähteitä, hillitä energian kulutuksen kasvua sekä ohjata jätehuoltoa ilmastopolitiikan kannalta suotuisampaan suuntaan. Strategiassa energiaveroja, mukaan lukien liikennepolttoaineiden verot, päästöihin vaikuttavia muita veroja ja maksuja käytetään ohjauskeinona ottaen kuitenkin huomioon kansainvälinen kehitys ja teollisuuden kilpailukyky. EY:ssä pyritään edistämään yhteisen eurooppalaisen energia- ja ympäristöverotuksen aikaansaamista. Strategian mukaan auton hankinnan verotusta kehitetään nykyistä enemmän polttoaineen kulutuksesta riippuvaksi ottaen huomioon erityisesti vanhempien autojen polttoaineen kulutusta koskevan tietopohjan puutteet.

Ilmastostrategian mukaan energiatukia on tarkoitus lisätä ja niitä tullaan käyttämään sekä energian tehokkaamman käytön että uusiutuvien energialähteiden tuotannon ja käytön lisäämiseksi. Strategian mukaan energiaerojärjestelmään sisältyviä verotukia uusiutuvalla energialle jatketaan.

2.4.4. Energiansäästösopimukset

Keskeisiin kansallisiin energiankäyttöä koskeviin toimiin kuuluvat ns. energiansäästösopimukset. Ilmastostrategian mukaisesti jotkut niistä, kuten teollisuuden ja energia-alan sopimukset voitaisiin laajentaa kasvihuonekaasujen vähentämissopimuksiksi. Jatkossa olisi tarkoituksenmukaista selvittää, onko sopimukset ja niistä energian käyttäjäosapuolille aiheutuvat kustannukset mahdollista ottaa huomioon valtion muissa ohjauskeinoissa.

2.4.5. Energian käyttö ja tuotanto

Energian tuotannon ja käytön hiilidioksidipäästöt ovat avainasemassa kansallisen tavoitteemme saavuttamisessa. Kansallisessa ilmastostrategiassa lähdetään siitä, että energian käytön tehostamista jatketaan syksyllä 2000 valmistuneen energiansäästön edistämishojelman mukaisesti. Uusiutuvien energialähteiden tuotannon ja käytön kasvua lisätään vuonna 1999 laaditun edistämishojelman linjausten mukaisesti. Näitä alueita koskevat toimet toteutetaan siitä riippumatta, mitä toimenpiteitä aikaa myöten nähdään ai-

heelliseksi toteuttaa esimerkiksi sähkön tuotannossa.

Ilmastostrategian keskeisenä lähtökohtana erityisesti sähkön hankintaa koskevien toimien osalta on, että mitään teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoista ja ympäristötavoitteita tukevaa sähköntuotantomuotoa ei suljeta pois vaihtoehtojen joukosta. Sähkömarkkinoita koskevia toimenpiteitä suunniteltaessa edellytetään, että energiantuottajat hyödyntävät yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon rakentamismahdollisuudet täysimääräisesti ja että tällaisen kapasiteetin pääpolttoaineeksi valitaan maakaasu tai uusiutuvat energialähteet.

Ilmastostrategian perustaminen runsaan tuontisähkön varaan ei ole perusteltua. Sähkön hankintaa koskevien toimien lähtökohtana onkin tältä osin oletus, että sähkön tuonti tulee vähenemään viime vuosien ennätyskorkeista määristä. Edellä kuvattujen sähkön hankintaa koskevien toimenpidelinjausten ja lähtökohtien lisäksi tarvitaan toimenpiteitä erityisesti erillisen sähkön tuotannon, niin sanotun lauhdutussähkötuotannon suuntaamiseksi vähemmän päästöjä aiheuttavaksi. Ilmastostrategian mukaan tältä osin on valittavana kaksi päälinjaa: uuden ydinvoimakapasiteetin rakentamisen salliminen tai kivihiilen polton rajoittaminen erillisessä sähkön tuotannossa.

Valtioneuvosto teki 17 päivänä tammikuuta 2002 Teollisuuden Voima Oy:n suunnittelemaa uutta ydinvoimalaitosyksikköä koskevan periaatepäätöksen. Päätöksessään valtioneuvosto katsoo hankkeen yhteiskunnan kokonaisedun mukaiseksi. Eduskunta teki asiasta päätöksen toukokuussa 2002 (M4/2001). Teollisuuden Voima Oy jätti ydinvoimalaitosyksikköä koskevan rakentamislupahakemuksen valtioneuvostolle 8.1.2004. Asia käsitellään ja päätetään ydinenergialain (990/1987) mukaisessa järjestyksessä.

2.5. Ympäristönsuojelulaki

Ympäristönsuojelulaki (86/2000), joka tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000, on ympäristön pilaantumisen torjunnan yleislaki. Laki sisältää yhtenäiset säännökset maaperän, vesien ja ilman suojelusta. Laissa on säännökset mm. ympäristön suojelua koske-

vista yleisistä periaatteista, velvollisuuksista ja kielloista, säännökset ympäristöluvista, ilmoitusmenettelystä, korvauksista, pilaantuneen maaperän sekä pohjaveden puhdistamisesta. Lain tavoitteena on tehostaa ympäristönsuojelua ottamalla huomioon yhtenäisesti ympäristöä pilaavien toimintojen vaikutukset päätöksenteossa. Tämä tarkoittaa, että päätöksenteossa tulee ottaa huomioon samanaikaisesti kaikki toiminnan vaikutukset ympäristöön ja että kaikkia haitallisia vaikutuksia ehkäistään niin tehokkaasti kuin mahdollista riippumatta ympäristöelementistä, johon vaikutukset kohdistuvat. Yhtenäisen päätöksenteon ja yhtenäisen pilaantumisen valvonnan vaatimus perustuu erityisesti IPPC -direktiiviin. Lain yleisenä tavoitteena on myös torjua ilmastonmuutosta ja tukea muutoin kestävästä kehityksestä. Ympäristönsuojelulla säännellään ympäristön pilaantumista aiheuttavia päästöjä, joista myös osa on kasvihuonekaasuja. Ympäristönsuojelulla ei kuitenkaan säännellä välittömästi hiilidioksidipäästöjä.

Ympäristönsuojelulain keskeisen sisällön muodostavat ympäristölupaa koskevat säännökset, jotka jakautuvat kuuteen lukuun. Ympäristöluvan tarvetta koskevassa 4 luvussa säädetään, mihin toimintoihin tarvitaan lupa. Asetuksella säännellään tarkemmin luvanvaraisista toiminnoista. Luvan tarve perustuu yhtäältä toiminnan luonteeseen ja toisaalta toiminnan ennakoituihin haitallisiin vaikutuksiin ympäristössä. Ympäristölupaa edellytetään kaikilta päästökauppakiehdotuksen soveltamisalaa sisältyviltä laitoksilta lukuun ottamatta alle 5 megawatin laitoksia. Lupa tarvitaan myös toiminnan olennaiseen muuttamiseen. Lupamenettely on keskeinen keino ehkäistä ympäristön pilaantumista ennakolta. Siinä selvitetään ja arvioidaan tapauskohtaisesti toiminnan ympäristövaikutukset ja asetetaan toiminnalle yksilöidyt velvoitteet. Asian käsittelyyn liittyy haittaa kärsivien ja muiden intressitahojen kuuleminen. Ympäristölupaviranomaisen toimivalta on säännelty ympäristönsuojelulain 5 luvussa. Lupaviranomaisina toimivat ympäristölupavirasto, alueellinen ympäristökeskus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen.

Ympäristönsuojelulaissa on yksityiskohtai-

set säännökset lupapäätöksen sisällöstä, antamisesta ja päätöksen tiedottamisesta sekä luvan voimassaoloon liittyvistä seikoista, kuten luvan tarkistamisesta, raukeamisesta, muuttamisesta ja peruuttamisesta. Ympäristönsuojelulain 43 §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaan lupamääräysten tulee täyttää parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimukset. Parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatetta käytetään päästövähennysveloitteiden määrittelyssä ja mitoittamisessa. Lupaharkinnassa otetaan huomioon toiminnan tekniset erityisominaisuudet ja esimerkiksi toiminnan odotettavissa oleva taloudellinen käyttöikä.

Lupaviranomaisen tulee kiinnittää huomiota myös energian käytön tehokkuuteen. Lupaharkinnassa energiatehokkuutta vaaditaan lähinnä vain IPPC -direktiivissä tarkoitettuilta toiminnoilta. Energiatehokkuus voidaan selvittää esimerkiksi vapaaehtoisen energiakatselmuksen perusteella. Luvassa voidaan tarvittaessa asettaa erityisiä selvitysmääräyksiä energiatehokkuuden parantamisesta tai energian talteenottomahdollisuuksista.

2.6. Århusin sopimus

Århusissa, Tanskassa kesäkuussa 1998 tehdyn tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (jäljempänä Århusin sopimus) sopimusosapuolet takaavat yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöä koskevissa asioissa siten kuin yleissopimuksessa tarkemmin määrätään. Århusin sopimuksen hyväksymistä koskeva hallituksen esitys (HE 165/2003) annettiin Eduskunnalle joulukuussa 2003.

Århusin sopimus sisältää määräyksiä, jotka voidaan ryhmitellä kolmeen ryhmään: ympäristöä koskevan tiedon saanti (4 ja 5 artikla), yleisön osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon (6, 7 ja 8 artikla) sekä muutoksenhakuoikeus (9 artikla). Määräykset osallistumisoikeudesta koskevat toisaalta yksittäisiä hankkeita (6 artikla) ja toisaalta osallistumista yleisemmin päätöksentekoon eli erilaisten suunnitelmien ja lainsäädännön valmisteluun (7 ja 8 artikla). So-

pimuksen 9 artiklan perusteella muutoksenhaku koskee itse sopimuksen soveltamisalaan kuuluvia kysymyksiä eli oikeutta hakea muutosta ympäristöä koskevan tiedon saantiin sekä sopimuksessa määritellyjä toimintoja koskeviin päätöksiin. Viimeksi mainitussa artiklassa säännellään lisäksi yleisön oikeutta panna vireille joko hallinnollinen menettely tai kanne tuomioistuimessa lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin kieltämiseksi tai oikaisemiseksi. Muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevia määräyksiä sovelletaan luonnollisten henkilöiden lisäksi ympäristöjärjestöihin.

Århusin sopimuksessa muutoksenhaku-mahdollisuudet koskevat ympäristötiedon saannin lisäksi lähinnä sellaista päätöksentekoa, jossa päätetään ympäristöä pilaavan tai muutoin kuormittavan toiminnan harjoittamisedellytyksistä tai sellaisista hankkeista, jotka muulla tavalla vaikuttavat ympäristöön tai maankäyttöön. Toiminnallisissa hankkeissa muutoksenhakuoikeus tulee taata erityisesti sopimuksen liitteessä mainittujen toimintojen osalta. Liitteessä mainitut toiminnot ovat pitkälti samoja, joita koskee kansallisesti ympäristövaikutusten arviointimenettely ja ympäristönsuojelulainsäädännön soveltaminen.

Päätökaupassa ei ole kysymys Århusin sopimuksen tarkoittamalla tavalla ympäristöä pilaavan hankkeen toteuttamisesta. Päätökaupan soveltamisalaan kuuluville toiminnanharjoittajille ei aiheudu Århusin sopimuksen hyväksymisestä ja voimaan saattamisesta uusia velvoitteita.

2.7. Viranomaistoimien järjestäminen

Valtioneuvosto teki 30.1.2003 periaatepäätöksen ilmastopolitiikan viranomaistoimien järjestämisestä valtionhallinnossa. Periaatepäätös sisältää linjaukset siitä, miten ministeriöiden ja niiden alaisen virastojen tehtävät ja yhteistyö järjestetään kotimaan ilmastopolitiikan valmistelussa ja toimeenpanossa. Periaatepäätös perustuu vuoden 2002 joulukuussa mietintönsä jättäneen Ilmastopolitiikan viranomaistoimet -toimikunnan mietintöön (kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 15/2002).

Periaatepäätöksen mukaan kokemukset

viime vuosien ilmastopoliittisten strategioiden ja muiden linjausten valmistelusta puoltavat näkemystä, jonka mukaan hallituksessa tulisi olla erillinen työryhmä näiden asioiden käsittelyä varten. Periaatepäätöksen mukaan päästöoikeuksien kansallisen jakosuunnitelman hyväksyy valtioneuvosto. Kauppa- ja teollisuusministeriö koordinoi ja on päävastuussa päästöoikeuksien jakosuunnitelman ja päästökauppadirektiivin voimaansaanevan lainsäädännön valmistelusta ja direktiivin mukaisen päästökaupan toimeenpanosta Suomessa. Päästölupien myöntämisestä ja päästöoikeuksien jakamisesta vastaa kauppa- ja teollisuusministeriö Energiamarckinaviraston kanssa. Periaatepäätöksen mukaan Kioton pöytäkirjan mukaiselle kansallisen sallitun päästömäärän rekisterille, jolla seurataan veloitteen noudattamista, ja päästökauppadirektiivin tarvitsemalle rekisterille on perusteltua olla yhteinen rekisterijärjestelmä, josta Energiamarckinavirasto on vastuussa.

Maaliskuun 2003 eduskuntavaalien jälkeen nimitetty hallitus perusti toukokuussa ministerityöryhmän, jonka tehtäväksi annettiin muun muassa päästökauppadirektiivin vuoksi uusittavaksi tulevan ilmastostrategian valmistelu ja päästökauppadirektiivin edellyttämän kansallisen jakosuunnitelman valmistelun johtaminen sekä sen käsittely ennen asian hyväksymistä valtioneuvostossa.

2.8. Päästökaupan toimeenpano eri maissa

2.8.1. Yleistä

Päästökauppadirektiivin toimeenpano on useimmissa EU:n jäsenvaltioissa myöhässä direktiivin edellyttämästä toimeenpanoajankautulusta. Käytettävissä olevien selvitysten (Baker & McKenzie Global Clean Energy and Climate Change Newsletter 9.2.2004 ja Green Stream Network: Päästökauppadirektiivin toimeenpano eräissä EU maissa 30.1.2004) perusteella näyttäisi siltä, että vaikka päästökauppadirektiivin kansallinen toimeenpano tarkastelluissa maissa (Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta (UK), Saksa, Ruotsi, Tanska, Itävalta, Belgia, Ranska, Espanja, Italia, Irlanti, Puola, Tseki, Unkari) on työn alla, vain harvassa maas-

sa oli tammikuun 2004 loppuun mennessä valmistunut direktiivin täytäntöön panemiseksi tarvittavaa lainsäädäntöä. Luonnoksen kansalliseksi päästöoikeuksien jakosuunnitelmaksi tai EY:n komissiolle lähetettävän jakosuunnitelman olivat maaliskuun loppuun 2004 mennessä julkistaneet Alankomaat, Irlanti, Itävalta, Portugali, Saksa, Tanska, UK, ja Suomi. Päästökauppadirektiivin mukaan jakosuunnitelma on julkistettava ja ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille viimeistään 31 maaliskuuta 2004. Kansallisen jakosuunnitelman tai luonnoksen jakosuunnitelmaksi ilmoittivat komissiolle maaliskuun loppuun mennessä Irlanti, Itävalta, Saksa, Tanska ja Suomi. Uusien jäsenvaltioiden osalta määräaika on toukokuun alku. Latvia julkisti luonnoksen kansalliseksi jakosuunnitelmaksi maaliskuun 2004 alussa.

Seuraavassa on lähemmin tarkasteltu päästökauppadirektiivin toimeenpanoa Alankomaissa, UK:ssa, Saksassa, Ruotsissa ja Tanskassa pääosin tammikuun lopun 2004 tilanteen perusteella.

2.8.2. Alankomaat

Vastuu päästökauppadirektiivin toimeenpanosta Alankomaissa on ympäristöministeriöllä (VROM). Alankomaiden hallitus päätti jo vuoden 1999 lopussa viitekehyksestä koskien kansallista NO_x-päästökauppaa. Tähän päästökauppaan liittyvien päästöjen tarkkailua varten luotiin erityinen valtakunnallinen päästöviranomainen (NEA). Päästöviranomainen avustaa ympäristöministeriötä päästökauppadirektiivin kansallisessa toimeenpanossa.

Päästökauppadirektiivi saatetaan osaksi Alankomaiden lainsäädäntöä laajentamalla ympäristön hallintaa koskevaa lakia (EMA) siten, että sekä EY:n päästökauppajärjestelmä että kansallinen NO_x-päästökauppajärjestelmä tulevat sen piiriin. Tarvittavat säännökset sisällytetään lain 16 lukuun. EY:n päästökaupan täytäntöönpano määritellään erillisessä CO₂ -päästökauppaa koskevassa säädöksessä.

Ympäristöhallintalain muutosehdotuksen mukaan hallitus päättää päästöoikeuksien kansallisesta jakosuunnitelmasta. Kansallisen jakosuunnitelman hallitukselle valmistelee

talousministeriö (Ministry of Economic Affairs), jolle kuuluu mm. energia-asioiden hallinto, yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa. Myös Ympäristökeskus (The Netherlands Agency for Energy and the Environment; NOVEM) osallistuu jakosuunnitelman valmisteluihin. Päästöoikeuksien jaon kriteerit määritellään ympäristöhallintaa koskevan lain nojalla annettavalla erillisellä asetuksella. Päästökauppadirektiivin artiklojen 4 ja 5 mukaisista päästölupien myöntämisestä vastaa valtakunnallinen päästöviranomainen (NEA). Päästöluvan myöntämisen ehtona on, että toiminnanharjoittaja on laatinut hyväksyttävän päästöjen tarkkailusuunnitelman.

Päästöjen tarkkailua, raportointia ja direktiivin noudattamista koskevat säännökset sisällytetään ympäristöhallintaa koskevaan lakiin. Säännösten tarkoituksena on varmistaa, että kaikki laitokset täyttävät uudet lakisääteiset päästöjen tarkkailuvaatimukset. Laissa säädetään (2. luvussa) NEA:lle valtuus toimia päästökauppaviranomaisena. Päästöviranomainen olisi myös vastuussa ympäristöhallintalain päästökauppaan liittyvien vaatimusten täytäntöönpanosta ja noudattamisen valvonnasta. NEA:n keskeiset tehtävät olisivat: 1) myöntää päästölupa yrityksille, jotka osallistuvat NO_x- ja CO₂-päästökauppajärjestelmiin ja jotka täyttävät päästöluvan myöntämiselle asetetut ehdot, 2) hyväksyä toiminnanharjoittajien esittämät päästöjen tarkkailusuunnitelmat, 3) pitää yllä NO_x- ja CO₂-päästöoikeuksien rekisteriä ja 4) valvoa NO_x- ja CO₂-päästökauppajärjestelmiin liittyvien lakisääteisten vaatimusten toteutumista ja noudattamista. Päästökauppadirektiivin mukainen lupa- ja päästöjen tarkkailujärjestelmä olisi näin eriytetty IPPC-direktiivin mukaisesta lupa- ja tarkkailujärjestelmästä.

Alankomaiden hallitus laatii ohjeistoa päästöjen tarkkailusta. Ohjeistossa pyritään yhtenäistämään Euroopan komission päästöjen tarkkailua koskevan ohjeiston vaatimukset ja kansalliset, erityisesti kansallisesta NO_x-kauppajärjestelmästä saadut kokemukset. Hallitus on käynyt aiheesta vuoropuhelua EY:n komission kanssa. Ohjeisto julkaistaneen CO₂-päästökauppaa koskevan lainsäädännön nojalla annettavana asetuksena.

Alankomaiden hallitus kehittää parhaillaan

todentamisjärjestelmää, jonka tarkoituksena on varmistaa asianmukainen ja yhdenmukainen todentamismenettely sekä ohjata toiminnanharjoittajien päästöraportit todentavia riippumattomia todentajia.

2.8.3. *Yhdistynyt kuningaskunta*

Yhdistyneessä kuningaskunnassa (UK) on vuoden 2002 huhtikuusta lähtien ollut käytössä kansallinen, vapaaehtoisuuteen perustuva päästökauppajärjestelmä. Päästökauppajärjestelmään ovat voineet liittyä yhtiöt, jotka päättävät asettaa itselleen juridisesti sitovat kasvihuonekaasujen vähennystavoitteet ja yhtiöt, jotka ovat tehneet hallituksen kanssa sopimuksen ilmastomuutoksen torjumisesta. Molemmat tavoitteet ovat vapaaehtoisia, joskin jälkimmäiseen on kannustettu hiilidioksidiveron alennuksella, jonka mukaan energiansäästötavoitteensa saavuttanut yhtiö saa 80 prosenttia vähennyksen hiilidioksidiveroonsa. Järjestelmään kuuluneet yhtiöt voivat käyttää järjestelmässä kaupan olevia päästövähennysyksiköitä hyväksymänsä velvoitteen kattamiseen. Ensimmäisen käyttövuoden aikana järjestelmään ilmoittautuneilla yhtiöillä oli hallussaan päästöoikeuksia noin 31,5 milj. hiilidioksiditonniin päästämiselle. Näistä oikeuksista noin neljännes vaihtoi omistajaa ensimmäisen käyttövuoden aikana.

EY:n päästökaupan kansallista toteutuksesta UK:ssa vastaa Ympäristö-, elintarvike- ja maatalousministeriö (Department of Environment, Food and Rural Affairs; DEFRA). DEFRA toimii yhteistyössä kauppaja- ja teollisuusministeriön, valtiovarainministeriön ja kaasu- ja sähkömarkkinaviraston (Ofgem) kanssa. Itsenäisen aluehallinnon vuoksi täytäntöönpanossa on mukana myös Walesin, Englannin, Skotlannin ja Pohjois-Irlannin viranomaiset.

EY:n päästökauppajärjestelmän kansallinen täytäntöönpano on tarkoitus toteuttaa erillisillä kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmää koskevilla säädöksillä. Vuoden 2004 alkuun mennessä olivat valmistuneet ehdotukset toimivaltaisen viranomaisen nimeämisestä ja lupamenettelyä koskeviksi säädöksiksi. Päästökauppaan liittyvien muiden säädösten lopullisesta sisällöstä tai valmistumisaikataulusta ei vielä tammikuun 2004 lopulla

ollut tietoa.

Päästöoikeuksien kansallisesta jakosuunnitelmasta vastaa UK:ssa DEFRA. Ministeriö on laatinut luonnoksen kansalliseksi jakosuunnitelmaksi ja julkaissut sen 19. tammikuuta 2004. Jakosuunnitelmaluonnos sisältää ensimmäiselle päästökauppajaksolle (2005—2007) jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän, jakoperusteet, listan EY:n päästökaupan piirissä olevista laitoksista sekä niiden alustavat, viitteelliset osuudet päästöoikeuksista. Lopulliset laitoskohtaiset päästöoikeudet sisältävä jakosuunnitelma pyritään antamaan ensimmäisen kauden osalta 1. lokakuuta 2004 mennessä.

Lupamenettelyä koskevan säädösehdotuksen mukaan laitosten toiminnanharjoittajien olisi haettava lupaa CO₂- päästöille 31. tammikuuta 2004 mennessä. Päästöluvat myöntäisi valvontaviranomainen, joka on päästökaupan piirissä Englannissa ja Walesissa oleville laitoksille ympäristövirasto (Environment Agency), Skotlannissa oleville laitoksille Skotlannin ympäristövirasto (Scottish Environment Protection Agency), Pohjois-Irlannissa oleville laitoksille Pohjois-Irlannin ympäristöministeriö (Northern Ireland Department of Environment) ja merialueilla sijaitseville laitoksille (offshore installations) kauppa- ja teollisuusministeriö (Department of Trade and Industry).

Mainitut valvontaviranomaiset vastaisivat lupien myöntämisen lisäksi myös järjestelmän hallinnoimisesta. Valvontaviranomaiset mm. jakaisivat hallituksen hyväksymät päästöoikeudet sekä mitätöisivät päästöjä vastaavan määrän päästöoikeuksia. Valvontaviranomaiset vastaisivat myös päästöjen tarkkailua ja raportointia koskevien vaatimusten noudattamisen valvonnasta. Niiden tulisi tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että päästölupiin liittyvät ehdot täyttyvät.

DEFRA vastaisi päästökauppadirektiivin ja rekisteriasetuksen määräysten mukaisen rekisterin perustamisesta ja ylläpidosta. DEFRA:n vastuulla olisi normaalit rekisteriin liittyvät toiminnot. DEFRA voisi kuitenkin siirtää valvontaviranomaiselle vastuun hoitaa niitä rekisterin toimintoja, jotka koskisivat kyseisen viranomaisen alaisia laitoksia. Tällä hetkellä ei ole selvää, käyttääkö ministeriö

tätä oikeutta vai ei.

Päästöjen tarkkailusta, todentamismenettelystä ja todentajien akkreditoinnista ei tammikuuhun 2004 mennessä ollut saatavissa tietoja.

2.8.4. Saksa

Saksan hallitus hyväksyi päästökauppaa koskevan lakiehdotuksen (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen; TEHG) 19. joulukuuta 2003. Lakiehdotus sisältää EY:n päästökaupan peruseriaatteet ja sääntelee yksityiskohtaisesti päästöoikeuksien jakamista ja kaupankäyntiä koskevia kysymyksiä sekä noudattamatta jättämiseen liittyviä sanktioita ja seuraamuksia. Se on toimitettu Saksan parlamentille, joka aloitti sen käsittelyn alkuvuonna 2004.

Erillisen päästökauppalain lisäksi tarkoitos on laatia myös kolme muuta lainsäätösäädöstä: 1) laki EY:n päästökauppadirektiivin täytäntöönpanosta niiden laitosten osalta, jotka ovat liittovaltion päästölain (Bundesimmissionsschutzgesetz; BImSchG) piirissä, 2) laki päästökauppadirektiivin täytäntöönpanoon liittyvien kustannusten ja menoerien sääntelystä sekä 3) laki päästörekin perustamisesta ja ylläpidosta.

Liittovaltion hallitus laatisi kansallisen jakosuunnitelman erillisen lain (Gesetz über den Nationalen Zuteilungsplan) nojalla. Lakiä jakosuunnitelmasta ei helmikuun puoleen väliin 2004 mennessä ollut vielä laadittu. Tarkoituksena on, että se valmisteltaisiin niiden kommenttien pohjalta, joita Euroopan komissio antaa Saksan hallituksen esittämistä ehdotuksesta kansalliseksi jakosuunnitelmaksi. Jakosuunnitelman laatiminen on liittovaltion ympäristö-, luonnonsuojelu- ja ydinturvallisuusministeriön vastuulla ja sitä valmistellaan yhteistyössä liittovaltion talous- ja kauppaministeriön kanssa. Jakosuunnitelma julkistettiin ja ilmoitettiin komissiolle maaliskuun 2004 lopussa.

Hallituksen hyväksymän päästökauppalakiehdotuksen (TEHG) mukaan päästöluvan myöntäminen tapahtuisi jaetun vastuun mukaisesti: liittovaltion ympäristöviranomainen toimisi luvista vastaavana toimivaltaisena viranomaisena yhteistyössä osavaltioiden ym-

päristöviranomaisten kanssa. Osavaltioiden ympäristöviranomaiset ovat Saksassa vastuussa saastumisen ehkäisyä koskevan lain (Bundesimmissionsschutzgesetz; BImSchG) mukaisten lupien myöntämisestä. Ehdotetulla lailla laajennettaisiin tämä lupajärjestelmä kattamaan nykyisten päästölupien lisäksi myös päästökauppadirektiivin piiriin kuuluvien laitosten kasvihuonekaasujen päästöluvat. Osavaltioiden ympäristöviranomaiset valvoisivat myös toiminnanharjoittajien hiilidioksidipäästöjen tarkkailua, raportointia ja raportoinnin todentamista. Toiminnanharjoittajien tulisi toimittaa todennetut CO₂-päästöraportit osavaltion ympäristöviranomaiselle, joka vahvistaa raportissa ilmoitettujen päästöjen todenmukaisuuden. Tämän jälkeen ilmoitukset päästömääristä toimitettaisiin liittovaltion ympäristöviranomaiselle (UBA; Umweltbundesamt).

Päästökaupan valvontaan olisi tarkoitus perustaa uusi liittovaltion viranomainen, päästökauppaviranomainen. Viranomaista ei vielä ole perustettu. Sellaiseksi nimitettäneen liittovaltion ympäristövirasto. Tämä keskusviranomainen jakaisi päästöoikeudet toiminnanharjoittajille ja ilmeisesti vastaisi myös päästöoikeuksien rekisterin ylläpidosta. Päästökauppaviranomainen määräisi myös sanktioista tapauksissa, joissa toiminnanharjoittaja ei täytä hänelle asetettuja vaatimuksia.

Yksityiset todentajat voivat luultavasti toimia toiminnanharjoittajien päästöraporttien todentajina. Ne todentajat, joilla on jo paikallisen (osavaltion) viranomaisen hyväksyntä EY:n ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmän (EMAS -järjestelmä) todentamiselle, voitaneen akkreditoida ilman erillistä hakumenettelyä. Yhtenäisen todentamisjärjestelmän aikaansaamiseksi jossakin osavaltiossa akkreditoitu todentaja hyväksytään myös muissakin osavaltioissa. Uusien, päästökauppalain alaisiksi todentajiksi pyrkivien tulokkaiden pätevyyttä arvioidaan erityisen kokeen avulla. Todentajien hyväksymismenettelyä koskevat säännöt ovat laatimatta.

2.8.5. Ruotsi

Ruotsin hallitus perusti vuonna 2001 parlamentaarisen komitea (FlexMex2) valmistelemaan ehdotusta mahdollisen EY:n laajuisen

päästökauppajärjestelmän, Kioton pöytäkirjan mukaisen päästökaupan ja hankemekanismin toteuttamisesta. Komitea julkaisi toukokuussa 2003 väliraportin (Handla för Bättre Klimat; SOU 2003:60), ja marraskuussa 2003 loppuraportin (SOU 2003:120). Loppuraportti sisälsi ehdotuksen päästöoikeuksien jakoa ja päästölupien myöntämisestä koskevaksi väliaikaiseksi laiksi sekä ympäristökaaren (miljöbalken) muuttamista koskevan ehdotuksen. Ehdotuksen mukaan laki tulisi voimaan heinäkuussa 2004 ja sen voimassaolo päättyisi 31.12.2004. Ehdotettu väliaikainen laki antaisi oikeusperustan päästöoikeuksien alkuaon toteuttamiselle sekä päästölupien ja päästöoikeuksien jakamiselle. Väliaikaisen lain korvaava pysyvä laki on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2005 alusta lukien. Väliaikaista lakia koskeva hallituksen esitys annettiin parlamentille joulukuussa 2003. Maaliskuun 2004 alkupuolella esitys oli edelleen parlamentin käsittelyssä. Kansallista päästöoikeuksien jakosuunnitelmaa päästökauppakautta 2005-2007 varten ei julkaistu Ruotsissa ennen maaliskuun 2004 loppua.

Väliaikaista lakia koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ainakin ensimmäisellä päästökauppakaudella (2005—2007) uusia viranomaisia ei päästökauppaan varten perustettaisi, vaan se organisoitaisiin jo olemassa olevien viranomaisten varaan. Esityksen mukaan lääninhallitukset toimisivat päästökaupan lupaviranomaisina. Ruotsin ympäristöhallitus (Naturvårdsverket) toimisi päästökaupan valvojana. Ympäristöhallitus vastaisi myös päästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja raporttien tarkastamisesta. Se myös valvoisi päästöoikeuksien palauttamista ja päättäisi sanktioista tapauksissa, joissa toiminnanharjoittaja ei luovuta päästöjään vastaavaa määrää päästöoikeuksia rekisterin pitäjälle.

Esityksen mukaan ympäristöhallitus myös valmistelisi ehdotuksen päästöoikeuksien kansalliseksi jakosuunnitelmaksi. Ehdotuksen tekemistä varten ympäristöhallituksen alaisuuteen perustettaisiin riippumaton neuvosto. Neuvostossa olisi edustus ympäristöhallituksesta, energiaviranomaisesta (Statens Energimyndighet; STEM) sekä elinkeinojen edistämishallituksesta (Verket för Näringsut-

veckling; NUTEK). Neuvoston tehtävänä olisi arvioida päästöoikeuksia koskevat hakemukset ja tehdä ympäristöhallitukselle ehdotus päästöoikeuksien jakamisesta eri laitosten kesken. Ympäristöhallitus voisi, perustelluista syistä, poiketa neuvoston esityksestä. Jakosuunnitelmasta päättäisi kuitenkin Ruotsin hallitus.

Energiaviranomainen toimisi päästökaupparekisterin ylläpitäjänä ensimmäisellä kaudella, mutta Ruotsin viranomaiset harkitsevat erillisen viranomaisen perustamista vastamaan päästöoikeusjärjestelmän ylläpidosta ensimmäisen vaiheen jälkeen.

Ruotsin parlamentaarisen komitean on tarkoitus tehdä päästöjen tarkkailu- ja raportointiohjeita koskeva ehdotus huhtikuussa 2004. Tässä yhteydessä selvinnee, miten toiminnanharjoittajien päästöraportit on tarkoitus todentaa ja kenen toimesta. Ajatuksena kuitenkin olisi, että Ruotsin akkreditoinnin ja teknillisen tarkastuksen keskus (Styrelsen för Akkreditering och Teknisk kontroll; SWEDAC) hyväksyisi todentajat.

2.8.6. Tanska

Tanska on perustanut ilmastokomitean (Danish Climate Committee) koordinoimaan ja seuraamaan ilmastostrategian toteutumista. Ilmastokomitean tehtävänä on muun muassa laatia kansallinen jakosuunnitelma ja EY:n päästökauppadirektiivin täytäntöönpanon vaatimat säädösehdotukset. Komitean puheenjohtaja on ympäristöministeriöstä, muut jäsenet ovat talousministeriöstä, veroministeriöstä, liikenneministeriöstä, ulkoministeriöstä, elintarvike-, maatalous- ja kalastusministeriöstä sekä energiavirastosta.

Ilmastokomitea on valmistellut raportin koskien Tanskan kansallista jakosuunnitelmaa, siihen liittyvää lakiehdotusta sekä siinä käytettäviä lähestymistapoja. Raportti luovutettiin hallitukselle 19. joulukuuta 2003. Raportissa analysoidaan eri jakoperiaatteiden ja lakimuutosten tarjoamia vaihtoehtoisia ratkaisumalleja sekä niiden vaikutuksia. Tanska lähetti kansallisen jakosuunnitelman komissiolle maaliskuun 2004 lopussa.

Ilmastokomitean ehdotusten perusteella Tanskassa valmisteltaisiin oma erillinen lakinsa koskien EY:n päästökauppaa ja oma

lakinsa koskien kasvihuonekaasujen kiintiöitä. EY:n päästökauppadirektiivin täytäntöönpanon edellyttämästä kansallisen lainsäädännön valmistelusta vastaa talousministeriön alainen Tanskan energiavirasto (Danish Energy Authority).

Ympäristöministeriö on vastuussa kansallisen jakosuunnitelman valmistelusta. Ministeriö toimii sen valmistelussa yhteistyössä ilmastokomitean kanssa. Jakosuunnitelmaa koskevat säännökset olisivat kasvihuonekaasujen kiintiöitä koskevassa laissa. Luonnos jakosuunnitelmaksi julkistettiin helmikuun 2004 puolivälissä. Ympäristöministeriön vastuulla olisi myös päästökaupparekisterin ylläpitäminen. Ympäristöviranomaisella (Danish Environmental Pollution Control Authority) olisi vastuu kansallisten jakosuunnitelmien koordinoinnista ja niitä koskevasta raportoinnista EY:lle.

Tanskasta saatujen tietojen perusteella EY:n päästökauppadirektiivin mukainen lupajärjestelmä eriyttäisiin IPPC -direktiivin mukaisten lupien käsittelystä, samoin päästökaupassa mukana olevien laitosten päästöjen tarkkailu. EY:n päästökaupan lupaviranomaisena toimisi talousministeriö, joka vastaisi myös päästöoikeuksien myöntämisestä, päästökaupan valvonnasta, päästöjen tarkkailusta ja toiminnanharjoittajien raporttien hyväksymisestä. On ilmeistä, että nämä tehtävät delegoitaisiin energiavirastolle. Talousministeriö myös akkreditoisi päästöraporttien todentajat.

2.9. Nykytilan arviointi

2.9.1. Päästökauppadirektiivin toimeenpano

Suomessa ei ole kansallista kasvihuonekaasujen päästökaupparjestelmää. Kansallisessa ilmastostrategiassa keskeiset keinot kasvihuonekaasujen päästöjen rajoittamiseksi ovat energian käytön tehostaminen, uusiutuvien energialähteiden käytön lisääminen sekä sähkön hankintaratkaisut. Päästökaupparekisterillä energiaverotus ja siihen sisältyvät verotuet uusiutuvalla energialle sekä energiatuet ovat nykyisin tärkeimmät ohjaukeinoet sekä energian tehokkaamman käytön että uusiutuvien energialähteiden tuotannon ja käytön edistä-

miseksi. Panostus ja julkinen rahoitus energian säästöä ja uusiutuvien energialähteiden kilpailukykyä edistävän teknologian kehittämiseen ja kaupallistamiseen on tärkeä osa kansallista ilmastostrategiaa.

Ympäristönsuojelulla säännellään ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä. Ympäristönsuojelulla ei säännellä välittömästi hiilidioksidipäästöjä. Ympäristöluvassa ei aseteta raja-arvoja tai muita määräyksiä hiilidioksidipäästöille. Ympäristönsuojelulain mukaisen valvonnan kannalta ei siten ole tarpeen seurata laitosten hiilidioksidipäästöjä.

Suomessa käytössä olevat lainsäädännön ohjaukeinot eivät sääntele yksittäisten laitosten hiilidioksidipäästöjä. Voimassaoleva lainsäädäntö ja viranomaisvalvonta ei sellaisenaan tarjoa valmiita puitteita päästökaupan toimeenpanolle. Päästökauppajärjestelmän toimeenpano edellyttää siten uutta kansallista sääntelyä.

Päästökauppajärjestelmä edellyttää laitokohtaisia kasvihuonekaasujen päästölupia. Luvan keskeinen sisältö on toiminnanharjoittajan velvoite tarkkailla laitoksen päästöjä luotettavasti ja palauttaa vuosittain edellisen vuoden hiilidioksidipäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia viranomaiselle. Lupaharkintaan ei sisälly laitoksen ympäristövaikutusten selvittämistä, vaan luvan myöntämisen edellytykset koskevat laitoksen päästöjen tarkkailusuunnitelman luotettavuuden arviointia. Lupaharkinta ei siten myöskään edellytä toiminnasta muutoin haittaa kärsivien kuulemistä. Lupaharkinnan yhdenmukaisuuden ja valvonnan kannalta luvat olisi perusteltua keskittää yhdelle viranomaiselle.

Päästöoikeuksien jakaminen toiminnanharjoittajille on päästökaupan toimeenpanossa yleiseltä merkitykseltään ja myös yksittäisen toiminnanharjoittajan kannalta tärkein asia. Päästökauppadiirektiivin kansallisen jaksu suunnitelman valmistelu edellyttää laajaa valmistelua ja se liittyy kansalliseen ilmastostrategiaan ja sen uudistamiseen. Päästöoikeuksien jakamista koskevat perusteet ja päätöksentekomenettelyt edellyttävät uutta lainsäädäntöä.

Päästöoikeuksista, niiden hallussapidosta ja siirroista pidetään tarkkaa tilinpitoa. Sitä varten tulee perustaa kansallinen rekisteri. Rekisterinpitäjistä ja keskeisistä päästöoikeuk-

sien kirjaamista, luovutusta ja mitätöintiä koskevista periaatteista tarvitaan säännökset lainsäädäntöön.

2.9.2. *Kansallisen ilmastostrategian uusiminen*

Kansallisen ilmastostrategian laatimisen jälkeen toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Ilmastostrategiassa avoimeksi jääneet sähkönhankintavaihtoehdot ovat nyt selkenemässä, kun lisädinvoiman rakentamisesta tehdyt periaatepäätökset ovat siirtymässä käytäntöön. Teollisuuden Voima Oy valitsi uuden ydinvoimayksikön laitospaikaksi Eurajoen Olkiluodon 16.10.2003 ja jätti rakentamislupahakemuksen valtioneuvostolle 8.1.2004. Myös kansantalouden ja energiatalouden toimintaympäristössä on tapahtunut selviä muutoksia, jotka tulisi ottaa huomioon ilmastopolitiikkaa suunniteltaessa. Ilmastopolitiikan keinovalikoima on laajentunut huomattavasti siitä, mitä kansallista ilmastostrategiaa laadittaessa voitiin ajatella. Merkittävin muutos on päästökauppadiirektiivin voimaantulo. Myös Kioton mekanismien käytön edellytyksiä ja nieluja koskeva kansainvälinen sääntely on selkiytynyt. Marrakeshissa marraskuussa vuonna 2001 pidetyssä ilmastopoliittisen sopimuspuolten seitsemännessä konferenssissa viimeisteltiin suositukset toimeenpanosääntöiksi, jotka koskevat Kioton mekanisemeja (yhteistoteutus, puhtaan kehityksen mekanismi, kansainvälinen päästökauppa), nieluja, noudattamisen valvontaa, raportointia ja seuranta.

Kansallisen ilmastrategian laadinnan jälkeen tapahtuneet merkittävät muutokset toimintaympäristössä edellyttävät ilmastostrategian päivittämistä ja uusimista. Hallitus on asettanut mm. tätä tehtävää varten ilmasto- ja energiapolitiikan ministerityöryhmän. Samalla on selvitettävä uusien politiikkatoimien vaikutus muihin, jo olemassa oleviin ohjaukeinoihin erityisesti energiaverotukseen ja -tukiin.

Kansallisen ilmastostrategian uudistaminen on mittava kokonaisuus, jonka keskeisenä elementteinä ovat EY:n päästökauppadiirektiivin toimeenpano ja sovittaminen ilmastostrategiaan sekä koko ilmasto- ja energiapoliti-

tiikan välineistön yhteensopivuuden läpikäynti. Strategian valmistelu on suunniteltu saatavan päätökseen vuoden 2004 aikana.

2.9.3. Päästöoikeudet muun lainsäädännön näkökulmasta

Kirjanpito- tulovero- ja arvonlisäverolainsäädäntö

Kirjanpitolaki (1336/1997; jäljempänä KPL) ei sisällä erityisiä päästöoikeuksiin liittyviä säännöksiä. Näin ollen päästöoikeuksia käsiteltäisiin toiminnanharjoittajana olevan yrityksen kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä KPL:n yleisten säännösten (esimerkiksi arvostus- ja jaksotussäännökset) ja periaatteiden mukaisesti. Kirjanpidossa päästöoikeudet luokiteltaneen aineettomiksi hyödykkeiksi muiden immateriaalioikeuksien (esimerkiksi patentit ja lisenssit) tapaan.

Suomalaisen yhtiöiden, joiden osakkeilla käydään kauppaa arvopaperipörssissä, on vuoden 2005 alusta noudatettava konsernitilinpäätöksissään kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja (IAS -standardit). Mainittujen standardien tulkintaohje päästöoikeuksien kirjanpidollisesta käsittelystä tultaneen antamaan kesään 2004 mennessä. Päästöoikeuksien IAS -käsittelyn selkeyttäminen saattaa vaikuttaa myös KPL:n soveltamiseen ja tulkintaan tältä osin. Ohjeita ja lausuntoja KPL:n soveltamisesta antaa lakisääteisesti kirjanpitolautakunta (KILA).

Päästökauppaan saattaa liittyä verotuksellisia kysymyksiä tuloverotuksessa ja arvonlisäverotuksessa. Tuloverotukseen liittyviä kysymyksiä selvitetään erikseen, kun päästöoikeuksien kirjanpidollinen käsittely on selkeytynyt. Selvityksen perusteella arvioidaan, onko lainsäädäntömuutoksiin tarvetta. Arvonlisäverotuksen osalta ei ole tarvetta lainmuutokseen, vaan kyse on voimassa olevan oikeuden tulkinnasta. Arvonlisäverotus on EU:ssa pitkälle harmonisoitu ja Suomi on velvollinen noudattamaan yhteisön arvonlisäverolainsäädäntöä.

Arvopaperimarkkinalainsäädäntö

Tarkasteltaessa sitä, onko päästöoikeus arvopaperimarkkinalaissa (495/1989; jäljem-

pänä AML) tarkoitettu arvopaperi, on huomiota kiinnitettävä yhtäältä AML:n 1 luvun 2 §:ään sisältyvään arvopaperikäsitteeseen, joka määrittää keskeisiltä osin lain soveltamisalan sekä toisaalta mainitun lain tarkoitukseen. Päästöoikeus on arvopaperin tavoin vaihdantakelpoinen eikä päästöoikeuden mahdollisten toissijaisten luovutuksensaajien joukkoa ole ennalta määrätty. Lisäksi päästöoikeudet saatettaisiin katsoa liikkeeseen lasketun AML:ssa tarkoitettulla tavalla yleiseen liikkeeseen useiden samansisältöisistä oikeuksista annettujen arvopaperien kanssa.

Toisaalta AML:n tarkoituksena on säännellä rahoitusmarkkinoita, joihin mainitun lain tarkoittamat arvopaperit vaihdannan kohteina olevina rahoitusvälineinä olennaisesti liittyvät. Päästöoikeus ei sen sijaan ole ensisijaisesti toiminnan rahoittamiseen tarkoitettu väline, vaan se oikeuttaa toiminnanharjoittajan päästämään ilmaan kasvihuonekaasuja tietyn määrän tietyntyyppisen ajanjaksona. Vaikka päästöoikeudet voivat jossain määrin olla markkinaluonteisen vaihdannan kohteina, ei niiden voida tulkita olevan arvopaperimarkkinalaissa tarkoitettuja, ensisijaisesti rahoitusvälineinä palvelevia arvopapereita.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Päästökauppadirektiivin täytäntöönpano

Päästökauppadirektiivin täytäntöönpano edellyttää lain tasoista sääntelyä. Päästökaupan tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen toimeenpanon kannalta ehdotetaan säädettäväksi erillinen päästökauppaa koskeva laki. Keskeisimmät säänneltävät asiat päästökauppajärjestelmässä ovat laitoskohtainen kasvihuonekaasujen päästölupa ja päästöjen luotettava tarkkailu sekä päästöoikeuksien jakoon ja palauttamiseen liittyvät asiat. Kansallisen rekisterin luotettava toiminta on tärkeää päästöoikeuksilla käytävän kaupan ja veloitteiden täyttämisen kannalta.

Lupaharkinnassa keskeisin asia on toiminnanharjoittajan päästöjen tarkkailusuunnitelman luotettavuuden arviointi. Lupaharkinnassa ei arvioida ja selvitetä laitoksen ympäristövaiikutuksia, jotka arvioitaisiin edelleen

ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa. Yhdenmukaisen lupaharkinnan ja valvonnan kannalta on perusteltua, ettei päästökauppadirektiivin mukaisten kasvihuonekaasujen päästölupien myöntämistä hajauteta useille eri viranomaisille. Tämän vuoksi päästölupia ei ehdoteta käsiteltäviksi yhdessä ympäristönsuojelulain mukaisten lupien kanssa. Kasvihuonekaasujen päästöluvan edellytyksenä olisi, että toimintaa saadaan harjoittaa ympäristönsuojelulainsäädännön nojalla. Päästökauppadirektiivissä tarkoitettuna lupaviranomaisena toimisi Suomessa valtioneuvoston ilmastopolitiikan viranomaistoimien järjestämistä koskevan periaatepäätöksen mukaisesti Energiamarkkinavirasto. Energiamarkkinavirasto toimisi myös päästöoikeuksista kirjaa pitävänä kansallisen rekisterinpitäjänä. Päästökaupan viranomaisvalvonta olisi siten keskitetty yhdelle viranomaiselle.

Päästöoikeuksien jako laitoskohtaisesti toiminnanharjoittajille on monivaiheinen prosessi. Se edellyttää laajaa valmistelua ja pääsääntöisesti kaksivaiheista kansallista päätöksentekoa. Päästöoikeuksien kansallisen jakosuunnitelmaesityksen ja sen pohjalta tehtävän päästöoikeuksien myöntämispäätöksen keskeiset perusteet sekä niiden valmistelua, päätöksentekoa ja muutoksenhakua koskevista asioista tulisi säännökset olla laissa. Päästöoikeudet päästökauppakaudelle 2005—2007 myönnettäisiin maksutta. Päästökauppadirektiivin mukaan päästökauppakaudelle 2008—2012 vähintään 90 prosenttia päästöoikeuksista on jaettava maksutta. Laissa ei olisi säännöksiä kauden 2008—2012 jakomenetelmästä. Päästöoikeuksien kansallisen jakosuunnitelman jakoperusteet määriteltäisiin laissa vain ensimmäiselle päästökauppakaudelle, vuosille 2005—2007. Jakomenetelmää ja jakoperusteita kaudelle 2008—2012 ei tässä vaiheessa säädettäisi, koska vuosien 2008—2012 toimintaympäristö voi poiketa ensimmäisen kauden olosuhteista merkittävästikin. Toisen päästökauppakauden jakomenetelmästä ja jakosuunnitelman jakoperusteista säädettäisiin myöhemmin erikseen.

Ensimmäisellä päästökauppakaudella keskeisenä päästöoikeuksien jakoperusteena olisi laitosten päästöhistoria vuosilta 1998—

2002. Lauhesähkön päästöoikeuksia laskettaessa käytettäisiin vuosien 2000—2003 päästöhistoriaa. Sellaisille laitoksille, joilla tällaista päästöhistoriaa ei kokonaisuudessaan ole, määriteltäisiin vastaavan tyyppiset kriteerit laitosten ominaispiirteiden perusteella.

Jakosuunnitelman valmistelu, erityisesti päästökaupparektorille jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän määrittely liittyy kansallisen ilmastostrategian toimeenpanoon ja uudistamiseen. Valtioneuvoston ilmastopolitiikan viranomaistoimien järjestämistä koskevan periaatepäätöksen mukaisesti jakosuunnitelmaesityksen valmistelusta vastaisi kauppa- ja teollisuusministeriö. Päätökset EY:n komissiolle ilmoitettavasta kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä ja komission käsitellyn jälkeen myönnettävistä laitoskohtaisista päästöoikeuksista tekisi valtioneuvoston yleisistunto päätösten yhteiskuntapoliittisen merkittävyyden vuoksi.

Päästökauppadirektiivin täytäntöönpano perustuu olettamukseen, että syntyy yhteisön laajuiset päästöoikeusmarkkinat ja päästöoikeuksia on tarvittaessa ostettavissa markkinoilta.

Linkkidirektiiviehdotuksen käsittely Euroopan yhteisön toimielimissä on edelleen kesken. Varmuutta direktiivin lopullisesta sisällöstä ei siten vielä ole. Suomi kannattaa Kioton pöytäkirjan mukaisten hankemekanismin liittämistä yhteisön päästökaupparjestelmään. Hankemekanismin liittäminen päästökauppaan edellyttää lain tasoista sääntelyä. Direktiivin lopulliseen sisältöön liittyvästä epävarmuudesta johtuen päästökauppalakiin ei tässä vaiheessa sisällytettäisi linkkidirektiivin täytäntöönpanon edellyttämiä säännöksiä. Linkkidirektiivin edellyttämistä muutoksista päästökauppalakiin valmisteltaisiin myöhemmin erillinen hallituksen esitys tai muutokset sisällytetään päästökauppalain muita mahdollisia muutoksia koskevaan esitykseen.

3.2. Keskeiset ehdotukset

3.2.1. Päästökauppalaki

Päästökauppalaki sisältäisi seuraavat osat: yleiset säännökset (1 luku), kasvihuonekaas-

supäästöjen päästölupa (2 luku), kansallinen jakosuunnitelmaesitys ja päästöoikeuksien jakoperusteet (3 luku), päätös kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä ja päästöoikeuksien myöntäminen (4 luku), rekisteri (5 luku), päästöoikeuksien kirjaaminen, palauttaminen, mitätöinti ja voimassaolo (6 luku), päästöjen tarkkailu, ilmoittaminen ja todentaminen (7 luku), valvonta ja seuraamukset (8 luku), muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano (9 luku) ja voimaantulo (10 luku).

Päästökauppapalailla pantaisiin täytäntöön päästökauppadiirektiivi. Lain tarkoituksena olisi päästökauppadiirektiivin mukaisesti edistää kasviuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti.

Lakia sovellettaisiin päästökauppadiirektiivin liitteessä I säädettyjen toimintojen hiilidioksidipäästöihin. Päästökauppajärjestelmään kuuluisivat nimellislämpötehoaan yli 20 megawatin polttolaitokset, öljynjalostamot, koksamot, rautametallien tuotanto ja jalostus, päästökauppadiirektiivin liitteessä I mainittua kapasiteettia suurempi sementtiklinkkereiden, kalkin, lasin, lasikuidun ja keräämisten tuotteiden valmistus sekä massan, paperin ja kartongin valmistus. Lakia ei kuitenkaan sovellettaisi polttolaitoksiin, joiden pääasiallinen tarkoitus on ongelmajätteen tai yhdyskuntajätteen poltto, tai laitoihin, joiden tarkoitus on uusien tuotteiden tai menetelmien tutkiminen, kehittäminen tai testaaminen. Jos toiminnanharjoittaja harjoittaa useaa edellä lueteltua samaan alaryhmään kuuluvaa toimintaa samassa laitoksessa tai samalla sijaintipaikalla, näiden toimintojen kapasiteetit laskettaisiin yhteen.

Samaan kaukolämpöverkkoon voi olla liitettyinä sekä yli että alle 20 megawatin polttolaitoksia. Pienten enintään 20 megawatin laitosten jääminen päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle saattaisi johtaa siihen, että toiminnanharjoittajat siirtyisivät käyttämään nykyistä enemmän samaan kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavia pieniä laitoja ominaispäästöiltään pienempien sähkön- ja lämmön yhteistuotantolaitosten sijasta. Tämän vuoksi esitetään, että kaikki samaan kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavat laitokset kuuluisivat lain soveltamisalaan, jos yhdenkin laitoksen nimellinen lämpöteho ylittäisi 20 megawattia ja se tuottaisi lämpöä toimitet-

tavaksi pääasiassa kaukolämpöverkkoon. Päästökauppajärjestelmään tulevien pienten laitosten pääasiallinen tarkoitus tulisi olla lämmön tuottaminen kaukolämpöverkkoon.

Lain 5 §:ssä määriteltäisiin lain soveltamisen kannalta keskeiset käsitteet. Päästökaupan kannalta keskeisin käsite on päästöoikeus. Päästöoikeudella tarkoitetaan päästökauppadiirektiivissä tarkoitettua oikeutta päästää kasviuonekaasuja ilmaan yhtä hiilidioksiditonnia vastaava määrä tietynä ajanjaksona. Kansallista jakosuunnitelmaesitystä koskevia käsitteitä määriteltäisiin myös 3 luvussa.

Lain 6 §:ssä säädettäisiin toiminnanharjoittajan yleiset velvollisuudet. Tarkemmat säännökset velvoitteista sisältyisivät lain 2—8 lukuun.

Lain soveltamisalaan kuuluvat laitokset tarvitsevat kasviuonekaasujen päästöluvan. Lain 2 luvussa säädettäisiin luvan tarpeesta ja lupahakemuksesta, luvan myöntämisen edellytyksistä, lupapäätöksestä, luvan muuttamisesta, tarkistamisesta ja peruuttamisesta sekä toiminannharjoittajan vaihtumisesta. Lupaviranomainen olisi päästökauppaviranomaisena toimiva Energiamarkkinavirasto. Lupa myönnettäisiin laitokselle, jos toiminnanharjoittajan suunnitelmat hiilidioksidipäästöjen tarkkailemiseksi ja päästöistä laadittavien selvitysten toimittamiseksi olisivat riittävät ja toiminannharjoittaja saa ympäristönsuojelulainsäädännön nojalla harjoittaa toimintaa. Luvan keskeinen sisältö olisi päästöjen tarkkailua ja päästöselvitysten toimittamista koskevat vaatimukset. Lupa peruutettaisiin, jos laitoksen toimintaa koskeva lupa on rauennut tai peruutettu ympäristönsuojelulain perusteella, laitos on poistettu käytöstä pysyvästi tai laitoksen toimintaa ei ole aloitettu. Lisäksi lupa voitaisiin peruuttaa, jos toiminannharjoittaja olisi olennaisesti rikkonut eräitä laissa säädettyjä velvoitteitaan.

Päästöoikeudet myönnetään toiminannharjoittajille laitoskohtaisesti päästökauppakausittain. Ensimmäinen päästökauppakausi kattaa vuodet 2005—2007, seuraava Kioton pöytäkirjan mukaisen sitoumuskauden 2008—2012, minkä jälkeen päästökauppa jatkuu viisivuotiskausittain. Lain 3 luvussa säädettäisiin kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä ja päästöoikeuksien jakoperus-

teista. Päästökauppakaudelle 2005—2007 päästöoikeudet jaettaisiin toiminnanharjoittajille maksutta. Laissa ei olisi säännöksiä vuoden 2008—2012 jakomenetelmästä, vaan siitä säädettäisiin myöhemmin erikseen. Päästökauppadiirektiiviin mukaan päästökauppakaudella 2008—2012 vähintään 90 prosenttia päästöoikeuksista on jaettava maksutta.

Laissa olisi säännökset kansallisen jakosuunnitelmaesityksen perusteista. Jakosuunnitelman jakoperusteet säädettäisiin laissa vain ensimmäiselle päästökauppakaudelle, vuosille 2005—2007. Toisen päästökauppakauden kansallinen jakosuunnitelma tulee toimittaa komissiolle vuoden 2006 kesäkuun loppuun mennessä. Tämän jakosuunnitelman laadinnassa on hyödyllistä käyttää hyväksi kokemuksia ensimmäisen päästökauppakauden päästöoikeuksien jakoperusteiden toimuudesta niin kotimaassa kuin muissa jäsenmaissa. On myös mahdollista, että toiselle päästökauppakaudelle päästökauppadiirektiiviin tulee mukaan uusia sektoreita ja hiilidioksidin lisäksi myös muita Kioton pöytäkirjan mukaisia kasvihuonekaasuja. Meneillään olevassa kansallisen ilmastostrategian uudistamisen yhteydessä määritellään eri sektoreiden päästötavoitteet vuosille 2008—2012 ja niihin soveltuvat politiikkatoimet. Tämän kauden päästöjen vähentämistavoite on Suomelle selvästi vaativampi kuin ensimmäisen päästökauppakauden tavoite. Päästökauppasektoriin tuolloin kuuluvien laitosten päästöoikeuksien jakoperusteita voidaan myös näiden syiden takia joutua muuttamaan ensimmäiselle päästökauppakaudelle määritellyistä jakoperusteista. Päästökauppakauden 2008—2012 jakoperusteista säädettäisiin myöhemmin erikseen.

Päästökauppakaudella 2005—2007 päästöoikeuksien jakoperusteena olisi pääsääntöisesti laitosten päästöhistoria vuosilta 1998—2002. Lauhesähkön päästöoikeuksia laskettaessa käytettäisiin vuosien 2000—2003 päästöhistoriaa. Laitokset ryhmiteltäisiin niiden toiminnan luonteen tai tuotettavan tuotteen perusteella alaryhmiin. Kullekin alaryhmälle määriteltäisiin erilliset päästöoikeuksien jakoperusteet, joita sovelletaan alaryhmiin kuuluviin laitoksiin ja teollisuusprosesseihin. Laitosten sijoittamisella ryhmiin pyritään siihen, että niitä kohdeltaisiin yhtä-

läisesti samaan alaryhmään kuuluvien vastaavan tyyppistä toimintaa harjoittavien yritysten kanssa. Alaryhmiä muodostettaessa ja sijoitettaessa laitoksia niihin on otettu huomioon niiden tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet vähentää päästöjä.

Kansalliseen jakosuunnitelmaesitykseen sisällytettävälle uusille laitoksille ja laissa määritellyille laitosten muutoksille varattaisiin jakosuunnitelmaesityksessä ilmaisia päästöoikeuksia. Uusilla laitoksilla ei ole päästöhistoriaa, joten laissa olisi säännökset uusia laitoksia koskevista päästöoikeuksien jakoperusteista.

Päästöoikeuksien myöntäminen toiminnanharjoittajille perustuu kaksivaiheiseen kansalliseen päätöksentekoon. Ensimmäisessä vaiheessa laaditaan kansallinen jakosuunnitelmaesitys, joka ilmoitetaan komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Komissiolle on oikeus esittää jakosuunnitelmaesitykseen muutoksia tai hylätä se. Komission käsitellyn jälkeen päästöoikeudet myönnetään laitospohtaisesti toiminnanharjoittajille. Lain 4 luvussa säädettäisiin kansallisen jakosuunnitelmaesityksen valmistelusta, sisällöstä, julkaisemisesta ja ilmoittamisesta. Jakosuunnitelman valmisteli kauppa- ja teollisuusministeriö yhteistyössä muiden asianomaisten ministeriöiden kanssa. Jakosuunnitelmaesityksestä pyydetäisiin lausunnot ja yleisölle varattaisiin mahdollisuus mielipiteen esittämiseen. Toiminnanharjoittajien tulisi toimittaa tarvittavat tiedot jakosuunnitelmaesitystä varten. Päätöksen kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä tekisi valtioneuvosto. Jakosuunnitelmaesityksestä olisi käytävä ilmi muun muassa päästöoikeuksien kokonaismäärä, päästöoikeuksien jakoperusteet, uusille osallistujille varattava päästöoikeusmäärä ja jakoperusteet, miten päästöoikeudet jaetaan uusille osallistujille sekä mikä osa päästöoikeuksien kokonaismäärästä kirjataan vuosittain kansallisessa rekisterissä olevalle kunkin laitoksen tilille. Valtioneuvoston hyväksymässä ja komissiolle ilmoitettavassa jakosuunnitelmaesityksessä olisi päästökauppadiirektiivin vaatimusten mukaisesti luettelo laitoksista ja päästöoikeuksista, jotka kullekin laitokselle aiotaan myöntää.

Päästöoikeuksien kokonaismäärä, jakoperusteet samoin kuin laitospohtaiset päästöoi-

keudet saattavat komission käsittelyn perusteella tai esimerkiksi laitoskohtaisten tietojen täsmentyessä muuttua ennen lopullista myöntämispäätöstä.

Lain 4 luvussa olisi säännökset myös päästöoikeuksien lopullisesta myöntämisestä toiminnanharjoittajille. Toiminnanharjoittajien olisi haettava päästöoikeuksia. Toiminnanharjoittajat toimittaisivat tarvittavat tiedot ja ilmoittaisivat, miltä osin ne ovat muuttuneet tai tarkentuneet kansallista jakosuunnitelmaesitystä varten toimitetuista tiedoista. Päästöoikeuksien myöntämispäätöksen tekisi valtioneuvosto. Päätöksen sisältö olisi suurelta osin samansisältöinen kuin kansallisen jakosuunnitelmaesityksen sisältö. Siitä olisi lisäksi käytävä ilmi komission esittämät mahdolliset muutokset sekä laitokset ja niille myönnettävät päästöoikeudet. Myös uuden osallistujan olisi haettava päästöoikeuksia. Valtioneuvosto päättäisi päästöoikeuksien myöntämisestä myös uudelle osallistujalle.

Päästöoikeuksien vuosittaisesta kirjaamisesta laitoskohtaisille tileille sekä päästöoikeuksien hallussapidosta, siirtämisestä ja mitätöinnistä pidetään tarkkaa tilinpitoa. Tätä varten tarvitaan kansallinen rekisteri, joka on yhteydessä komission keskusrekisteriin. Lain 5 luvussa olisi säännökset kansallisesta rekisteristä. Rekisterinpitäjänä toimisi päästökauppaviranomainen eli Energiamarkkinavirasto. Kuka tahansa luonnollinen tai oikeushenkilö voisi pitää hallussaan päästöoikeuksia. Päästöoikeuksia voitaisiin siirtää henkilöiden välillä Euroopan yhteisössä.

Lain 6 luvussa säädettäisiin päästöoikeuksien kirjaamisesta, palautuksesta, mitätöinnistä ja voimassaolosta. Päästökauppaviranomainen kirjaisi vuosittain rekisterissä olevalle kunkin laitoksen tilille päästöoikeuksia helmikuun 28 päivään mennessä päästöoikeuksien myöntämispäätöksen mukaisen määrän. Edellytyksenä on, että laitokselle on kasvihuonekaasujen päästölupa. Jos lupa on peruutettu, vuosittaista kirjausta ei enää tehtäisi. Kunkin laitoksen toiminnanharjoittajan olisi palautettava rekisteriin vuosittain huhtikuun 30 päivään mennessä kyseisestä laitoksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia. Palautetut päästöoikeudet mitätöitäisiin. Päästökauppaviranomaisen olisi lisäksi mitätöitä-

vä päästöoikeudet sen henkilön pyynnöstä, jonka tilillä ne rekisterissä ovat. Päästöoikeudet olisivat voimassa sinä päästökauppakautena, jolle ne on myönnetty.

Päästöjen luotettava tarkkailu ja ulkopuolisen todentajan arvio päästöjen tarkkailun luotettavuudesta on keskeinen osa päästökauppajärjestelmää. Päästökaupassa päästoille tulee hinta, joten päästöjen tarkkailun tarkkuus- ja luotettavuus ovat nykyisiä päästöjen seurantarjestelmiä vaativampia. Lain 7 luvussa säädettäisiin päästöjen tarkkailusta, ilmoittamisesta ja todentamisesta. Toiminnanharjoittajan olisi velvollinen tarkkailemaan päästöjään ja laatimaan selvityksen kunkin kalenterivuoden päästöistä. Toiminnanharjoittajan tulisi huolehtia päästöselvitysten todentamisesta ja siitä, että selvitys toimitetaan ja todentamisesta ilmoitetaan päästökauppaviranomaiselle seuraavan maaliskuun 31 päivään mennessä. Todentajan tulisi täyttää päästökauppadirektiivin mukaiset vähimmäisvaatimukset ja Suomessa teknillisluonteista vaatimustenmukaisuuden arviointia suorittaviin oikeushenkilöihin yleisesti sovellettavat vaatimukset. Todentajan hyväksyisi päästökauppaviranomainen. Toiminnanharjoittaja voisi käyttää Suomessa hyväksyttyä todentajaa tai muussa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa päästökauppadirektiivin toimeenpanossa hyväksyttyä todentajaa.

Päästökauppadirektiivissä on säännökset päästöoikeuden ylitysmaksusta ja toiminnanharjoittajien nimien julkaisemisesta silloin, kun ne eivät ole palauttaneet huhtikuun loppuun mennessä edellisen kalenterivuoden päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia. Ylitysmaksu olisi päästökauppakaudelta 2005—2007 40 euroa hiilidioksidiekvivalentitonnilta, jolta päästöoikeuksia ei ole palautettu, ja sen jälkeen 100 euroa. Lisäksi direktiivissä säädetään päästöoikeuksien luovutuskielellä tilanteissa, joissa tyydyttäväksi todennettua päästöselvitystä ei ole toimitettu määrääjässä viranomaiselle. Lain 8 luvussa säädettäisiin valvonnasta ja direktiivin mukaisista seuraamuksista. Päästökauppaviranomainen valvoisi lain noudattamista ja päättäisi myös ylitysmaksuista. Laissa olisi myös säännökset päästökaupparikkomuksesta. Päästökaupparikkomus edellyttäisi tahalli-

suutta tai törkeää huolimattomuutta kasvihuonekaasujen päästöluvan hakemisen tai eräiden tietojen toimittamisen ja esittämisen laiminlyönnissä taikka väärin tietojen toimittamisessa kansallista jakosuunnitelmaesitystä tai päästöoikeuksien myöntämispäätöstä varten.

Lain 9 luvussa olisi muutoksenhakua ja päätöksen täytäntöönpanoa koskevat säännökset. Päästökauppaviranomaisen ja todentajan oikaisuvaatimusta koskevasta päätöksestä valitettaisiin hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaisesti ensiasteena alueelliseen hallinto-oikeuteen. Päästöoikeuksien kirjaamiskieltoa ja päästöoikeuksien luovutuskieltoa olisi muutoksenhausta huolimatta noudatettava, ellei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä. Valtioneuvoston päästöoikeuksien myöntämispäätöksestä valitettaisiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutosta ei kuitenkaan saisi hakea siltä osin kuin päätös koskee koko päästökauppasektorille jaettavaa päästöoikeuksien kokonaismäärää tai uusille osallistujille varattua osuutta. Päästöoikeuksien kokonaismäärän ja uusille osallistujille varattavan osuuden määrittäminen on luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Valtioneuvoston päätöstä olisi muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Valitus saattaa vaikuttaa muidenkin toiminnanharjoittajien kuin valittajan päästöoikeusmäärään. Päästökauppajärjestelmän toimivuus edellyttää, että muutoksenhaun käsitteilyn aikana ei anneta täytäntöönpanosta määräyksiä eikä täytäntöönpanoa kielletä tai keskeytetä miltei osalta. Korjaukset järjestelmään tehdään muuto ksenhakutuomioistuinten päätöksen jälkeen.

3.2.2. *Laki ympäristönsuojelulain 43 §:n muuttamisesta*

Päästökauppadirektiivin 26 artiklalla IPPC-direktiiviä muutettiin siten, että päästökauppadirektiivin soveltamisalaan kuuluvan laitoksen ympäristöluvassa ei saa asettaa päästöraja-arvoa niille kasvihuonekaasuille, jotka nimetään päästökauppadirektiivin I liitteen kyseisessä laitoksessa harjoitettavaan toimintaan liittyviksi, ellei ole tarpeen varmistaa, että merkittävää paikallista pilaantumista ei aiheudu.

Päästökauppadirektiivin veloitteen täytäntöön panemiseksi ympäristönsuojelulain 43 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jonka mukaan päästökauppalaan soveltamisalaan kuuluvan toiminnan päästökauppalaan 2 §:ssä tarkoitetuille suorille kasvihuonekaasuille ei saisi antaa päästöraja-arvoja, elleivät ne ole tarpeen sen varmistamiseksi, ettei merkittävää paikallista pilaantumista aiheudu.

3.2.3. *Laki Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta*

Päästökauppalaan 5 §:n 8 kohdan päästökauppaviranomaisella tarkoitettaisiin Energiamarkkinavirastoa. Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n 2 momentissa todetaan viraston tehtävät. Pykälän 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään päästökauppalaisissa säädetyt viranomaistehtävät. Tehtäviin lisättäisiin samalla sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta annetussa laissa (1129/2003) säädetyt viranomaistehtävät.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

4.1.1. *Yleistä*

Suomen tavoitteena on pysäyttää Kioton pöytäkirjan mukaisten kasvihuonekaasupäästöjen kasvu ja kääntää kehitys laskevaksi siten, että vuosina 2008—2012 päästöt olisivat keskimäärin vuoden 1990 tasolla. Tutkimuksilla on pyritty kartoittamaan sellaisia toimenpiteiden joukkoja, joilla kansallinen päästötavoite ja myös energiapolitiikalle asetut tavoitteet saavutetaan ja jotka olisivat kansantalouden kokonaisuuden kannalta kustannustehokkaimpia. Nykyisessä kansallisessa ilmastostrategiassa ovat käytössä vain kotimaiset toimenpiteet. Kansallisen ilmastostrategian uudistuksen yhteydessä toimenpidevalikoima laajenee kattamaan sekä EY:n päästökaupan että ns. Kioton mekanismitkin. Suomessa on tehty useita selvityksiä, joissa on arvioitu EY:n päästökaupan tai EY-alueita laajemman päästökaupan vaikutuksia kansantalouteen ja sen sektoreihin. Tutkimusten

tavoitteena on ollut kartoittaa päästökaupan tehokkuutta ilmastopolitiikan välineenä verrattuna sellaiseen vaihtoehtoon, jossa päästötavoitteeseen pyritään pelkästään kotimaisin toimenpitein.

Päästöjen vähentämisen taloudellisten vaikutusten arviointi on erittäin vaativa tehtävä. EU:ssa aloitettava päästökauppa lisää vaikeusastetta, sillä siitä ei ole ennakkokokemuksia, kuten perinteisten energiapolitiikan toimien vaikutuksista. Vaikutusarvioita tehdään kansantalouden tasolla yleensä laajoilla kokonaistaloudellisilla malleilla, joissa ovat kuvattuina kansantalouden eri osien kytkenät kotimaassa ja vientimarkkinoilla. Kasvihuonekaasupäästötavoitteet koskevat kaukana tulevaisuudessa olevia vuosia, tavallisimmin vuosia 2008—2012, minkä vuoksi kansantalouden ja energiatalouden kehityksestä täytyy tehdä lukuisia oletuksia niin maailmanmarkkinoita kuin kotimaisiakin tekijöitä koskevia oletuksia. Käytetyt mallit voivat olla hyvinkin herkkiä joidenkin keskeisten lähtöoletusten suhteen, minkä vuoksi on selvää, että laskelmiin sisältyy paljon epävarmuutta. Tulokset eivät tämän vuoksi ole ennusteita vaan niitä tulee tarkastella suuntaa antavina ja kvalitatiivisina.

Kansantalouden tason tarkastelut eivät yksistään ole riittäviä päästöjen vähentämisestä aiheutuvien vaikutusten kuvaukseksi, vaan niiden lisäksi tarvitaan yksityiskohtaisempia selvityksiä lukuisista erilliskysymyksistä. Päästökaupan ja muiden toimenpiteiden vaikutuksia energiatalouteen on selvitetty erillisillä energia-alaa koskevilla malleilla, joista saataviin tuloksiin liittyy lähestulkoon samankaltaisia epävarmuuksia kuin kansantaloustarkasteluihin.

Päästökaupan vaikutuksia arvioitaessa keskeisimpiä epävarmuuden kohteita on päästöoikeuden hinta. Päästökaupan alkaessa se määräytyy EY-laajuisilla markkinoilla kysynnän ja tarjonnan perusteella. Päästöoikeuksien kysyntään vaikuttavat keskeisesti energiatarpeen ja päästökauppasektorin piirissä olevien teollisuusalojen kehitys eri jäsenmaissa. Päästöoikeuksien tarjonnan kannalta merkittävimpiä tekijöitä ovat myönnettujen päästöoikeuksien kokonaismäärä EY-alueella ja päästöjen vähentämistoimet. Päästöoikeusmarkkinoiden ominaispiirteistä ei

tässä vaiheessa ole kokemusperäistä tietoa. Päästöoikeuksien hintatasoa on arvioitu lukuisissa selvityksissä, joita ovat teettäneet EY:n komissio, jäsenmaat ja muut organisaatiot. Päästöoikeuksien hinta-arviot eri selvityksissä vaihtelevat erittäin paljon.

Päästökauppaan liittyvän kansallisen jakosuunnitelman kriteerit on päälähtökohdiltaan määritelty direktiivissä ja komission jäsenmaille toimittamissa ohjeissa. Kioton pöytäkirjan ja EU:n taakanjaon mukaiset päästöjen rajoittamisvelvoitteet asettavat reunaehdot kussakin maassa jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärälle. Niiden puitteissa jäsenvaltiot voivat ominaispiirteensä huomioiden ja omista lähtökohdistaan laatia maakohtaiset kriteerit päästöoikeuksien jaolle. Päästökauppadirektiivin asettamat lähtökohdat päästöoikeuksien jaolle ovat samat kaikissa jäsenmaissa, mutta yksityiskohdissa ne voivat poiketa huomattavastikin. Tämä lisää kansainvälisessä kilpailussa olevien päästökauppasektorin yritysten toiminnan epävarmuutta, koska poikkeamat kansallisissa jakoperusteissa voivat muuttaa saman alan yritysten kilpailuasemaa eri jäsenmaissa.

4.1.2. *Valtiontalous*

Ilmastopolitiikan vaikutukset valtiontalouteen syntyvät niistä toimenpidevalinnoista, joilla Suomen päästötavoitteet pyritään saavuttamaan. Kansallisen ilmastostrategian keskeisenä lähtökohtana oli pyrkiä Suomen päästötavoitteeseen puhtaasti kotimaisin toimenpitein, koska EY:n päästökaupasta tai ns. Kioton mekanismien hyödyntämisen mahdollisuuksista ei strategian laadinnan aikaan ollut tarpeeksi tietoa. Keskeiset kotimaiset politiikka-alueet tavoitteiden saavuttamiseksi ovat energiaverojärjestelmä, energiatuet ja normit. Ilmastostrategian taustaselvityksissä kävi ilmi, että tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi huomattavia energiaverojen korotuksia ja valtion menojen lisäyksiä energia-alan tukiin. Tällainen politiikka kasvattaisi valtion tuloja merkittävästi, mutta samalla myös menot lisääntyisivät.

EY:n päästökaupan oloissa energiaverojen korotustarvetta päästökaupan piiriin kuuluvilla toimialoilla ei päästötavoitteiden vuoksi ole, vaan energiaveroja on tarkasteltava

muista lähtökohdista. Kansallisen ilmastostrategian uudistamisen yhteydessä tulee päätettäväksi energiaverojen, energiaverotukien ja muiden energiatukien käyttö päästökaupan piiriin kuuluvilla toimialoilla. Samoin on päätettävä niistä toimista, joita kohdistetaan päästökaupan ulkopuolelle jäävien sektoreiden päästöjen vähentämiseen. EY:n päästökaupan ja perinteisten energiapolitiikan toimenpiteiden yhteensopivuutta selvitetään parhaillaan työryhmässä. Muutokset energiaverojärjestelmässä tai energiatukijärjestelmässä vaikuttaisivat luonnollisesti valtion tuloihin ja menoihin.

Päästökauppajärjestelmän käynnistäminen ja siihen liittyvät valvonta ja muut hallinto-otehtävät aiheuttavat valtiolle kustannuksia. Päästöoikeudet jaetaan ainakin päästökaupakaudella 2005—2007 toiminnanharjoittajille maksutta, joten tuloja päästöoikeuksien myynnistä ei valtiolle tulisi.

4.1.3. *Kansantalous*

Kansallisen ilmastostrategian valmistelun yhteydessä selvitettiin päästöjen vähentämisen kustannuksia kansantaloudelle, energiataloudelle, yrityksille ja kotitalouksille. Vaikutuksia selvitettiin kahdessa laajassa ja toisistaan riippumattomassa tutkimusprojektissa, joista saadut tulokset olivat hyvin samankaltaiset. Kummankin tutkimusprojektin mukaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen aiheuttaa kansantaloudelle kustannuksia ja vaikuttaa heikentävästi kansantalouden kehitykseen. Suomelle asetetun päästötavoitteen saavuttamisen kustannukset riippuvat kuitenkin valituista ilmasto- ja energiapolitiikan toimenpiteistä. Kansallisessa ilmastostrategiassa tarkasteltiin erityisesti kahden sähkönhankintaan kohdistuvan vaihtoehdon kustannusvaikutuksia. Maakaasun lisäkäyttöön perustuvan sähkönhankintavaihtoehdon todettiin johtavan jonkin verran suurempiin kokonaistaloudellisiin kustannuksiin kuin ydinvoimapainotteinen sähkönhankintavaihtoehto. Käytännössä on edetty viimeksi mainitun sähkönhankintavaihtoehdon mukaan, sillä vuonna 2002 eduskunta äänesti ydinvoiman lisäkäytön puolesta ja vuoden 2004 alussa Teollisuuden Voima Oy haki rakensulupaa viidennelle ydinvoimalalle.

EY:n päästökauppa ei kuulunut kansallisen ilmastostrategian toimenpidevalikoimaan, joten sen kansantaloudellista kustannustehokkuutta ei strategian laadinnan yhteydessä arvioitu. Myöhemmissä selvityksissä, kun EY:n päästökauppadiirektiivin keskeiset piirteet olivat selvillä, on EY:n päästökaupan merkitystä Suomen ilmastopolitiikan välineenä arvioitu useissakin tutkimuksissa. Vuonna 2003 valmistui Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT) ja Valtion teknillisessä tutkimuskeskuksessa (VTT) tehty tutkimus, jossa tarkasteltiin energiaverotuksen asemaa EY-laajuisen päästökaupan yhteydessä Suomessa. Tutkimuksessa otettiin huomioon kansallisen ilmastostrategian valmistumisen jälkeen kansantalouden ja energiatalouden toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Samoin otettiin huomioon viimeaikaiset energian kulutukseen ja hankintaan kohdistuneet uudet toimenpiteet, kuten energiaverojen korotus, lisäydinvoimaa koskeva päätös ja uusien rakennusten rakentamismääräyksiin tulleet muutokset.

Tutkimuksessa laskettiin ensin kaksi vaihtoehtoa, joissa EY:n päästökauppaa ei sovellettu. Päästötavoite saavutettiin pelkästään kotimaisilla toimenpiteillä, kuten energiaveroilla, tukipolitiikalla ja normeilla. Tämän jälkeen laskettiin useampia vaihtoehtoja, joissa sovellettiin EY:n päästökauppaa yhdessä kotimaisten toimenpiteiden kanssa.

Vertailemalla pelkästään kotimaisilla toimilla hoidetun lähestymistavan kustannuksia niihin kustannuksiin, jotka syntyvät EY:n päästökaupan ja kotimaisten toimien yhteisestä käytöstä, voidaan VATT:n ja VTT:n tutkimuksen perusteella todeta, että päästökaupalla on mahdollista pienentää päästöjen vähentämiskustannuksia. Silloin kun kotimaiset päästöjen vähentämiskustannukset päästökaupan piiriin kuuluvilla laiteksilla nousevat korkeiksi, kannattaa päästökauppajärjestelmässä ostaa päästöoikeuksia sieltä, missä päästöjen vähentäminen on kustannuksiltaan edullisempaa. Päästökauppa näin ollen tasaa vähentämiskustannuksia ja on myös Suomen kansantaloudelle kokonaisuudessaan edullista. Päästökaupasta saatava kansantaloudellinen hyöty vähenee päästöoikeuden hinnan noustessa ja korkeilla päästöoikeuden hinnoilla päästöjen vähentämistoimet kannat-

tanee pääsääntöisesti tehdä kotimaassa.

Päästökaupasta saatavat edut voivat VATT:n ja VTT:n tutkimuksen mukaan vähetä merkittävästi tai pahimmissa tapauksissa ne voidaan menettää kokonaan, jos päästökaupan kansallista jakoa suunniteltaessa ei alunperin oteta tarpeeksi huomioon päästöjen vähentämismahdollisuuksia ja kustannuksia sekä markkinoiden luonnetta eri sektoreilla. Tämä koskee niin päästökaupasektorin ja päästökaupan ulkopuolelle jäävien sektoreiden keskinäistä taakanjakoa kuin päästökaupasektorin sisäistä jakoakin. Jos kansallinen päästöoikeuksien jako on suoritettu kustannustehokkaasti, olisivat niin kansantalouden kokonaistuotanto, työllisyys, investoinnit kuin kotitalouksien kulutusmahdollisuudetkin tutkimuksen tulosten perusteella paremmat EY:n päästökaupan oloissa kuin sellaisessa vaihtoehdossa, jossa Suomen päästötavoite tulisi saavuttaa pelkästään kotimaisiin keinoin.

Ilmastopolitiikan kustannukset johtuvat päästöjen vähentämisestä. Päästöjen vähentämisen välineenä EY:n päästökauppa saataisi tutkimusten perusteella olla tietyillä ehdoilla kansantaloudellisesti kustannustehokas järjestelmä.

Samojen tutkimusten perusteella voidaan kuitenkin myös todeta, että päästökaupan tuotannolliset vaikutukset päästökaupan piirissä oleviin toimialoihin vaihtelevat melkoisesti. Ei ole selvää, että EY:n päästökauppa olisi kaikille toimialoille tai yrityksille edullinen järjestelmä, sillä päästökaupalla voi olla suuremmat vaikutukset varsinkin paljon energiaa käyttävien yksittäisten yritysten kustannuksiin kuin kansantaloudellisissa laskemissa on arvioitu.

4.1.4. *Vaikutukset polttoaineiden hintoihin ja energian tuotantoon*

Päästökauppa parantaa päästöoikeuden hinnan välityksellä vähähiilisten polttoaineiden kilpailukykyä. Varsinkin energiapuun kilpailukyky muihin polttoaineisiin nähden paranee. Päästöoikeuden hinnalla 20 €/tCO₂ muutoksen suuruus verrattaessa turpeeseen on noin 7,5 €/MWh, hiileen 6,7 €/MWh, raskaaseen polttoöljyyn 5,5 €/MWh ja maakaasuun 4 €/MWh. Eniten kilpailukykyään ne-

nettävät turve, kivihiili ja raskas polttoöljy, joiden poltosta aiheutuu merkittävimmin hiilidioksidia polttoaine-energiaa kohden. Myös kaasun kilpailukyky heikkenee puuhun verrattaessa (4 €/MWh), mutta sen kilpailukyky paranee hiileen nähden 2,7 €/MWh, turpeeseen nähden 3,5 €/MWh ja öljyyn nähden 1,5 €/MWh.

Päästökaupasta aiheutuvat polttoaineiden kilpailuasetelmien muutokset johtavat eri polttoaineiden kysynnän ja tarjonnan muuttamiseen. Polttoainemarkkinoiden toimintamekanismien seurauksena polttoaineiden kulluttajahintojen muutos voi poiketa merkittävästi pelkästään päästöoikeuden hinnan aiheuttamista suorista hintavaikutuksista. Polttoaineiden markkinahinnan muutoksiin vaikuttavat päästöoikeuden hinnan lisäksi varsinkin polttoaineen paikallisuus, alueellinen kilpailutilanne ja toimitussopimuksissa olevat erilaiset sitoumukset.

Päästökaupan alkaessa vähäpäästöisten polttoaineiden kysynnän kasvu aiheuttaa nousupaineita niiden hintaan. Markkinoilta saatava korkeampi hinta parantaa polttoaineiden tuottajien kannattavuutta, mutta sähkön ja lämmön tuottajien tuotantokustannukset ja päästöjen vähentämiskustannukset lohoavat. Näitä kustannusten muutoksia ei tehdyissä selvityksistä ole tarpeeksi otettu huomioon, koska julkista tietopohjaa ei ole tai se on liian heikko arvioiden tekemiseksi.

Tärkeimmät kotimaiset polttoaineet, turve ja energiapuu, sopivat hyvin yhdessä käytettäväksi, sillä puun käyttö yksinään aiheuttaa usein teknologisia ongelmia ja lisäksi puu on saatavuuden suhteen epävakaisempi kuin turve. Kansallisessa ilmastostrategiassa todetaan, että turpeen käyttö pyritään säilyttämään määrällisesti suunnilleen nykyisellä tasolla yhdistetyssä sähkön ja lämmön sekä pelkän lämmön tuotannossa. Samalla kuitenkin todetaan, että turpeen suhteelliseen osuuteen kuluvan vuosikymmenen loppupuolella vaikuttaa toisen kotimaisen polttoaineen, metsähakkeen, lisääntyvä käyttö. Turpeen käytöstä lauhdevoiman tuotannossa todetaan, että se määräytyy avoimien sähkömarkkinoiden pelisääntöjen mukaisesti.

Tehtyjen selvitysten perusteella EY:n päästökauppa johtaisi turvetta ja puuta käyttävissä laitoksissa puun osuuden kasvamiseen.

Puun ja turpeen yhteiskäyttö kasvaisi erityisesti, jos nykyiset energiaverot ja energiaverotuet jäisivät voimaan myös EY:n päästökaupan alkaessa. Tällaisessa tilanteessa uusiutuvien energialähteiden kilpailuasema yleensäkin paranisi. Samoin kohentuisi maakaasun kilpailuasema muihin fossiilisiin polttoaineisiin ja turpeeseen nähden. Pelkästään sähköä tuottavissa laitoksissa turpeen asema heikkenisi sitä enemmän mitä korkeammalle päästöoikeuden hinta nousisi.

Turpeen, energiapuun ja muiden kotimaisten energialähteiden käyttö turvaa hyvin kaikissa olosuhteissa energian saatavuutta niin valtakunnan mitassa kuin maamme eri alueilla. Tämän lisäksi kotimaisten polttoaineiden tuotanto on alueellisesti tärkeä elinkeinoala, jonka tarjoamat työllisyystilaisuudet ovat tuotantopaikkakunnilla ja niiden lähiympäristössä useimmiten miltei korvaamattomia. Kotimaista energialähteistä turve ja energiapuun ovat nykyisin kilpailukyvyltään parhaimmat ja tuotantovolyymeiltään merkittävimmät. Niiden kilpailukyky ja käyttö energian tuotannossa on säilytettävä myös päästökaupan olosuhteissa siten, että fossiiliset polttoaineet eivät pääse kaventamaan niiden kehittymismahdollisuuksia. Muiden kotimaisten energialähteiden kohdalla toimenpiteitä on kohdistettava siten, että niiden kustannustehokkuus paranisi ja ne voisivat ajan mittaan kilpailla muiden energiamuotojen kanssa markkinaehtoisesti.

Energian tuotannon ja polttoaineiden kilpailuasetelmat EY:n päästökaupan oloissa riippuvat pitkälle siitä, mitä tapahtuu muiden energiapolitiikan toimenpiteiden, kuten energiaverojärjestelmän ja energiatukien, kohdalla. Muutostarpeet arvioidaan kansallisen ilmastostrategian uudistamisen yhteydessä.

4.2. Yritysvaikutukset

4.2.1. Vaikutukset päästökauppasektorin yrityksiin

Selvitykset EY:n päästökaupan vaikutuksista yritysisiin on tehty toimialatasolla, jolloin tarkastelun kohteena on toimialalla toimiva keskimääräinen yritys. Yksittäisiin yrityksiin kohdistuvia selvityksiä ei ole julkisesti saatavilla.

Päästökaupan aiheuttamia kustannuspaineita päästökaupan piirissä oleville yrityksille on arvioitu kahdessa VATT:n tekemässä selvityksessä. Toisessa selvityksessä arvioitiin päästökaupan aiheuttamia kustannuksia toimialoittain ja toisessa selvitettiin päästökauppasektorin päästöoikeuksien erilaisten jakotapojen kansantaloudellisia vaikutuksia. Tulokset kuvastavat keskimääräisiä vaikutuksia toimialan yritysisiin. Yksittäisten yritysten välillä voi olla huomattaviakin eroavaisuuksia, joita ei toimialatason aineistossa ilmene. Ne yritykset, joiden saamat päästöoikeudet ylittävät todellisen tarpeen tai joilla on mahdollisuuksia toteuttaa päästöoikeuden hintaa edullisempia päästöjen vähentämistoimia, voivat myydä ilmaiseksi saamiaan päästöoikeuksia.

Päästökaupan aiheuttamia kustannuspaineita mitattiin toimialojen keskimääräisten kustannusten ja rajakustannusten muutosten avulla. Yrityksen tuottaman tuotteen rajakustannuksella tarkoitetaan yrityksen viimeiseksi tuottaman tuotteen kustannuksia, joka normaalisti on myös tuotantokustannuksiltaan kallein tuote. Tästäkin tuotteesta on päästökaupan oloissa saatava markkinoilta hinta, joka kattaa tuotteen tavanomaiset tuotantokustannukset ja tuotannon päästöoikeuksien tarpeen kustannukset markkinahintaan arvostettuna. Päästöoikeuksien kansallinen jako vaikuttaa yritysten keskimääräisiin kustannuksiin ja kannattavuuteen. Rajakustannuksiin kansallinen jako ei kuitenkaan vaikuta, vaan päästöoikeuksien hankinta on yritykselle kustannustekijä, olipa se hankittu markkinoilta tai saatu maksutta valtiolta.

Päästöoikeuksien hankinnasta aiheutuvat kustannukset yrityksille riippuvat ostettavien oikeuksien määrästä ja päästöoikeuden yksikköhinnasta. Koska päästöoikeuden hinta on tuntematon eikä päästöoikeuksien jako yrityksille ja toimialoille ollut vielä selvillä selvityksessä varioitiin ostettavien päästöoikeuksien määrää ja hintaa. Mikäli yritykset saisivat 95 prosenttia tarvitsemistaan päästöoikeuksista maksutta valtiolta ja joutuisivat ostamaan loput 5 prosenttia markkinoilta, nousisivat massa- ja paperiteollisuuden keskimääräiset kustannukset 0,2 prosenttia päästöoikeuden hinnan ollessa 5 €/tCO₂. Päästöoikeuden hinnalla 20 €/tCO₂ keskimääräisen

kustannuksen lisäys olisi 0,7 prosenttia. Öljynjalostuksessa vastaava vaihteluväli oli 0,3—0,4 prosenttia, rauta- ja terästeollisuudessa 0,1—0,3 prosenttia ja mineraaliteollisuuden 0,1—0,2 prosenttia.

Sähkön ja lämmön tuotannon osalta julkinen tilastoaineisto ei sovellu tuotantoteknologiakohtaisten arvioiden tekemiseen. Tehdyssä selvityksessä oli tyydyttävä tarkastelemaan kokonaisuutta, joka kattoi sähkön erillistuotannon, siirron, jakelun sekä sähkön ja lämmön yhteistuotannon. Kaukolämmön erillistuotannon ja jakelun kustannusrakenteet sen sijaan ovat julkisista tilastoaineistoista saatavilla. Keskimääräiset kustannukset nousisivat edellä kuvatuilla oletuksilla päästökaupan vaikutuksesta kaukolämmön erillistuotannossa 1,0—2,3 prosenttia. Sähkön erillistuotannossa, siirrosta, jakelussa sekä sähkön ja lämmön yhteistuotannossa vastaava kustannusten nousu olisi 0,3—0,7 prosenttia. On selvää, että tarkasteltaessa pelkästään tuotantoa päästökaupan aiheuttamat kustannukset olisivat huomattavasti korkeammat. Erilaisessa sähkön tuotannossa uuden kivihiihtvoimalan tuotantokustannuksista polttoaineen osuus lähes puolet. Päästöoikeuden hinnalla 20 €/tCO₂ polttoainekustannus suunnilleen kaksinkertaistuisi, jolloin keskimääräiset tuotantokustannukset kohoaisivat noin 50 prosentilla.

Päästöoikeuksien kansallinen jakosuunnitelma ei vaikuta yritysten rajakustannuksiin, vaan tärkein niihin vaikuttava tekijä on päästöoikeuden hinta. Rajakustannuksilla mitattuna öljynjalostuksen sekä rauta- ja terästeollisuuden rajakustannukset nousisivat päästökaupan piiriin kuuluvista prosessiteollisuuden toimialoista eniten. Rajakustannusten nousu olisi 0,5—2,5 prosenttia riippuen päästöoikeuden hinnoista, joita arvioita tehtäessä olivat 5—20 €/tCO₂. Massa- ja paperiteollisuudessa sekä mineraalien valmistuksessa rajakustannusten nousu olisi pienempi. Kaukolämmön erillistuotannon rajakustannukset nousisivat 5—20 prosenttia. Sähkön erillistuotannossa, siirrosta, jakelussa sekä sähkön ja lämmön yhteistuotannossa vastaava rajakustannusten nousu olisi 2,7—10,6 prosenttia. Tuotantoteknologiakohtaiset rajakustannusten vaihtelut sähkön tuotannossa ovat kuitenkin erittäin suuret, kuten keskimääräisten

kustannusten tarkastelusta ilmenee.

Edellä kuvatut kustannusten muutokset ilmaisevat päästöoikeuksien hankinnasta toimialoille keskimäärin tulevia kustannuspaineita. Niissä ei ole huomioitu päästökaupan kerrannaisvaikutuksena syntyviä kustannuksia, jotka voivat olla huomattavasti suurempiakin kuin suorat vaikutukset. EY:n päästökaupan merkittävimmäksi kustannusvaikutukseksi niin päästökaupan piiriin kuuluville teollisuusyrityksille kuin muillekin teollisuus- ja palveluyrityksille sekä kotitalouksille voi aikaa myöten muodostua sähkön hinnan kautta syntyvät kustannuspaineet. Tehtyihin arvioihin liittyy kuitenkin erittäin suuria epävarmuustekijöitä.

EY:n päästökaupan ensimmäiselle jaksolle, vuosille 2005—2007, päästöoikeuksia voidaan jakaa päästökaupan piirissä oleville yrityksille vähemmän kuin niiden hiilidioksidipäästöt tulevat ennusteiden mukaan olemaan. Päästöjen vähennysvelvoitteen jakautumisella yritysten kesken, ts. päästökauppasektorin päästöoikeusmäärän jaolla yrityksille, on tässäkin tapauksessa tärkeä merkitys yritysten kustannuksille, mutta kansantalouden tasolla kustannusvaikutukset ovat olemattomat. Toisella päästökauppajaksolla, vuosina 2008—2012, kun vähennystavoite tunnustettiin tulevat päästöoikeuksien jaon kansantaloudelliset vaikutuksetkin jo jossain määrin näkyviin. VATT:n kansantaloudellisilla menetelmillä tekemässä päästöoikeuksien vaihtoehtoisia jakomalleja tarkastelevassa tutkimuksessa ei löytynyt selviä voittajia. Hieman muita paremmaksi osoittautui päästöoikeuksien jakomallivaihtoehto, jossa otetaan erityisesti huomioon teollisuuden prosessien vähäiset mahdollisuudet päästöjen vähentämiseen samoin kuin teollisuuden energiantuotannon näkökohdat.

4.2.2. *Vaikutukset sähkön ja lämmön hintaan*

Päästökaupalla on arvioitu olevan merkittävä vaikutus sähkön hintaan avoimilla sähkömarkkinoilla, missä sähkön hinnan muodostuminen perustuu keskeisesti tuotannon rajakustannuksiin. Pohjoismaiset sähkömarkkinat ovat EY-alueella toimivien esimerkki tällaisista markkinoista. Päästökau-

pan vaikutuksesta sähkömarkkinoiden toimintaan ei ole vielä käytännön kokemuksia, joten arviot markkinoiden reaktioista päästökauppaan perustuvat pitkälle etukäteisnäemyksiin mahdollisista vaikutuksista. Tämän vuoksi vaikutusarvioihin liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä.

EY:n päästökaupan vaikutusta sähkön hintaan Suomessa arvioitiin kahdessa selvityksessä, joissa peruslähtökohtana oli rajakustannuksiin perustuva sähkön pörssihinnan muodostus. Toisen selvityksen tekijänä oli Electrowatt-Ekono Oy ja toisen VTT. Kysessä olevissa selvityksissä lähtökohdat, erityisesti sähkön kysyntä Pohjoismaissa, poikkesivat hieman toisistaan, joka pääosin selittää myös tulosten eroavaisuuksia.

Molempien selvitysten mukaan hiililauhdevoiman tuotanto on useimmiten se tuotantomuoto, jonka perusteella sähkön pörssihinta pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla määrittyy. Mitä suurempi sähkön kysyntä on, sitä useammin hiililauhdevoiman tuotantokustannukset lähitulevaisuudessa ovat pohjana sähkön pörssihinnalle. Tehtyjen selvitysten keskeisimpiä lähtökohtia oli, että päästöoikeuden hinta siirtyy kokonaisuudessaan sähkön hintaan. Electrowatt-Ekono Oy:n tekemässä selvityksessä sähkön hinta nousisi päästökaupan oloissa 5 €/n päästöoikeuden hinnalla noin 4 €/MWh, 10 €/n hinnalla noin 8 €/MWh ja 20 €/n hinnalla noin 16 €/MWh. Sähkön kuluttajahintoihin siirtyessään päästökaupan kustannuksilla olisi siten suuri vaikutus. Sähkölämmitetyn (suora sähkölämmitys) omakotitalon lämmityskustannukset nousisivat 5 € päästöoikeuden hinnalla vuodessa noin 5 prosenttia ja 20 € päästöoikeuden hinnalla runsaan viidenneksen. Teollisuuden ostosähkön osalta hinnan suhteellinen nousu olisi huomattavasti suurempi. Selvityksen tekijät korostavat, että päästöoikeuden hintavaikutus on erittäin herkkä oletuksille sähkön kulutukselle Pohjoismaissa. Jo parin prosentin kysynnän aleneminen lieventäisi vaikutusta kolmanneksen.

VTT:n tekemässä selvityksessä lähtökohdat ovat pääpiirteissään samat kuin Electrowatt-Ekono Oy:n selvityksessä. Sähkön kulutusarvio Pohjoismaille on kuitenkin alempi, joka aiheuttaa VTT:n selvityksessä Electrowatt-Ekono Oy:n tuloksia alhaisemman säh-

kön hinnan nousuun pohjoismaisilla sähkömarkkinoilla. VTT:n selvityksen mukaan sähkön pörssihinta nousisi 5—7 €/MWh, jos päästöoikeuden hinta olisi 20 €/tCO₂. Päästöoikeuden hinnalla 10 €/t CO₂ sähkön hinnan nousu jäisi arviolta puoleen tästä. VTT:n arvio sähkön hinnan noususta on vain 30—40 prosenttia Electrowatt-Ekono Oy:n arvionta.

Sähkön hinnan muodostusmekanismi päästökaupan oloissa on vielä epäselvä. Ei ole varmaa, että päästöoikeuden hinta siirtyy kokonaisuudessaan sähkön hintaan. Tuottajat voivat pitää varsinkin valtiolta maksutta saatuja päästöoikeuksia osittain eräänlaisina "pehmeinä" arvopapereina, joita ei kaikissa kilpailutilanteissa arvostettaisi täyteen markkinahintaan.

Vaikka päästökaupan ja sähkön pörssihinnan välisiä kytkentöjä ei vielä tunnetaakaan, näyttäisi ilmeiseltä, että päästökaupalla on huomattava vaikutus sähkömarkkinoihin tulevaisuudessa.

Suomessa kulutetusta sähköstä vain osa on hankittu sähköpörssin kautta. Merkittävä osa toimituksista perustuu pidempiaikaisiin sopimuksiin, jolloin sähkön pörssi-hinnan heilahtelut eivät välittömästi vaikuta kuluttajahintaan. Lisäksi sähkön hinnan satunnaisilta vaihteluilta voidaan suojautua eri sähkömarkkinoiden menettelyillä. Sähkön pörssi-hinnan trendikehitys on kuitenkin merkittävä tekijä kuluttajahintojen kehityksen taustalla ja jatkossa päästökaupalla on siihen oma osuutensa.

Arviot kaukolämmön tuotannolle tuleviin lisäkustannuksiin perustuvat oletuksiin päästöoikeuden hinnasta ja valtiolta saaduista päästöoikeuksista. Jos kaukolämmön tuottajat saisivat 95 prosenttia tarvitsemistaan päästöoikeuksista valtiolta maksutta, nousisi turpeella tuotetun kaukolämmön kuluttajahinta Electrowatt-Ekono Oy:n tekemän selvityksen perusteella keskimäärin vain prosentilla päästöoikeuden hinnan ollessa niinkin korkea kuin 20 €/tCO₂. Muilla polttoaineilla tuotetun kaukolämmön hinta nousisi tätä vähemmän. Vaikutusarviossa lähdetään siitä, että kaukolämmön tuottajat siirtävät hintoihinsa vain todelliset lisäkustannukset. Esimerkkilaskelmassa lisäkustannuksina on otettu huomioon tarvittavat päästöoikeuksien

lisäostot (5 prosenttia). Lämmöntuottajien ei odoteta käyttävän määräävää markkina-asemaansa hyväkseen siirtääkseen kaukolämmön hintaan myös maksutta saatujen päästöoikeuksien arvon. Esimerkkilaskelma ei sisällä kaikkia polttoainemarkkinoiden sopeutumisesta aiheutuvia kustannuksia.

Päästökaupan suora vaikutus öljylämmittäjän kustannuksiin tulee jalostamoiden päästörajoitteen kautta. Kustannusten lisäksi on minimaalinen, jos päästöoikeudet jaetaan jalostamoille suurimmaksi osaksi maksutta.

Päästökaupan merkittävin vaikutus lämmityskustannuksiin tulee sähkölämmitettyihin rakennuksiin. Edellä on todettu sähkön hinnan muodostukseen liittyvät epävarmuudet, mutta näyttää selvältä, että sähkölämmityksen kilpailuasema muihin lämmitysmuotoihin heikkenee.

4.2.3. *Yritysten kulut päästökauppajärjestelmään kuulumisesta*

Päästökauppajärjestelmä aiheuttaa yritykselle ja muille lain soveltamisalaan kuuluville toimijoille erilaisia kuluja. Toiminnanharjoittajien tulee hakea kasvihuonekaasujen päästölupaa ja tehdä sitä varten päästöjen tarkkailusuunnitelma sekä järjestää lain soveltamisalaan kuuluvien laitosten päästöjen tarkkailu ja todentaminen. Päästöjen luotettavasta tarkkailusta ja todentamisesta aiheutuu toiminnanharjoittajille vuosittaisia kustannuksia. Toiminnanharjoittajan tulee toimittaa kauppa- ja teollisuusministeriölle tietoja kansallista jakosuunnitelmaa varten sekä hakea päästöoikeuksia päästökaupakausittain. Tietojen tuottamisesta aiheutuu toiminnanharjoittajille kustannuksia. Myös päästöoikeuksien kaupasta aiheutuu kustannuksia. Kustannusten tasoon vaikuttaa keskeisesti se, miten aktiivisesti toiminnanharjoittaja toimii päästöoikeusmarkkinoilla.

Päästökauppaviranomainen voi periä luvan, ilmoituksen tai muun asian käsittelystä maksuja. Rekisterinpitäjän on tarkoitus periä tilinhoitomaksuja. Edellä mainitut maksut määräytyvät valtion maksuperustelain mukaan.

4.3. **Organisaatio- ja henkilövaikutukset**

Päästökauppalaan täytäntöönpano edellyttää uusia viranomaistoimintoja. Päästökauppalaan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluisi kauppa- ja teollisuusministeriölle. Kauppa- ja teollisuusministeriö vastaisi kansallisen jakosuunnitelmaesityksen ja päästöoikeuksien myöntämispäätösten valmistelusta. Päästökaupan täytäntöönpanon edellyttämä henkilöresurssien ja selvitysvarojen lisäystarpeet voitaneen hoitaa sisäisillä järjestelyillä.

Päästökauppalaan mukaisten kasvihuonekaasujen päästölupien myöntäminen, päästöoikeuksista kirjaa pitävän kansallisen rekisterin perustaminen ja ylläpito, päästöoikeuksien vuosittainen kirjaaminen, todentajien hyväksymien ja lain mukaisten velvoitteiden valvonta kuuluisivat lakiehdotuksen mukaan päästökauppaviranomaisena toimivalle Energiamarkkinavirastolle. Tehtävät ovat uusia, joten niiden hoito edellyttää henkilöresurssien lisäystä ja rekisterin perustamiseen ja ylläpitoon tarvittavia määrärahoja. Energiamarkkinaviraston päästökaupan täytäntöönpanoon liittyvien henkilöresurssien pysyvä tarve olisi neljä henkilötyövuotta, mikä merkitsee kahden henkilötyövuoden lisäystä tykyisiin resursseihin. Päästökauppalaan voimaantultua kaikki lain soveltamisalaan kuuluvat laitokset tarvitsevan päästöluvan. Siten vuonna 2004 Energiamarkkinaviraston tarve on edellä mainitun neljän henkilötyövuoden lisäksi neljää henkilötyövuotta vastaava työpanos.

Päästökauppaviranomaisen päätöksiin ja todentajan oikaisumenettelyssä antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Päästöoikeuksien myöntämispäätöksestä ja päätöksestä päästöoikeuksien myöntämisestä uudelle osallistujalle haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusten käsittelyn ei arvioida edellyttävän hallintotuomioistuinten henkilöresurssien lisäystä.

4.4. **Ympäristövaikutukset**

Kansallista ilmastostrategiaa varten tehtiin erillinen ympäristövaikutusten arviointi. Tämän yhteydessä tarkasteltiin ilmastostrategian toimenpidekokonaisuuksien vaikutuksia hiukkaspäästöihin, happamoitaviin päästöi-

hin, alailmakehän otsonimuodostukseen vaikuttaviin päästöihin, luonnon monimuotoisuuteen, rehevöitymiseen, terveyteen, elinoloihin, viihtyvyyteen ja luonnonvarojen hyödyntämiseen. Ilmastostrategian ja sitä varten tehdyn ympäristövaikutusten arvioinnin lähtökohdaksi oli, että strategia perustetaan kotimaisiin toimiin.

Päästökauppadirektiivin toimenpanoon EY:ssä ja erityisesti päästöoikeuksien hintaan liittyvässä vaiheessa epävarmuuksia, jotka vaikeuttavat sen arviointia, missä hiilidioksidipäästöjen vähennykset EY:n alueella tehdään. Tämän vuoksi päästökaupparjestelmän vaikutuksia niin hiilidioksidipäästöjen kuin muidenkin päästöjen, muun muassa happamoittavien päästöjen, kehitykselle Suomessa on vaikea arvioida etukäteen. Suomessa toimivat toiminnanharjoittajat voivat hankkia päästöoikeuksia EY:n laajuisilta markkinoilta, jolloin hiilidioksidipäästöt voivat Suomessa kasvaa yli kansallisesti myönnettyjen päästöoikeuksien kokonaismäärän.

Hiilidioksidipäästöillä ei ole paikallisia eikä alueellisia vaikutuksia, joten ympäristövaikutusten kannalta on yhdenmukaista, missä niitä vähennetään. Päästöoikeuksien kaupan kohteena oleviin hiilidioksidipäästöihin liittyy polttoprosessien takia myös muita päästöjä, joiden määrä on riippuvainen käytetyistä polttoaineista sekä poltto- ja päästöjen vähennystekniikasta.

Suomi on päästökattodirektiivin (2001/81/EY) ja suuria polttolaitoksia koskevan LCP-direktiivin (2001/80/EY) kansallisen toimeenpanon kautta sitoutunut vähentämään mm. rikki- ja typpioksidipäästöjä (VNA 1017/2002, Valtioneuvoston päätökset 26.9.2002 ja 20.11.2003). Jos päästökauppa tarjoaa edullisen keinon lisätä erityisesti hiileen perustuvaa energiatuotantoa, rikki- ja typpioksidipäästöt voivat kasvaa. Mikäli nämä päästöt päästökaupan johdosta kasvavat merkittävästi tai vähenevät suunniteltua hitaammin tulee harkittavaksi poliittikkatoimia, joilla vältetään näitä päästökaupan mahdollisia epäsuoria haitallisia seurauksia.

Laskelmien mukaan, joissa energiantuotantosektorin toimijat ostaisivat lisää päästöoikeuksia ja siten polttoaineiden kulutus olisi suurempaa kuin ilmastostrategian ja päästökaupan kansallisen alkujaoon mukaisissa pe-

rustapauksissa, tarkastelluilla energiatuotantotarkoituksilla ei ole juurikaan vaikutusta esim. pienhiukkasten (PM2.5) primääripäästöihin. Tarkastelu rikkipäästöistä osoittaa, että Suomi pystyy täyttämään nykyiset rikkidioksidia koskevat kansainväliset velvoitteensa kaikissa tarkastelluissa skenaarioissa.

Typpioksideja koskevat nykyiset kansainväliset velvoitteet ovat rajoittavampia kuin rikkidioksidia koskevat velvoitteet. Perustapauksissa velvoitteet voidaan täyttää. Kuitenkin Suomen mahdollisuudet sitoutua nykyistä tiukempiin NO_x-rajoihin ovat laskelmien valossa rajalliset ja NO_x:n päästökäytöt ovat ääritapauksissa vaarassa ylittyä. Lisäksi Suomen omassa intressissä saattaa olla edelleen vähentää erityisesti kaukokulkeutumisen aiheuttamaa kuormitusta huonosti happamoitumista sietävän maaperänsä ja pienvesistöjensä takia. Sillä kriittinen kuormitus on edelleen arvioitu ylittävän herkimmillä alueilla Lounais-Suomessa, itärajan tuntumassa ja Lapissa.

Tarkastelussa ei ole vielä pohdittu sitä, että nyt jaettavat päästöoikeudet koskevat ainoastaan kautta 2005—2007. Kioton velvoitetta koskevien päästöoikeuksien jaosta tullaan päättämään erikseen. Muiden ilmapäästöjen osalta päästökäytöt tulevat voimaan 2010. Näin hiilidioksidipäästöjen ja muiden ilmapäästöjen vähentämisvelvoitteiden samanaikaista täyttämistä voidaan tarkastella tarkemmin uudestaan päätettäessä Kioton velvoitekauden 2008—2012 päästöoikeuksien jaosta.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluelimet

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 27 maaliskuuta 2003 työryhmän (päästökauppalakityöryhmä), jonka tehtävänä oli laatia hallituksen esityksen muotoon ehdotus päästökauppalaiksi ja siihen liittyväksi valtioneuvoston asetukseksi. Lakiehdotuksen tuli sisältää päästökauppadirektiivin toimeenpanon edellyttämät säännökset sekä valvontaa, viranomaisten oikeuksia ja velvollisuuksia, muutoksenhakua ja seuraamuksia koskevat säännökset. Päästökauppalakityöryhmän

toimeksiantoon ei kuulunut päästökauppadirektiivin 9 artiklan mukaisen kansallisen päästöoikeuksien jakosuunnitelman laatiminen. Ehdotukseen sisältyvät, kansallisessa päästöoikeuksien jakoa koskevassa suunnitelmassa käytettävät päästöoikeuksien jakokriteereitä koskevat säännökset valmisteltiin pääosin seuraavassa selostettavan toisen työryhmän työn puitteissa.

Kauppa- ja teollisuusministeriö asetti niin ikään 27 maaliskuuta 2003 työryhmän (kriteerityöryhmä), jonka tehtävänä oli laatia ehdotus kansallisessa jakosuunnitelmassa käytettävistä sektori- ja laitoskohtaisista sekä uusia osallistujia koskevista päästöoikeuksien jakokriteereistä. Ehdotus jakoperusteista sisältyy hallituksen esityksen 3 lukuun. Jakoperusteet pohjautuvat kriteerityöryhmän työhön ja osittain myös muuhun valmistelutyöhön. Lisäksi työryhmän tuli laatia ehdotus siitä, miten laskentamenetelmissä tarvittavat tiedot määritellään. Työryhmän toimeksiantoon ei sen sijaan kuulunut ilmastopoliittisiin linjauksiin, kuten jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärään liittyvät kysymykset.

Kansallisen päästöoikeuksien jakosuunnitelman valmistelun johtaminen samoin kuin jakosuunnitelman käsittely ennen asian hyväksymistä valtioneuvostossa on valtioneuvoston tammikuussa 2003 tekemän ilmastopoliittikan viranomaistoimien järjestämistä koskevan periaatepäätöksen mukaan annettu ilmasto- ja energiapolitiiselle ministerityöryhmälle.

Maaliskuun 2003 eduskuntavaalien jälkeen nimitetty pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallitus perusti toukokuussa 2003 mainitun ministerityöryhmän. Edellä mainittujen tehtävien lisäksi ministerityöryhmä valmistelee päästökauppadirektiivin vuoksi uusittavaa ilmastostrategiaa.

Ministerityöryhmän puheenjohtajaksi määrättiin kauppa- ja teollisuusministeri ja jäseniksi ympäristöministeri, valtiovarainministeri, liikenne- ja viestintäministeri sekä maa- ja metsätalousministeri.

Ministerityöryhmä nimitti avukseen kauppa- ja teollisuusministeriön puheenjohtajuudessa toimivan virkamiestyöryhmän (yhdyserkko), johon kuuluvat edustajat liikenne- ja viestintäministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, ulkoasiainministeriöstä, valtio-

varainministeriöstä sekä ympäristöministeriöstä. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen astuttua virkaansa kesäkuussa 2003 edellä mainitut ministerityöryhmä ja avustava virkamiestyöryhmä jatkoivat samassa kokoonpanossa asiain valmistelua.

5.2. Lausunnot

Hallituksen esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoa ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, maa- ja metsätalousministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, työministeriöltä ja ympäristöministeriöltä. Lausuntoa pyydettiin myös seuraavilta virastoilta ja laitoksilta: Energiamarkkinavirasto, Kilpailuvirasto, Kuluttajavirasto, Rahoitustarkastus, Suomen ympäristökeskus SYKE, Tilastokeskus, Valtion Teknillinen Tutkimuskeskus VTT ja Valtiontalouden Tutkimuskeskus VATT. Lausuntoa pyydettiin myös Korkeimmalta hallinto-oikeudelta sekä Helsingin ja Turun hallinto-oikeuksilta.

Lausuntoa pyydettiin edelleen myös seuraavilta tahoilta: Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT ry, Energia-alan Keskusliitto FINERGY ry, Suomen Kaukolämpö ry, Öljy- ja kaasualan Keskusliitto ry, Metsäteollisuus ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Palvelutyönantajat PT ry, Rakennusteollisuus RT ry, Sähköenergialiitto SENER ry, Teknologiateollisuus ry, Turveteollisuusliitto ry, Kiinteistöliitto ry, Suomen Kuntaliitto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Luonnonsuojeluliitto ry, Natur och Miljö rf ja Suomen WWF ry.

Lisäksi seuraavat tahot toimittivat lausuntonsa kauppa- ja teollisuusministeriölle omaloitteisesti: Pohjois-Pohjanmaan Liitto, Insinööriliitto IL ry, Kulutustavara- ja Erikoistuoteollisuus KET ry, Tekniikan Akateemisten Liitto TEK, E.ON Finland Oyj, Finnsementti Oy, Graninge Kainuu Oy, KSS Energia Oy, Kuopion Energia, Kymin Voima Oy, Kymppivoima Tuotanto Oy, LCA Engineering Oy, M-Real Oyj, Oy Metsä-Botnia Ab, Pohjolan Voima Oy, Rautaruukki Oyj, Stora Enso Oyj ja Vaasan Sähkö Oy.

Lausuntoa pyydettiin erikseen luonnokses-

ta kansalliseksi jakosuunnitelmaksi. Jakosuunnitelmaluonnos sisälsi päästöoikeuksien jakoon liittyvät periaatteet ja laskentakaavat päästökaupakaudelle 2005—2007 sekä jakoperiaatteita kaudelle 2008—2012. Useat lausunnonantajat ovat lausuneet jakosuunnitelman jakoperusteista sekä siitä antamassaan erillisessä lausunnossa että päästökauppalakiehdotusta koskevassa lausunnossa.

Lausunnoissa esitetyt yleiset näkökohdat

Enemmistöllä lausunnonantajista ei ollut huomautettavaa ehdotetuista lainsäädäntöratkaisuista. Huomiot näissä lausunnoissa kohdistuivat pikemminkin esitysluonnoksessa arvioituihin päästökauppajärjestelmän taloudellisiin vaikutuksiin sekä kiireellisestä valmistelu- ja toimeenpanoaikatauluista aiheutuviin ongelmiin. Koska päästökauppajärjestelmä on uusi toiminnan ohjauskeino sekä Euroopan Unionin että erityisesti kansallisella tasolla, ovat sen vaikutukset varsin vaikeasti ennakoitavissa, kuten monet lausunnonantajatkin ovat todenneet. Useat lausunnonantajat ovat myös kritisoineet ehdotetun lainsäädännön valmisteluun liittyvää kiirettä, jonka on todettu johtuvan päästökauppadiirektiivin kansallisen lainsäädännön valmistelulle asettamasta aikataulusta. Erityisesti toiminnanharjoittajien edustajat ovat kritisoineet täytäntöönpanon aikatauluja.

Moni lausunnonantaja suhtautuu varauksellisesti päästökaupan alkamiseen vuoden 2005 alussa. Näissä lausunnoissa ehdotetaan, että päästökaupan alkamisesta säädettäisiin erikseen asetuksella, kun on saatu varmuus siitä, että myös muut unionin jäsenvaltiot (sekä nykyiset että suurin osa uusista jäsenvaltioista) toimeenpaneavat päästökauppajärjestelmän päästökauppadiirektiivissä säädetyssä aikataulussa. Varmuutta siitä, että toiminnanharjoittajilla on myönnetty kasvihuonekaasujen päästölupa ja että niille on myönnetty päästöoikeudet direktiiviin edellyttämässä määräjassa pidettiin ehtona päästökauppajärjestelmän voimaantulolle. Lisäksi näistä lausunnoista useassa edellytetään, että muusta lainsäädännöstä, esimerkiksi verotus- ja kirjanpitolainsäädännöstä, päästökauppajärjestelmään heijastuvat epävarmuudet selvitetään sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla

ennen järjestelmän käynnistämistä.

Jotkut lausunnonantajat ovat ehdottaneet päästökauppalaan hyväksymistä määräaikaikaisena lakina päästökauppajärjestelmän vaikutusten ennakointiin liittyvien vaikeuksien vuoksi. Tästä syystä lausuntokierroksella olleesta esitysluonnoksesta poiketen esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi päästöoikeuksien jakoperiaatteista päästökaupakaudella 2008—2012. Samasta syystä ei ehdoteta säädettäväksi myöskään kauden 2005—2008 päästöoikeuksien jakomenetelmää. Päästökaupan piiriin kuuluvia toiminnanharjoittajia edustavat tahot pitivät tärkeänä, että laissa säädettäisiin päästöoikeuksien jaon maksuttomuudesta kaudelle 2008—2012.

Useat toiminnanharjoittajien edustajat pitivät ongelmallisena säännöstä, jonka mukaan laitoksen pysyvä käytöstä poistaminen johtaa laitoksen päästöluvan peruuttamiseen ja sen seurauksena toiminnanharjoittaja ei enää saisi vuosittain kirjattavia päästöoikeuksia rekisterissä olevalle tililleen. Säännöksen poistamista, peruuttamista siirtämistä seuraavan päästökaupakauden alkuun ja pysyvän käytöstä poistamisen tarkkaa määrittelemistä laissa ehdotettiin.

Muutama lausunnonantaja katsoo esityksen vaikuttavan toiminnanharjoittajien toimintaedellytyksiin ja omaisuuden suojaan tavoin, joka edellyttää ehdotuksen käsittelyä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Muutammat lausunnonantajat ovat todenneet, että ehdotukseen sisältyviin päästöoikeuksien jakoperusteisiin on liittynyt tulkinnanvaraisuutta ja epätasaisuutta. Näistä syistä ja koska jakoperusteisiin liittyvä valmistelu on lausuntokierroksen jälkeenkin jatkunut, on ehdotukseen sisältyviä jakoperusteita tarkistettu ja täsmennetty.

Esitykseen sisältyvät lainmuutosehdotukset

Esitykseen sisältyviin ehdotuksiin ympäristönsuojelulain sekä energiamarkkinavirastosta annetun lain muuttamiseksi lausunnonantajat suhtautuvat pääsääntöisesti myönteisesti. Jotkut lausunnonantajat katsovat, että tässä yhteydessä ympäristönsuojelulakia tulisi muuttaa päästökauppadiirektiivin sallimalla tavalla myös siten, että päästökaupan toimeenpanolla syntyvä hiilidioksidipäästöjen

vähentämisen ohjauskeino samalla tekisi tarpeettomaksi säännellä mainittuja päästöjä ympäristönsuojelulailla. Jotkut lausunnonantajat ovat toisaalta katsoneet myös ympäristönsuojelulain sisältämän päästöjen ohjauskeinon tarpeelliseksi.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Päästökauppalaki

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Lain tarkoitus.* Päästökauppalain tarkoituksena on päästökauppadirektiivin mukaisesti edistää kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti Euroopan yhteisön alueella. Ajatuksena on, että päästöjä vähennetään siellä, missä se on halvinta. Päästökaupan ympäristötavoitteena on vähentää kasvihuonekaasupäästöjä. Tämän vuoksi päästökauppasektorille asetettava päästokiintiö eli toiminnanharjoittajille yhteensä myönnettävä päästöoikeuksien kokonaismäärä on pienempi kuin arvioitu tarve ilman päästöjen rajoittamisvelvoitteita. Päästökauppasektorin päästöoikeuksien kokonaismäärä jaetaan laitoskohtaisiin kiintiöihin myöntämällä toiminnanharjoittajille laitoskohtaisesti kutakin päästökauppakautta varten ennalta päätetty määrä päästöoikeuksia. Toiminnanharjoittajan on palautettava vuosittain päästöoikeuksia edellisen vuoden päästöjä vastaava määrä. Täytäkseen velvoitteensa toiminnanharjoittaja voi esimerkiksi vähentää päästöjään lisäämällä energiatehokkuutta, käyttämällä vähähiilisempiä polttoaineita tai alentamalla laitoksen käyttöastetta. Vaihtoehtoisesti toiminnanharjoittaja voi ostaa päästöoikeuksia muilta toiminnanharjoittajilta tai markkinoilta. Päästöoikeuksien hinta määräytyy markkinoilla kysynnän ja tarjonnan mukaan. Siihen vaikuttaa keskeisesti se, miten paljon päästöoikeuksia eri EU-maissa jaetaan.

Toiminnanharjoittajien, joiden päästöjen vähentämistoimet ovat keskimääräistä halvempia, kannattaa toteuttaa vähentämistoimet ja myydä ylimääräiset päästöoikeudet niille toiminnanharjoittajille, joiden vähentämistoimet ovat keskimääräistä kalliimpia. Päästöjä vähennettäisiin siis siellä, missä se on kustannustehokkainta. Suomen Kioton pöytäkirjan ja EU:n taakanjaon mukainen kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamisvelvoite

te ja päästökauppadirektiivin säännökset asettavat reunaehdot sille, miten paljon päästöoikeuksia voidaan jakaa koko päästökauppasektorille ja yksittäisille laitoksille.

Päästökaupan taloudelliset vaikutukset Suomen, eri toimialojen tai yksittäisen toiminnanharjoittajan kannalta riippuvat ensisijaisesti päästöjen rajoittamisvelvoitteiden kireydestä ja päästöoikeuden hinnasta. Päästökaupalla on vaikutuksia myös sähkön ja polttoaineiden hintaan sekä yritysten kilpailuasemaan.

Lailla pantaisiin täytäntöön päästökauppadirektiivi Suomessa. Yhteisön päästökaupparjestelmä kattaisi kaikki nykyiset ja uudet EU:n jäsenvaltiot sekä mahdollisesti Euroopan talo usalueeseen kuuluvat valtiot.

Ehdotetulla säännöksellä pantaisiin täytäntöön päästökauppadirektiivin 1 artikla.

2 §. *Soveltamisala.* Lakia sovellettaisiin päästökauppadirektiivin liitteessä I säädettyjen toimintojen hiilidioksidipäästöihin. Jos päästökauppadirektiiviä muutetaan myöhemmin koskemaan muita kuin liitteessä I lueteltuja toimintoja tai muita kasvihuonekaasupäästöjä, tulee lain soveltamisalaa ja muita säännöksiä vastaavasti muuttaa. Päästökauppadirektiivin liitteen I luettelo vastaa osittain IPPC -direktiivin (96/61/EY) soveltamisalaa koskevaa liitettä I. Päästökauppadirektiivissä on kuitenkin osa IPPC -direktiivin soveltamisalaa kuuluvista laitoksista jätetty päästökaupparjestelmän ulkopuolelle ja polttolaitosten nimellisen lämpötehon alaraja on 50 megawatin sijasta 20 megawattia.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan a alakohdan mukaan lakia sovellettaisiin polttolaitoksiin, joiden nimellinen lämpöteho on enemmän kuin 20 megawattia (MW). Nimellisellä lämpöteholla tässä laissa tarkoitetaan polttolaitoksen mitoitusarvoa, arkikielessä niin sanottua kilpiarvoa. Sanamuoto vastaa päästökauppadirektiivin sanamuotoa ja on valittu siitä syystä, että sen perusteella lain piiriin tulevat polttolaitokset ovat yksikäsitteisesti määritettävissä. Määrittely poikkeaa sanamuodoiltaan ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) mukaisesta kokuokan määritte-

lystä.

Momentin 1 kohdan a alakohdan mukaisia polttolaitoksia ovat sähköä tuottavat lauhdevoimalaitokset, yhdistettyä lämpöä ja sähköä tuottavat voimalaitokset ja pelkästään lämpöä tai höyryä lämmönjakelujärjestelmään tuottavat lämpökattilat. Lakia sovellettaisiin myös polttolaitoksiin, jotka tuottavat lämpöä tai höyryä teollisuuden tuotantoprosesseihin ja polttolaitoksiin, jotka tuottavat lämpöä tai höyryä tuotantoprosessiin ja sähköä. Myös polttoaineita käyttävät kaasuturbiinit, varavoimalaitokset ja maakaasuverkon kompressoriasemat kuuluisivat lain piiriin.

Momentin 1 kohdan a alakohdan mukaisia polttolaitoksia eivät sen sijaan olisi teollisuusprosessit tai prosessin osat, joissa päästöt aiheutuvat prosessipolttoaineista tai prosessiin kiinteästi sidoksissa olevien polttoaineiden käytöstä. Mainitut teollisuusprosessit kuuluisivat lain soveltamisalaan vain, mikäli ne sisältyvät 1 momentin kohdan 1 alakohtiin b tai c tai kohtiin 2—4. Esimerkkeinä 1 kohdan alakohtaan a kuulumattomista polttolaitoksista ovat muun muassa elintarviketeollisuuden ja kemianteollisuuden prosesseihin kuuluvat reaktorit ja polttimet.

Lakia ei myöskään sovellettaisi polttolaitoksiin, joiden pääasiallisena tarkoituksena on ongelmajätteen tai yhdyskuntajätteen poltto siitä huolimatta, että poltossa syntyvä lämpöenergia hyödynnettäisiin. Lakia sen sijaan sovellettaisiin sellaisiin polttolaitoksiin, joissa käytetään jätettä vakinaisena polttoaineena tai lisäpolttoaineena ja jonka pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa energiaa. Määritelmä vastaa jätteenpolttoasetuksen (362/2003) rinnakkaispolttolaitokselle antamaa määritelmää. Tällaisia polttolaitoksia ovat mm. tavalliset voimalaitokset, joissa polttoaineena käytetään jätettä. Jätteen käyttö energian tuottamiseen ei siis sulkisi pois polttolaitosta lain piiristä.

Momentin 1 kohdan alakohdissa b ja c sekä kohdissa 2—4 mainitut toiminnot vastaavat päästökauppadirektiivin liitteen I toimintoja. Päästökauppadirektiivissä luetellut toiminnot vastaavat puolestaan IPPC -direktiivin liitteessä I lueteltuja, vastaavan nimikkeen omaavia teollisen toiminnan aloja. On kuitenkin huomattava, että päästökauppadirektiivi kattaa vain osan IPPC -direktiivin teolli-

suuden luokista ja esimerkiksi IPPC -direktiivin luokkiin metallien tuotanto ja jalostus sekä mineraaliteollisuus kuuluvista laitoksista vain osa on lueteltu päästökauppadirektiivin I liitteessä.

Siltä osin kuin jokin teollinen toiminta kuuluisi 1 kohdan alakohtien b tai c taikka kohtien 2—4 perusteella lain soveltamisalaan, siihen kuuluisi 5 §:n kohdan 5) laitosmääritelmän soveltamisen perusteella myös kyseiseen teolliseen toimintaan teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvät toiminnot, jotka mahdollisesti vaikuttavat päästöihin.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi laitokseen tai sen osaan, jonka pääasiallinen tarkoitus on uusien tuotteiden tai menetelmien tutkiminen, kehittäminen ja testaaminen. Tällaisia laitoksia voisi olla laitteiden ja laitteistojen kehittäjillä ja valmistajilla. Uutta tekniikkaa hyödyntävät laitokset kuuluisivat lain soveltamisalaan. Toiminnanharjoittajan tulisi tarvittaessa esittää selvitys siitä, että laitoksen pääasiallinen tarkoitus on uusien tuotteiden tai menetelmien tutkiminen, kehittäminen tai testaaminen. Lain soveltamisalaan kuuluvien laitosten kaikki laitoksen käyttötilanteet kuuluisivat lain ja päästökauppadirektiivin liitteen I liitteen 1 kohtaa ja toimintojen luetteloa.

Ehdotetut säännökset vastaavat päästökauppadirektiivin I liitteen 1 kohtaa ja toimintojen luetteloa.

3 §. *Kapasiteetin yhteen laskeminen.* Toiminnanharjoittaja voi harjoittaa samassa laitoksessa tai samalla sijaintipaikalla useaa samaa 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua alakohtaan alle lukeutuvaa samanlaatuista toimintaa, jotka eivät yksinään ylitä asetettua kapasiteettirajaa. Pykälän 1 momentin mukaan tällaiset saman toiminnanharjoittajan samanlaatuisten toimintojen kapasiteetit laskettaisiin yhteen. Jos yhteenlaskun jälkeen kapasiteettiraja ylittyy, toiminnot kuuluisivat lain soveltamisalaan. Lisäedellytyksenä on, että toimintaa harjoittaa sama toiminnanharjoittaja. Jos esimerkiksi samalla toiminnanharjoittajalla on samalla sijaintipaikalla 10 ja 15 megawatin polttolaitokset, kuuluisivat ne 1 momentin mukaisesti lain soveltamisalaan. Jos sen sijaan polttolaitoksilla olisi eri toiminnanharjoittaja, ei kumpikaan niistä kuuluisi lain soveltamisalaan. Ehdotettu 1 momentin säännös vastaa päästökauppadirektiivin I liitteen 1 kohtaa ja toimintojen luetteloa.

rektiivin I liitteen 2 kohtaa.

Toiminta saattaa päästökauppalaan voimaan tullessa kuulua päästökauppalaan soveltamisalaan 1 momentissa tarkoitetun yhteen laskemisen perusteella. Toiminnanharjoittaja saattaa kuitenkin vaihtua jonkin toiminnon osalta niin, että 1 momentin mukaisesti se ei enää kuuluisi lain soveltamisalaan. Toiminnanharjoittajan vaihtuminen edellyttää, että tosiasiallinen määräysvalta laitoksen toimintaan siirtyy. Päästökauppajärjestelmän toimivuuden kannalta 2 momentissa säädettäisiin, että toiminnanharjoittajan vaihtuminen kesken päästökauppakautta ja sitä koskevaa päätöksentekoa ei poistaisi toimintaa lain soveltamisalasta ja samalla päästökauppajärjestelmästä ennen seuraavaa päästökauppakautta. Uusi toiminnanharjoittaja vastaisi päästökauppaan liittyvistä velvollisuuksista sille siirtyneen toiminnan osalta 6 §:n säännösten mukaisesti.

4 §. *Lain soveltaminen kaukolämpöverkkoon liitettyihin laitoksiin.* Samaan kaukolämpöverkkoon voi olla liitettyä sekä yli että alle 20 megawatin polttolaitoksia. Jos polttolaitokset eivät ole samalla sijaintipaikalla, ne katsotaan erillisiksi laitoksiksi. Tällöin nimellislämpötehoaan enintään 20 megawatin polttolaitokset jäisivät päästökauppalaan soveltamisalan ulkopuolelle. Vaarana on, että toiminnanharjoittajat siirtyisivät käyttämään nykyistä enemmän samaan kaukolämpöverkkoon liitettyjä pieniä päästökauppajärjestelmään kuulumattomia laitoksia ominaispäästöiltään pienempien sähkön ja lämmön yhteistuotantolaitosten sijasta. Pienten laitosten jääminen päästökauppajärjestelmän ulkopuolelle saattaisi siten ohjata päästöjä päästökauppasektorin ulkopuolelle ja samalla lisätä sähkön- ja lämmöntuotannosta aiheutuvia kokonaispäästöjä.

Pykälän 1 momentin mukaan kaikkien samaan kaukolämpöverkkoon lämpöä tuottavien laitosten hiilidioksidipäästöt kuuluisivat lain soveltamisalaan, jos yhdenkin laitoksen nimellinen lämpöteho ylittäisi 20 megawattia ja se tuottaisi lämpöä toimitettavaksi pääasiassa kaukolämpöverkkoon. Laitoksen nimellisen lämpötehon laskemiseen sovelletaan kapasiteetin yhteen laskemista koskevaa 3 §:n 1 momentin säännöstä. Päästökauppajärjestelmään tulevien pienten laitosten pää-

asiallinen tarkoitus tulisi olla lämmön tuottaminen kaukolämpöverkkoon. Siten enintään 20 megawatin polttolaitos, jonka pääasiallinen tarkoitus olisi esimerkiksi lämmön tuottaminen päästökauppajärjestelmään kuulumattomalle teollisuusprosessille ja joka vähäisessä määrin toimittaisi lämpöä kaukolämpöverkkoon, ei kuuluisi lain soveltamisalaan.

Säännöksellä toteutettaisiin päästökauppadirektiivin 24 artiklan 1 kohdassa säädettyä mahdollisuutta soveltaa päästökauppajärjestelmää vuodesta 2005 alkaen laitoksiin, joiden kapasiteetti alittaa direktiivin liitteessä I asetetut rajat. Tällaisten laitosten sisällyttäminen päästökauppajärjestelmään edellyttää komission hyväksyntää.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitetut kaukolämpöverkkoon liitetyt laitokset sisällytettäisiin kansalliseen jakosuunnitelmaesitykseen ja komission hyväksymistä haettaisiin sen ilmoittamisen yhteydessä. Komission päästökauppadirektiivin 9 artiklan nojalla kansallisen jakosuunnitelman perusteiden soveltamisohjeista antaman tiedonannon (KOM(2003)830 lopullinen) mukaan 24 artiklan 1 momentissa tarkoitetut laitokset tulee sisällyttää komissiolle ilmoitettavaan kansalliseen jakosuunnitelmaesitykseen.

5 §. *Määritelmät.* Pykälässä määriteltäisiin lain soveltamisen kannalta keskeiset käsitteet.

Kasvihuonekaasuilla tarkoitetaan kaikkia Kioton pöytäkirjassa ja päästökauppadirektiivin liitteessä II lueteltuja kasvihuonekaasuja: hiilidioksidia (CO₂), metaania (CH₄), typioksiidua (N₂O), fluorihilivetyä (HFC - yhdisteet), perfluorihilivetyä (PFC - yhdisteet) ja rikkiheksafluoridia (SF₆). Päästökauppajärjestelmä koski päästökauppakaudella 2005—2007 kuitenkin ainoastaan hiilidioksidia.

Päästökauppadirektiivin 30 artiklan 1 kohdan mukaan komissio voi kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailussa saavutetun edistymisen perusteella tehdä ehdotuksen direktiivin liitteen 1 muuttamisesta siten, että siihen sisällytetään muita toimintoja ja muiden kasvihuonekaasujen päästöjä. Direktiivin 30 artiklan 2 kohdan mukaan komissio laatii direktiivin soveltamisesta kertomuksen, jossa käsitellään muun muassa sitä, olisiko liitettä muutettava järjestelmän ta-

loudellisen tehokkuuden lisäämiseksi edelleen siten, että siihen sisällytettäisiin muita aloja, kuten kemianteollisuus, alumiiniteollisuus ja liikennesektori, ja muiden kasvihuonekaasujen päästöjä.

Päästöillä tarkoitetaan laitoksesta ilmaan päästettyjä kasvihuonekaasuja. Päästökauppalaki sääntelisi laitosten suoria päästöjä. Siten sähkön ja lämmön tai muiden tuotteiden tuottamisesta aiheutuneet päästöt lasketaan sähköä ja lämpöä tai kyseisiä tuotteita tuottavien laitosten päästöiksi ja myös päästöoikeudet myönnetään näille laitoksille.

Päästöoikeudella tarkoitetaan päästökauppadirektiivin 3 artiklan a kohdassa tarkoitettua oikeutta päästää kasvihuonekaasuja ympäristöön yhtä hiilidioksiditonnia vastaava määrä. Päästöoikeudet myönnetään toiminnanharjoittajille laitoskohtaisesti päästökauppakausittain ja ne ovat voimassa sinä päästökauppakautena aiheutuvien päästöjen osalta, jolle ne on myönnetty.

Päästökauppakaudella tarkoitetaan ajanjaksoa, jota varten laaditaan päästökauppadirektiivin 11 artiklan 1 ja 2 kohdassa ja lain 14 §:ssä tarkoitettu kansallinen päästöoikeuksien jakosuunnitelma. Ensimmäinen päästökauppakausi 2005—2007 on kolme vuotta ja alkaa 1.1.2005. Toinen ja sitä seuraavat päästökauppakaudet ovat viiden kalenterivuoden pituisia.

Laitoksella tarkoitetaan kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa harjoitetaan yhtä tai useampaa 2 §:ssä tarkoitettua toimintaa sekä siihen teknisesti tai toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa, joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen. Päästökauppakaudella 2005—2007 lain soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan hiilidioksidipäästöt. Ne eivät vaikuta paikallisesti tai alueellisesti ympäristön pilaantumiseen. Tämän lain tarkoituksena ei ole ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen. Määritelmä vastaa päästökauppadirektiivin 3 artiklan e kohdassa olevaa laitoksen määritelmää.

Laitos on keskeinen käsite lain soveltamisalan kannalta. Laitos on toimintakokonaisuus, joka muodostuu 2 §:ssä tarkoitettusta pääasiallisesta toiminnasta ja samalle laitosalueelle sijoitetuista, sitä palvelevista toiminoista, jos ne muodostavat teknisesti tai toiminnallisesti kokonaisuuden, jonka kasvi-

huonekaasupäästöjä on tarpeen tarkastella yhdessä. Siten laitokseen kuuluisi esimerkiksi kartonkitehdas ja sen yhteydessä oleva tehtaalle lämpöä tuottava alle 20 megawatin polttolaitos. Polttolaitos palvelee kartonkitehdasta, minkä vuoksi se kuuluisi samaan laitokseen ja siten lain soveltamisalaan. Merkitystä ei olisi sillä, kuuluvatko tehdas ja polttolaitos samalle tai eri toiminnanharjoittajille. Jos sen sijaan yli 20 megawatin polttolaitos sijaitisi samalla laitosalueella kuin päästökauppadirektiivin I liitteeseen ja lain 2 §:n soveltamisalaan kuulumaton kemikaaleja valmistava tehdas, ei kemikaaleja valmistava tehdas kuuluisi lain soveltamisalaan, vaikka polttolaitos tuottaisikin tehtaalle lämpöä. Kemikaaleja valmistava tehdas ei palvele polttolaitosta, minkä vuoksi polttolaitoksen kuuluminen lain soveltamisalaan ei johdaisi lain soveltamisalan laajentamiseen koskemaan kemikaaleja valmistavaa tehdasta. Laitos kuuluisi lain soveltamisalaan ainoastaan 2 §:n 1 a kohdassa tarkoitettun polttolaitoksen osalta.

Toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on tosiasiallinen määräysvalta laitoksen toiminnasta. Keskeistä olisi, kuka tai mikä taho vastaisi laitoksen käytöstä tai ohjaisi laitoksen toimintaa käytännössä. Pelkällä yhtiöoikeudellisella järjestelyllä eriytetty toiminta ei poistaisi tosiasiallista määräysvaltaa käyttävän toiminnanharjoittajan velvollisuuksia eikä vaikuttaisi 3 §:n soveltamiseen. Tosiasiallinen määräysvalta laitokseen voi muuttua esimerkiksi yrityskauppojen tai fuusioiden yhteydessä taikka omistusosuuksien muuttuessa.

Määritelmä on sopusoinnussa päästökauppadirektiivin 3 artiklan f kohdan määritelmän kanssa.

Hiilidioksidiekvivalenttitonnulla tarkoitetaan yhtä tonnia hiilidioksidia tai minkä tahansa muun kasvihuonekaasun määrää, jolla on vastaava vaikutus maapallon lämpenemiseen. Määritelmä vastaa päästökauppadirektiivin 3 artiklan j kohdan määritelmää. Päästökauppakaudella 2005—2007 laki koskisi ainoastaan hiilidioksidipäästöjä. Määritelmää saattaa olla tarve tarkistaa, jos päästökaupparjestelmää laajennetaan myöhemmin muihin kasvihuonekaasuihin.

Päästökauppaviranomainen olisi kauppa- ja teollisuusministeriön ohjauksessa toimiva Energiamarkkinavirasto. Päästökauppajärjestelmän keskeiset toiminnot päästöoikeuksien myöntämistä lukuun ottamatta keskitettäisiin samalla viranomaiselle. Päästökauppaviranomainen myöntäisi kasvihuonekaasujen päästöluvat, huolehtisi päästöoikeuksista kirjaa pitävästä rekisteristä, kirjaisi vuosittain päästöoikeudet toiminnanharjoittajien laitokohtaisille tileille, mitätöisi päästöoikeudet, hyväksyisi päästöselvitysten todentajat sekä valvoisi päästöjen seuranta, päästöselvitysten todentamista ja päästöoikeuksien palauttamista.

6 §. *Toiminnanharjoittajan yleiset velvollisuudet.* Pykälässä säädettäisiin toiminnanharjoittajan yleiset velvollisuudet. Tarkemmat säännökset velvoitteista sisältyisivät lain 2—9 lukuihin. Päästökauppajärjestelmän kannalta keskeisimmät toiminnanharjoittajan velvoitteet ovat velvollisuus hakea lupaa päästökauppaviranomaiselta, tarkkailla päästöjään, laatia vuosittain selvitys päästöistään ja huolehtia selvityksen todentamisesta sekä palauttaa päästökauppaviranomaiselle vuosittain edellisenä kalenterivuotena aiheutuneita laitoksen kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia. Kansallisen jakosuunnitelmaesityksen laatimista varten toiminnanharjoittajan tulisi toimittaa tarpeelliset tiedot kauppa- ja teollisuusministeriölle sekä päästöoikeuksien myöntämistä koskevaa päätöstä varten hakea päästöoikeuksia valtioneuvostolle osoitetulla hakemuksella. Luvan mahdollista muuttamista, tarkistamista tai peruuttamista varten toiminnanharjoittajan tulisi ilmoittaa laitoksen toiminnan muutoksista, päästöjen tarkkailua koskevista muutoksista taikka toiminnanharjoittajan muuttumisesta. Toiminnan muutoksella tarkoitettaisiin myös 13 §:ssä tarkoitettua laitoksen pysyvää käytöstä poistoa.

2 luku. **Kasvihuonekaasujen päästölupa**

7 §. *Luvan tarve.* Pykälän 1 momentin mukaan laitoksella, jossa harjoitetaan päästökauppalain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, josta aiheutuu kyseiseen toimintaan liit-

tyviä päästöjä, olisi oltava kasvihuonekaasujen päästölupa. Päästölupa myönnettäisiin pääsääntöisesti toistaiseksi voimassa olevana. Lupa voisi olla määräaikainen erityisesti silloin, kun ympäristönsuojelulain mukainen lupa olisi määräaikainen. Päästölupa olisi myös päästöoikeuksien vuosittaisen kirjaamisen edellytys.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan selvennettäväksi, että velvoite hakea lupa koskisi päästökauppakaudella 2005—2007 ainoastaan hiilidioksidipäästöjä. Tällöin myös päästöjen tarkkailuvelvoitteet koskisivat ainoastaan hiilidioksidipäästöjä. Päästöjen määrittelyn mukaan päästöillä tarkoitettaisiin kaikkia Kioton pöytäkirjassa tarkoitettuja kasvihuonekaasupäästöjä. Laki ehdotuksen soveltamisala rajaisi soveltamisen kuitenkin ainoastaan hiilidioksidipäästöihin. Jos päästökauppadiirektiiviä laajennetaan myöhemmin koskemaan hiilidioksidipäästöjen lisäksi muita kasvihuonekaasupäästöjä, tulee päästökauppalakiin tehdä vastaavat muutokset.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että myös nimelliseltä lämpöteholtaan enintään 20 megawatin laitosten olisi haettava lupaa ja lupa voitaisiin myöntää 8—10 §:n mukaisesti ehdolla, että komissio hyväksyy kyseiset laitokset päästökauppajärjestelmään.

Ehdotetulla säännöksellä pantaisiin täytäntöön päästökauppadiirektiivin 4 artikla.

8 §. *Lupahakemus.* Lupahakemukseen olisi pykälän mukaan liitettävä selvitys laitoksesta, sen toiminnasta ja päästöjen lähteistä sekä suunnitelma päästöjen tarkkailemiseksi ja päästöistä laadittavien selvitysten toimittamiseksi päästökauppaviranomaiselle. Päästökauppaviranomaiselle olisi myös toimitettava selvitys siitä, että toimintaa saa harjoittaa ympäristönsuojelulainsäädännön nojalla. Kasvihuonekaasujen päästölupa voitaisiin myöntää ainoastaan, jos toiminnalle olisi myönnetty ympäristönsuojelulainsäädännön mukainen lupa tai toimintaa voisi muutoin harjoittaa ympäristönsuojelulainsäädännön nojalla. Ympäristölupavelvollisuus ratkaistaisiin ympäristönsuojelulain ja ympäristönsuojeluasetuksen mukaan erillisessä menettelyssä, eikä päästökauppaviranomaisella olisi toimivaltaa itsenäisesti harkita ympäristöluvan tarvetta ja myöntämisedellytyksiä. Päästökaupan piiriin voisi 4 §:ssä tarkoitettujen

kaukolämpöverkkoon liitettyjen laitosten myötä tulla alle 5 megawatin laitoksia, joilta ei ympäristönsuojelulain mukaan pääsääntöisesti edellytetä lupaa toimintaan. Tällöin edellyttäisiin kuitenkin, että laitokset saavat harjoittaa toimintaansa ympäristönsuojelulainsäädännön nojalla. Ympäristönsuojelulainsäädännön voimaantulosta annetun lain (113/2000) ja sen nojalla annetuista säännöksistä johtuen kaikilla toiminnanharjoittajilla ei myöskään vielä ole ympäristönsuojelulain mukaista lupaa, vaan toimintaa harjoitetaan aikaisemman lainsäädännön mukaisesti luvun tai muin hallinto-oikeudellisin järjestelyin.

Lupamenettelyn osalta ei ehdoteta erillisiä säännöksiä, vaan menettelyyn sovellettaisiin hallintolakia (434/2003). Luvalla ja sen ehtoilla ei olisi hallintolain 41 §:ssä tarkoitettuja vaikutuksia, joten asianosaispiiriä laajempaa kuulemismenettelyä ei edellytetä. Toiminnan luvitukseen liittyvät kuuleminen, lausuntopyynnöt ja tiedottaminen sekä ympäristövaikutusten arviointimenettely (YVA) hoidettaisiin ympäristönsuojelulain mukaisen luvituksen yhteydessä. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) 13 §:n säännöksen huomioon ottaminen tapahtuisi ympäristönsuojelulain kautta. Kasvihuonekaasujen päästöluvassa ei olisi kyse hankkeen toteuttamiseen myönnettävästä luvasta.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan lupahakemus olisi toimitettava päästökauppaviranomaiselle vähintään kuutta kuukautta ennen toiminnan suunniteltua aloittamista. Ehdotetulla määräajalla pyritään varmistamaan, että lupa ehditään käsitellä ja myöntää ennen toiminnan aloittamista. Päästöoikeudet voitaisiin siten kirjata tilille heti, kun laitos otetaan kaupalliseen käyttöön.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan lain voimaantullessa toiminnassa oleville laitoksille olisi haettava kasvihuonekaasujen päästölupaa viimeistään kahden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Lupahakemukseen liitettyä päästöjen tarkkailusuunnitelmaa voitaisiin täydentää neljän kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Lupahakemukseen olisi kuitenkin jo alkuvaiheessa liitettävä päästöjen tarkkailusuunnitelma. Päästökauppaviranomaisen olisi tehtävä lupaa koskeva päätös neljän kuukauden kuluessa lain voi-

maantulosta tai viimeistään kahden kuukauden kuluessa siitä, kun hakemus ja sen täydennykset on toimitettu päästökauppaviranomaiselle, jos jälkimmäinen ajankohta on myöhempi. Tällä pyrittäisiin varmistamaan, että kun toiminnanharjoittaja hakee lupaa lain säännösten mukaisesti, olisi lupaa koskeva päätös tehty ennen ensimmäisen päästökauppakauden alkamista.

Säännöksillä pantaisiin täytäntöön päästökauppadiirektiivin 5 artikla ja 8 artiklan säännökset päästökauppadiirektiivin yhteensovittamisesta IPPC -direktiivin mukaisten menettelyiden kanssa.

9 §. *Luvan myöntämisen edellytykset.* Pykälän mukaan lupa myönnettäisiin laitokselle, jos toiminnanharjoittajan esittämät suunnitelmat päästöjen tarkkailemiseksi ja päästöistä laadittavien selvitysten toimittamiseksi päästökauppaviranomaiselle olisivat riittävät ja asianmukaiset ja toiminnanharjoittaja olisi esittänyt selvityksen ympäristönsuojelulain mukaisesta luvasta tai siitä, että sillä on muutoin oikeus käyttää laitosta ympäristönsuojelulainsäädännön nojalla. Jos toimintaa saataisiin harjoittaa ympäristönsuojelulainsäädännön nojalla, olisi myös ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain ja tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (HE 165/2003), jäljempänä Århusin sopimus, mahdollisesti mukanaan tuomat velvoitteet täytetty.

Päästökaupassa ei ole kysymys Århusin sopimuksen tarkoittamalla tavalla ympäristöä pilaavan hankkeen toteuttamisesta. Päästökaupan soveltamisalaan kuuluville toiminnanharjoittajille ei aiheudu Århusin sopimuksen hyväksymisestä ja voimaan saattamisesta uusia velvoitteita. Århusin sopimuksen perusteella ei voida myöskään katsoa, että Suomella olisi velvoite järjestää päästökauppaviranomaisten päätöksiin asianosaispiirin ulkopuolelle ulottuvia muutoksenhakumahdollisuuksia. Tällaista velvoitetta ei voida johtaa myöskään Suomen perusoikeusjärjestelmästä. Päästökaupassa pilaantumisen vähentämiseen pyritään taloudellisin keinoin, joiden valinnasta ja käytöstä päätösvalta kuuluu toiminnanharjoittajille.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan

päästölupa voitaisiin myöntää, vaikka päätös ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisesta luvasta ei olisi vielä lainvoimainen. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, että ympäristönsuojelulain mukaiseen lupaan mahdolliset liittyvät valitusprosessit eivät automaattisesti estäisi toiminnanharjoittajan mahdollisuutta saada päästölupaa laitokselleen. Ympäristölupaa koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus määräytyy ympäristönsuojelulain 14 luvun perusteella.

Säännöksen 1 momentin 1 kohdalla pantaisiin täytäntöön päästökauppadirektiivin 6 artikla ja 1 momentin 2 kohdalla päästökauppadirektiivin 8 artikla.

10 §. *Lupapäätös.* Kasvihuonekaasujen päästölupa voisi 1 momentissa olevan säännön mukaan koskea saman toiminnanharjoittajan samalla sijaintipaikalla olevaa yhtä tai useampaa laitosta. Lain mukaan ei olisi estettä sille, että toiminnanharjoittaja halutessaan hakee eri luvat esimerkiksi samalla laitosalueella olevalle teollisuuden tuotantolaitokselle ja sen yhteydessä olevalle energiantuotantolaitokselle. Lain soveltamisalaaan erilliset luvat eivät kuitenkaan vaikuttaisi.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan kasvihuonekaasujen päästölupa voisi erityisesti syystä koskea useamman toiminnanharjoittajan samalla sijaintipaikalla olevaa yhtä tai useampaa laitosta. Toiminnanharjoittajat voisivat halutessaan hakea yhdessä päästölupaa sellaisissa tilanteissa, joissa niiden toiminnot muodostavat kokonaisuuden, joka on katsottavissa yhdeksi laitokseksi. Joissakin tapauksissa samalla sijaintipaikalla toimivien toiminnanharjoittajien toiminnot ovat niin verkostoituneita, ettei niitä ole mahdollista yksiselitteisesti jakaa eri toimijoiden kesken. Esimerkiksi samalla sijaintipaikalla voi olla saman konsernin useita tytäryhtiöitä, joiden toiminnot liittyvät toisiinsa ja joilla on eri lopputuote, mutta tuotantorakennukset ja päästölähteet ovat yhteisiä. Käytännössä kysymyksessä on yksi laitos, jolla on useampi toiminnanharjoittaja. Näissä tapauksissa laitoksen jakaminen pienempiin ”laitoksiin” olisi keinokekoista ja vaikeuttaisi laitoksen toiminnan optimointia.

Toiminnanharjoittajat voisivat hakea lupaa yhdessä tai samaan konserniin kuuluvien tytäryhtiöiden kyseessä ollessa konsernin emo-

yhtiö voisi hakea päästölupaa tytäryhtiöiden puolesta. Jos useampi toiminnanharjoittaja on hakenut yhdessä päästölupaa, vastaisivat ne luvan velvoitteiden täyttymisestä kukin yhdessä ja erikseen. Viranomaisen suuntaan vastuussa olisi se tai ne yhtiöt, joiden nimissä lupaa on haettu. Vastuu olisi solidaarista, jos yksi jättää velvoitteensa täyttämättä, kaikki kantavat yhdessä seuraukset. Keskinäinen vastuunjako perustuisi yritysten yksityisoikeudelliseen sopimukseen. Vastaavia joissakin muissa tapauksissa on jo nykyisin lukuisia.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä, mitä tietoja kasvihuonekaasujen päästöluvan tulee sisältää. Muutoin lupamenettelyyn sovellettaisiin hallintolain säännöksiä. Luvan keskeinen sisältö olisi päästöjen tarkkailua ja päästöselvitysten toimittamista koskevat vaatimukset.

Ehdotettu sääntely on sopusoinnussa päästökauppadirektiivin 6 artiklan säännösten kanssa.

11 §. *Luvan muuttaminen ja tarkistaminen.* Pykälän 1 momentin mukaan toiminnanharjoittajan velvollisuutena olisi ennakoon ilmoittaa päästökaupaviranomaiselle kaikista sellaisista laitoksen laajennuksista, toiminnan muutoksista taikka päästöjen tarkkailua koskevista muutoksista, jotka voivat edellyttää kasvihuonekaasujen päästöluvan muuttamista tai päästöjen tarkkailua koskevien lupaehtojen tarkistamista. Laitoksen laajennus tai toiminnan muutos saattaa edellyttää luvassa olevien tietojen tarkistamista ja päästöjen tarkkailua koskevien lupaehtojen tarkistamista. Tarkkailumenetelmien muutokset edellyttäisivät ainakin lupaehtojen tarkistamista. Laitoksen jonkin osan käytöstä poistaminen käsiteltäisiin ilmoituksen perusteella. Mikäli osa päästölähteistä jäisi pois, edellyttäisi se luvan muuttamista.

Jos lakia päätettäisiin soveltaa myöhemmin myös muihin kasvihuonekaasupäästöihin kuin hiilidioksidipäästöihin ja laitoksen toiminnasta aiheutuisi mainittuja päästöjä, olisi toiminnanharjoittajan haettava luvan muuttamista koskemaan mainittuja päästöjä. Tästä säädettäisiin myöhemmin erikseen.

Säännökset siitä, minkälaiset laajennukset voisivat saada päästöoikeuksia sisältäisivät kansallista jakosuunnitelmaesitystä ja sen pe-

rusteita koskevaan 3 lukuun.

Pykälän 3 momentin mukaan päästökauppaviranomaisen olisi kehotettava toiminnanharjoittajaa esittämään lupaehtojen tarkistamista varten päivitetty suunnitelma päästöjen tarkkailemiseksi, mikäli komission päästökauppadirektiivin nojalla antamat päästöjen tarkkailua koskevat ohjeet edellyttäisivät lupaehtojen tarkistamista. Päästökauppaviranomainen asettaisi määräajan, jonka kuluessa tarkistettu suunnitelma olisi toimitettava. Mikäli toiminnanharjoittaja ei toimisi päästökauppaviranomaisen kehotuksen mukaisesti, voitaisiin siihen kohdistaa tässä laissa tarkoitettuja seuraamuksia, esimerkiksi asettaa uhkasakko ja viimeisenä keinona peruuttaa päästölupa.

Ehdotetulla säännöksellä pannaan täytäntöön päästökauppadirektiivin 7 artikla. Päästöjen tarkkailua koskevia muutoksia ei ole mainittu direktiivitekstissä. Komission päästökauppadirektiivin 14 artiklan nojalla antamat päästöjen tarkkailua ja raportointia koskevat ohjeet (EY:n komission päätös 29/01/2004, K(2004) 130 lopullinen) edellyttävät, että päästöjen tarkkailua koskevia vaatimuksia voidaan muuttaa.

12 §. *Toiminnanharjoittajan vaihtuminen.* Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan uuden toiminnanharjoittajan velvollisuutena olisi ilmoittaa päästökauppaviranomaiselle toiminnanharjoittajan vaihtumisesta. Päästökauppaviranomaisen olisi ilmoituksen johdosta tarkistettava kasvihuonekaasujen päästölupa 30 päivän kuluessa siitä, kun ilmoitus ja tarpeelliset selvitykset on toimitettu viranomaiselle, tai toiminnanharjoittajan ilmoittamasta myöhemmästä ajankohdasta lukien. Säännöksen mukaan uusi toiminnanharjoittaja vastaisi toiminnanharjoittajalle kuuluvista velvollisuuksista sekä 10 §:ssä tarkoitettujen lupavelvoitteiden täyttämisestä luvan tarkistamispäivästä alkaen. Tarkistamispäivällä tarkoitettaisiin ajankohtaa, jolloin päästökauppaviranomainen on merkinnyt uuden toiminnanharjoittajan luvanhaltijaksi.

Ehdotetun pykälän 2 momentti koskisi tilannetta, jolloin laitoksen tai laitosten toiminnasta ainoastaan osa siirtyy uudelle toiminnanharjoittajalle. Tällöin olisi noudatettava luvan myöntämistä ja muuttamista koskevia säännöksiä lukuun ottamatta luvan ha-

kemiselle asetettua määräaika. Päästökauppaviranomaisen olisi ilmoituksen johdosta tehtävä päätös luvan myöntämisestä ja muuttamisesta 30 päivän kuluessa siitä, kun ilmoitus ja tarpeelliset selvitykset ja suunnitelmat olisi toimitettu viranomaiselle, tai toiminnanharjoittajan ilmoittamasta myöhemmästä ajankohdasta lukien. Uusi toiminnanharjoittaja vastaisi määräämänsä laitoksen osalta toiminnanharjoittajalle kuuluvista velvollisuuksista ja 10 §:ssä tarkoitettujen lupavelvoitteiden täyttämistä siitä alkaen, kun hänelle on myönnetty kasvihuonekaasujen päästölupa. Uusi toiminnanharjoittaja vastaisi päästökauppaan liittyvistä velvollisuuksista päästökauppakauden loppuun saakka myös 3 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

Säännöksellä pantaisiin täytäntöön päästökauppadirektiivin 7 artiklan viimeinen lause, joka mukaan toiminnanharjoittajan muuttessa toimivaltaisen viranomaisen on päivitettävä lupa ja merkittävä siihen uuden toiminnanharjoittajan nimi ja osoite.

13 §. *Luvan peruuttaminen.* Pykälän 1 momentin mukaan toiminnanharjoittajan olisi ilmoitettava päästökauppaviranomaiselle laitoksen pysyvästä käytöstä poistamisesta ja laitoksen toimintaa koskevan luvan raukeamisesta ympäristönsuojelulain 57 §:n perusteella tai luvan peruuttamisesta ympäristönsuojelulain 59 §:n perusteella. Päästökauppalaissa ei säänneltäisi erikseen raukeamista ja peruuttamista, vaan ainoastaan luvan peruuttaminen.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan ympäristöluvan raukeaminen ja peruuttaminen johtaisivat automaattisesti myös kasvihuonekaasujen päästöluvan peruuttamiseen. Myös laitoksen poistaminen pysyvästi käytöstä johtaisi luvan peruuttamiseen. Laitoksen pysyvä käytöstä poistaminen tarkoittaisi tilanteita, joissa laitoksen toiminnan kannalta keskeisiä laitteistoja ei enää pidettäisi toimintakuntoisina tai toiminnanharjoittaja olisi päättänyt lopettaa toiminnan eikä suunnittelisi luovuttavansa laitosta muille toiminnanharjoittajille. Pysyvänä käytöstä poistamisena ei sen sijaan pidettäisi tilanteita, joissa laitos ei esimerkiksi markkinatilanteen vuoksi jatkuvasti tai edes vuosittain käytetä tai laitos on tarkoitettu varakapasiteetiksi. Luvan peruuttaminen vaikuttaa toiminnanharjoittajan

elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytyksiin. Tämän vuoksi luvan peruuttamista koskevaa asiaa ratkaistessaan päästökauppaviranomaisen olisi annettava ratkaiseva merkitys toiminnanharjoittajan selvitykselle siitä, että laitos on poistettu pysyvästi käytöstä. Lupa peruutettaisiin myös, mikäli luvanhaltija ilmoittaa, ettei toimintaa aloiteta.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan päästökauppaviranomainen voisi peruuttaa päästöluvan, jos luvanhaltija olisi olennaisesti rikkonut päästöoikeuksien vuosittaista pöytälauttamista, päästöjen tarkkailua, ilmoittamista ja todentamista koskevia velvoitteitaan. Luvan peruuttaminen perustuisi rikkomustapauksissa harkintaan. Päästökauppajärjestelmän toimivuuden kannalta vähäiset rikkomukset eivät voisi johtaa luvan peruuttamiseen. Rikkomuksen olennaisuutta harkittaessa merkitystä olisi myös sillä, miten toiminnanharjoittaja myöhemmin korjaa laiminlyöntinsä tai muun rikkomuksensa.

Lupa voitaisiin peruuttaa myös, mikäli luvanhaltija ei päästökauppaviranomaisen kehotuksesta huolimatta ilmoita laitoksen laajenuksesta, toiminnan muutoksista tai päästöjen tarkkailua koskevista muutoksista, jotka voivat edellyttää päästöluvan muuttamista tai lupaehtojen tarkastamista. Päästökaupan toimivuuden kannalta on oleellista, että päästökauppaviranomainen saa tiedon kaikista laitoksen päästöistä ja päästöjä tarkkaillaan vaatimusten mukaisesti. Jos toiminnanharjoittaja ei kehotuksesta huolimatta ilmoittaisi muutoksista, voisi päästökauppaviranomainen viimeisenä valvontakeinona peruuttaa luvan.

Luvan peruuttaminen olisi kytköksissä päästöoikeuksien jakamiseen. Jos lupa peruutettaisiin, ei toiminnanharjoittaja voisi saada seuraavalla päästökauppakaudella kansallisessa jakosuunnitelmaesityksessä ja päästöoikeuksien myöntämispäätöksessä päästöoikeuksia. Päästöoikeuksien myöntämispäätöksessä laitoksen toiminnanharjoittajalle myönnetty päästöoikeudet peruutettaisiin siltä osin kuin vuosittaisia päästöoikeusmääriä ei olisi kirjattu laitoksenhaltijan kansallisessa rekisterissä olevalla tilille. Tilillä olevia päästöoikeuksia ei peruutettaisi.

Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan luvan peruuttamista koskevan asian voisi

panna vireille toiminnanharjoittaja tai päästökauppaviranomainen.

3 luku. **Kansallinen jakosuunnitelmaesitys ja päästöoikeuksien jakoperusteet**

14 §. *Kansallinen jakosuunnitelmaesitys.* Keskeinen osa päästökauppajärjestelmää on kansallisen jakosuunnitelmaesityksen laatiminen ja sen perusteella myöhemmin tehtävä päästöoikeuksien myöntäminen laitoskohtaisesti toiminnanharjoittajille. Lain 3 luvussa olisi säännökset kansallisen jakosuunnitelmaesityksen käsitteestä, mille ajanjaksolle se laaditaan, päästöoikeuksien jakomenetelmästä, päästöoikeuksien jakoperusteista sekä ylivoimaista estettä koskevista tilanteista. Kansallisen jakosuunnitelmaesityksen ja päästöoikeuksien myöntämispäätöksen valmistelu ja päätöksenteko etenisi vaiheittain 4 luvun mukaisesti.

Pykälän 1 momentin mukaisesti päästökauppasektorille myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja siitä, miten päästöoikeudet on tarkoitus jakaa kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle, laadittaisiin kansallinen jakosuunnitelmaesitys. Kansallinen jakosuunnitelmaesitys sisältäisi yksityiskohtaiset perusteet, miten päästöoikeudet aiotaan jakaa eri toiminnanharjoittajille sekä laitoskohtaisen luettelon päästöoikeuksista, jotka kullekin laitokselle aiotaan myöntää kyseiseksi päästökauppakaudeksi näiden perusteiden mukaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan jakosuunnitelma laadittaisiin päästökauppakausittain. Ensimmäinen päästökauppakausi olisi kolme vuotta ja se alkaisi vuoden 2005 alusta ja päättyisi vuoden 2007 lopussa. Seuraava jakosuunnitelma kattaisi vuodet 2008—2012 ja se kattaisi siten Kioton pöytäkirjan mukaisen sitoumuskauden. Sen jälkeen kansallinen jakosuunnitelma laadittaisiin viisivuotiskausittain.

Pykälä on sopusoinnussa päästökauppadiirektiivin 9 artiklan 1 kohdan kanssa.

15 §. *Jakomenetelmä päästökauppakaudelle 2005—2007.* Päästökauppadiirektiivin 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on jaettava vähintään 95 prosenttia päästöoikeuksista maksutta päästökauppakaudeksi 2005—2007

ja vähintään 90 prosenttia maksutta päästökauppaudeksi 2008—2012. Direktiivin 30 artiklan 2 kohdan mukaan komissio käsittelee kertomuksessaan muun muassa päästöoikeuksien jakamiseen sovellettavaa menettelyä, mukaan lukien huutokaupalla tapahtuvan jakomenettelyn, jatkamista vuoden 2012 jälkeen. Komissio liittyy kertomukseensa tarvittaessa ehdotuksia.

Pykälän mukaisesti päästöoikeudet jaettaisiin toiminnanharjoittajille maksutta päästökauppaudelle 2005—2007. Laissa ei olisi säännöksiä kauden 2008—2012 ja sen jälkeisten päästökauppausjakomenetelmistä. Päästökauppauskauden 2008—2012 päästöoikeuksien jakoon liittyvät asiat mukaan lukien jakomenetelmä on perusteltua valmistella kokonaisuutena. Päästöoikeuksien jakomenetelmästä päästökauppaudelle 2008—2012 säädettäisiin myöhemmin erikseen.

Komissio saattaa esittää muutoksia jakomenetelmään koskien päästökauppausta 2013—2017 ja sitä seuraavia kausia. Mahdollisen muutosehdotuksen lopullinen sisältö riippuu Euroopan parlamentin ja neuvoston käsittelystä.

16 §. *Päästöoikeuksien kokonaisuusmäärä.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin päästöoikeuksien kokonaisuusmäärän määrittelystä päästökauppaudelle 2008—2012. Kokonaisuusmäärän olisi päästökauppadirektiivin liitteen III kohdan 1 mukaisesti vastattava EU:n taakanjakosopimuksen ja Kioton pöytäkirjan mukaista Suomen päästörajoitusvelvoitetta. Pykälän 2 momentin mukaan päästökauppaudella 2005—2007 päästöoikeuksien kokonaisuusmäärän olisi oltava johdonmukainen niiden toimien kanssa, joilla pyritään saavuttamaan tämä vuosien 2008—2012 päästörajoitusvelvoite.

Ensimmäiselle päästökauppaudelle vuosiksi 2005—2007 päästökauppadirektiivi eikä Kioton pöytäkirja aseta mitään kasvihuonekaasuja tai hiilidioksidipäästöjä koskevia määrällisiä tavoitteita. Sen sijaan direktiivin liitteen III kohta 1 edellyttää, että jakosuunnitelmissa jaettavien päästöoikeuksien kokonaisuusmäärän on ensimmäisellä päästökauppaudella oltava johdonmukainen niiden toimien kanssa, joilla pyritään saavuttamaan EU:n sisäisessä taakanjaossa jäsenmaalle

määrätyt päästötavoitteet Kioton sitoumuskaudelle, joka on sama kuin päästökauppadirektiivin toinen päästökauppauskausi. Suomen tavoitteena on pitää päästöjen kokonaisuusmäärä vuosina 2008—2012 keskimäärin vuoden 1990 määrässä, mikä on tuoreimpien inventaariotietojen mukaan 76,78 miljoonaa hiilidioksiditonnia vastaava määrä. Viime vuosina päästöjen vuotuiset kokonaisuusmäärät ovat olleet tätä suuremmat.

Kansallisessa ilmastostrategiassa on määriteltynä ne toimet, joilla tavoitteeseen pyritään. Näitä ovat taloudelliset, teknologiset ja hallinnolliset toimet, joilla edistetään energian tehokasta käyttöä, uusiutuvien energialähteiden hyödyntämistä, yhdistetyn sähkön ja lämmön tuotannon lisäämistä, kivihiilen korvaamista vähäpäästöisemmällä tai päästöttömällä tuotantomuodoilla sekä kaatopaikkakaasujen syntyminen välttämistä ja talteenottoa.

Kansallisen ilmastostrategian ja energiapolitiikan mukaiset toimet eivät näyttäisi riittävän kääntämään kokonaispäästöjen kehitystä viime vuosien määristä kohti direktiivin edellyttämää vuosien 2008—2012 tavoitetta. Tämän vuoksi on tarpeen käyttää tavoitteitaan tiukempaa kehitysskenaariota lain soveltamisalaan kuulumattomista lähteistä aiheutuville päästöille sekä määrittellä tämän tavoitteen edellyttämät toimenpiteet. Puheenaolevia päästöjä ovat lähinnä liikenteen, talokohtaisen lämmityksen ja maatalouden polttoaineista ja kaatopaikoilta peräisin olevat päästöt. Tällaista päästökauppaussektorin ulkopuolisia päästöjä koskevaa skenaariota käytetään, kun määritellään päästökauppaussektorin päästöoikeuksien kokonaisuusmäärä.

Päästökauppaussektorin päästöoikeuksien kokonaisuusmäärän määrittelyssä sopiva menettelytapa on sellainen, että ensin määritellään se kokonaispäästöjen strategiseksi uraksi kutsuttu, direktiivin mukainen kehityskulku vuosille 2005—2007 ja siitä vähennetään päästökauppaussektorin ulkopuolisten sektoreiden edellä kuvatulla tavalla laskettavat tavoitteelliset päästöt. Jäännöksenä saadaan päästökauppaussektorin päästöoikeuksien kokonaisuusmäärä vuosille 2005—2007. Päästöoikeudet koskevat tällä kaudella vain hiilidioksidipäästöjä.

Toisella päästökauppaudella päästöjen

kokonaisuuden on oltava Kioton pöytäkirjan velvoitteen mukainen. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan ole edellytyksiä määrittellä, miten tuo määrä jakautuisi päästökauppasektorin päästöoikeuksiin ja sen ulkopuolisten sektorien tavoitteellisiin päästöihin. Näin on sen vuoksi, että toistaiseksi ei ole selvää, mitä aloja ja mitä päästöjä päästökauppadirektiivi tulisi tuolloin kattamaan ja mikä osuus Kioton joustomekanismeilla olisi päästöjen vähentämisessä. Mekanismeihin otetaan tarkemmin kantaa, kun kansallista ilmastostrategiaa uusitaan tulevina vuosina.

Pykälän 1 ja 2 momentin säännökset ovat sopusoinnissa päästökauppadirektiivin liitteen III kohdan 1 säännöksen kanssa.

17 §. *Laitosten ryhmittely alaryhmiin.* Pykälän 1 momentin mukaan kansallista jakosuunnitelmaesitystä varten lain soveltamisalaa kuuluvat laitokset tai niiden osat ryhmiteltäisiin niiden toiminnan luonteen tai tuotettavan tuotteen perusteella alaryhmiin. Kullekin alaryhmälle määriteltäisiin erilliset päästöoikeuksien jakoperusteet, joita sovelletaan alaryhmiin kuuluviin laitoksiin ja teollisuusprosesseihin. Laitosten sijoittamien alaryhmiin tähtää siihen, että niitä kohdeltaisiin yhtäläisesti samaan alaryhmään kuuluvien vastaavan tyyppistä toimintaa harjoittavien kilpailijoiden kanssa. Alaryhmiä muodostettaessa ja sijoitettaessa laitoksia tai niiden osia niihin on otettu huomioon tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet vähentää päästöjä. Ne toiminnot, joilla on muita vähäisemmät mahdollisuudet vähentää päästöjä, on sijoitettu alaryhmiin A1 ja A2.

Pykälän 2 momentin mukaan päästöoikeudet laskettaisiin erikseen kullekin laitoksen tai sen tuotannon osalle. Siten samaan laitokseen kuuluville polttolaitosyksiköille laskettaisiin päästöoikeudet erikseen ja laitoksen kokonaispäästöoikeudet saadaan erikseen laskettujen päästöoikeuksien summana. Laitoksen tai sen tuotannon osat voivat jakaantua kahteen tai useampaan alaryhmään. Laitokseen voi esimerkiksi kuulua alaryhmään A1 kuuluva teollisuusprosessi ja siihen teknisesti tai toiminnallisesti yhteydessä oleva alaryhmään B1 tai B2 kuuluva polttolaitos. Alaryhmään B2 kuuluvassa teollisuuden yhteistuotantolaitoksessa voidaan tuottaa myös alaryhmään C2 kuuluvaa kaukolämpöä ja yh-

teistuotant osäikköä sekä lisäksi alaryhmään D kuuluvaa lauhdesähköä. Laitoksen eri alaryhmien mukaisia tuotantoja käsitellään kyseisen alaryhmän jakoperusteilla, joten useamman alaryhmän tuotantoa tuottaville laitoksille ei tarvitse määrittää pääasiallista alaryhmää. Pykälän 2 momentin mukaan laitoksen tai sen tuotannon osien jakaantuessa useampaan alaryhmään päästöoikeudet lasketaan erikseen kullekin laitoksen tai sen tuotannon osalle sen alaryhmän jakoperusteiden mukaan, mihin alaryhmään nämä kuuluvat.

18 §. *Kansallisen jakosuunnitelmaesityksen alaryhmät.* Pykälässä määriteltäisiin alaryhmät, joihin laitokset tai niiden osat ryhmitellään kansallisessa jakosuunnitelmaesityksessä. Teollisuusprosessit on jaettu alaryhmiin A1 ja A2, jotta voidaan erottaa ne teollisuusprosessipäästöt, jotka aiheutuvat tuotannon raaka-aineista niistä teollisuusprosessipäästöistä, jotka aiheutuvat prosessipolttoaineista tai prosessiin kiinteästi sidoksissa olevien polttoaineiden käytöstä.

Alaryhmään A1 kuuluisivat teollisuusprosessit, joissa päästöt aiheutuvat tuotannon raaka-aineista. Näitä ovat:

- rauta- ja terästeollisuuden koksamot, mukaan luettuna koksamokaasu,
- öljynjalostuksen vedyn valmistus,
- rauta- ja terästeollisuuden sintraamot, masuunit, terässulatot ja jatkuva valu mukaan luettuna masuuni- ja konvertterikaasu,
- sementin ja kalkin valmistuksessa käytettävistä pysty- tai kiertouuneissa kalsiumkarbonaatista sekä muista näiden tuotteiden valmistuksessa käytettävistä raaka-aineista vapautuvat CO₂-päästöt, sekä
- tiilen, kevytsoran, lasin, lasivillan sekä lasikuidun valmistuksessa tarvittavista raaka-aineista vapautuvat CO₂-päästöt.

Alaryhmään A2 kuuluisivat teollisuusprosessit, joissa päästöt aiheutuvat prosessipolttoaineista tai prosessiin kiinteästi sidoksissa olevista polttoaineiden käytöstä. Näitä ovat:

- massa- ja paperiteollisuuden meesuunit, kaasukuivaimet, soodakattilan tukipolttoaineet, päällystyskoneet, hajukaasukattilat sekä kaustistamot,
- öljynjalostuksen, prosessit, jotka eivät kuulu alaryhmän A1,
- sementin ja kalkin valmistuksessa käytettävien pysty- ja kiertouunien polttoaineet,

- tiilenvalmistuksessa käytettävä polttoaineet,
- kevytsoran valmistuksessa käytettävien kevytsorauunien polttoaineet,
- lasinvalmistuksessa käytettävien sulatusuunien polttoaineet,
- lasivillan valmistuksessa käytettävien lasikanavien, kuidutuskoneiden, kypsyysuunien ja sulatusuunien polttoaineet sekä
- lasikuidun valmistuksessa käytettävien sulatusuunien ja kuivausuunien polttoaineet.

Alaryhmään B1 kuuluisivat polttolaitokset, jotka tuottavat pääasiassa lämpöä tai höyryä teollisuuden tuotantoprosesseihin. Alaryhmään B2 kuuluisivat polttolaitokset, jotka tuottavat pääasiassa lämpöä tai höyryä teollisuuden tuotantoprosesseihin ja lämpöä tai höyryä sähkön tuotantoon samalla tuotantopaikalla eli teollisuuden yhteistuotantolaitokset. Alaryhmään B2 kuuluisivat myös teollisuuslaitosten yhteydessä olevat kaasuturpiinit ja muut vastaavat energian tuotantolaitokset.

Alaryhmään C1 kuuluisivat polttolaitokset, jotka tuottavat lämpöä (kaukolämpöä) toimitettavaksi pääasiassa tuotantopaikan ulkopuolelle lämmönjakeluverkkoon ja edelleen loppukulutukseen. Alaryhmään C2 kuuluisivat polttolaitokset, jotka tuottavat lämpöä tai höyryä tuotantopaikalla tapahtuvaan sähkön tuotantoon ja lämpöä toimitettavaksi pääasiassa tuotantopaikan ulkopuolelle lämmönjakoverkkoon ja edelleen loppukulutukseen, eli niin sanotut yhteistuotantolaitokset. Alaryhmään C2 kuuluisivat myös kaukolämpöä ja sähköä tuottavat kaasuturpiinit ja muut vastaavat energian tuotantolaitokset.

Alaryhmään D kuuluisivat lauhdutusvoimalaitokset. Alaryhmään E kuuluisivat sähköä tuottavat huippu- ja varavoimalaitokset ja muut satunnaisesti vähän sähköä tuottavat laitokset. Konventionaaliset lauhdutusvoimalaitokset, jotka on alun perin rakennettu muuhun tarkoitukseen kuin varavoimalaitoksiksi ja jotka on myöhemmin siirretty tai jätetty varavoimalaitostyyppisiksi laitoksiksi, kuuluisivat kuitenkin alaryhmään D.

19 §. *Kansallinen jakosuunnitelmaesityksen määritelmät.* Pykälässä määriteltäisiin jakosuunnitelmaesityksessä ja jakoperusteissa käytettävät keskeiset määritelmät.

Ominaispäästökertoimella tarkoitetaan vuoden aikana käytetyistä fossiilisista poltto-

aineista ja turpeesta tai raaka-aineista peräisin olevien hiilidioksidipäästöjen ja näiden polttoaineiden lämpösisältöjen summan välistä suhdelukua. Massa- ja paperiteollisuuden laitoksen tai kattiloiden ominaispäästökertointa laskettaessa otettaisiin kuitenkin vain fossiilisten polttoaineiden ja turpeen poltosta aiheutuvat hiilidioksidipäästöt ja näiden polttoaineiden lämpösisältö, koska muiden polttoaineiden, lähinnä prosesseista peräisin olevien puupolttoaineiden lämpösisältöä ei useinkaan ole mitattu riittävällä tarkkuudella. Alaryhmissä A1 ja A2 polttoaineiden lämpöarvojen sijaan käytetään kuitenkin laitoksen osaprosessin tuottamien tuotteiden kokonaismäärää siinä prosessin osassa, jota käsitellään päästöoikeuksia käsiteltäessä yhtenä. Jos osaprosessien tuotteiden määriä ei pystytä erottelemaan, käytetään laitoksen tuottamien tuotteiden kokonaismäärää. Keskimääräinen ominaispäästökertoimien lasketaan vuosien 1998—2002 vuosihavainnoista siten, että suurinta ja pienintä havaintoa ei oteta huomioon ja jäljelle jäävistä lasketaan aritmeettinen keskiarvo.

Lämmitystarveluku kuvaa sisä- ja ulkolämpötilojen erotusta, joka saadaan laskemalla yhteen jokaiselta kyseisen vuoden vuorokaudelta oletetun sisälämpötilan (+17°C) ja ulkoilman vuorokausilämpötilan erotus, jos vuorokauden keskilämpötila on alle 12°C syksyllä ja alle 10°C keväällä. Lämmitystarvelukua käytetään normeerattaessa kaukolämmön tuotanto vastaamaan lämpötilaltaan keskimääräisen vuoden kaukolämmön tuotantoa. Ilmatieteen laitos määrittää lämmitystarveluvun 16 eri mittauspaikkakunnalle. Ilmastollisten muuttujien perusteella Suomi on jaettu 16 mittauspaikkakuntien mukaiseen ilmastolliseen suuralueeseen. Laitoskohtaisena lämmitystarvelukuna käytetään sen suuralueen mittauspaikkakunnan lämmitystarvelukua, johon laitos kuuluu.

Laitoksen tuotantokapasiteetilla tarkoitetaan sitä teollisen tuotannon tuotantomäärää, jonka laitos pystyisi tuottamaan vuodessa toimiessaan 365 päivää 24 tuntia päivässä 100 prosentin teholla. Mikäli tarkastelujaksolla tai sen jälkeen tuotantokapasiteetti on kasvanut tai laskenut, lasketaan keskimääräinen vuosikapasiteetti summaamalla kuukausikapasiteetit. Laitoksen tuotantokapasiteettiä

käytetään laskettaessa alaryhmien A1, A2, B1 ja B2 päästöoikeuksia. Joillain toimialoilla, kuten massa- ja paperiteollisuudessa ja metallien valmistuksessa kapasiteetti määritellään alalla yleisesti käytössä olevien sääntöjen perusteella. Tätä kapasiteettimääritelmää voitaisiin käyttää, jos toiminnanharjoittaja pystyy osoittamaan sen hyväksyttävyyden.

Kapasiteetin käyttöastekertoimella tarkoitetaan laitoksen vuosituotannon ja tuotantokapasiteetin välistä suhdelukua. Kapasiteetin käyttöastekerrointa käytetään laskettaessa päästöoikeuksia alaryhmiin A1 ja A2 kuuluville laitoksille. Kapasiteetin keskimääräinen käyttöastekerroin lasketaan viidestä vuosivainnosta vuosilta 1998—2002 siten, että suurin ja pienin kerroin jätetään huomiotta ja jäljellejäävistä kolmesta kertoimesta lasketaan aritmeettinen keskiarvo.

Pykälän 2 momentin mukaan polttoaineiden polton hiilidioksidipäästöjä laskettaessa polttoaineiden päästökertoimina käytetään IPCC:n määrittelemiä kertoimia tai kansallisesti määriteltyjä Tilastokeskuksen käyttämiä kertoimia. Jos toiminnanharjoittaja pystyy komission ohjeiden (K(2004) 130 lopullinen) perusteella osoittamaan perustelluksi IPCC:n suuntaviivoista määritellyistä kertoimista poikkeavien kertoimien käytön, voitaisiin näitä kertoimia käyttää laitoksen päästöoikeuksia laskettaessa.

20 §. *Alaryhmien A1 ja A2 jakoperusteet päästökauppakaudelle 2005—2007.* Päästöoikeuksien keskeisenä jakoperusteena eri alaryhmille olisi niin sanottu perintömenetelmä, eli laitoksen toiminta, polttoaineen käyttö ja hiilidioksidipäästöt tarkastelujaksolla määräsivät päästöoikeudet vuosille 2005—2007. Tarkastelujakso olisi muiden kuin alaryhmään D kuuluvan lauhdesähkön osalta vuodet 1998—2002.

Pykälän mukaan myönnettäessä oikeuksia A1 ja A2 ryhmiin kuuluville laitoksille käytetään vuosien 1998—2002 tietoina kapasiteetin keskimääräistä käyttöastekerrointa ja keskimääräistä ominaispäästöarvoa (tonnia hiilidioksidia / tonnia tuote). Tuotantokapasiteettina käytetään vuosien 2005—2007 laitoksen keskimääräisen tuotantokapasiteettia. Jos tuotantokapasiteetissa ei tapahdu muutoksia päästökauppakaudella, on laskennassa

käytettävä kapasiteetti nykyinen kapasiteetti.

Pykälän 4 momentin mukaan vuosien 2005—2007 keskimääräinen tuotantokapasiteetti perustuisi toiminnanharjoittajan arvioon. Kapasiteetin muutoksen päästökauppakaudella tulisi perustua toiminnanharjoittajan tekemiin hankkeen toteuttamisen kannalta sitoviin päätöksiin.

21 §. *Öljynjalostamoiden jakoperusteet päästökauppakaudelle 2005—2007.* Öljynjalostuksen päästöoikeuksien määrittämisessä käytetään muista jakoperusteista poikkeavaa menetelmää. Porvoon jalostamolle ollaan tekemässä merkittävää tuotannon laajennusta (ns. diesel-projekti), joka tuotantokapasiteetin lisäksi muuttaa oleellisesti jalostusprosessin luonnetta vedyntuotantolaitokseen.

Pykälän 1 momentin mukaan päästöoikeudet laskettaisiin kertomalla keskimääräinen polttoainekulutus keskimääräisellä ominaispäästökertoimella. Päästöoikeusmäärään lisättäisiin vedyn tuotannon perusteella myönnettävät päästöoikeudet. Nämä lasketaan kertomalla vedyn tuotannon määrä kertoimella 5,6. Käytetty kerroin on ilmoitettu ja perusteltu "API Compendium of Greenhouse Gas Emission Estimation Methodologies for the Oil and Gas Industry, American Petroleum Institute, April 2001" -asiakirjassa. Näin saatuun lukuun lisättäisiin se jalostamon polttoainekulutuksen kasvusta aiheutuva hiilidioksidipäästöjen määrä, joka on seurausta jalostamomuutoksen aiheuttamista lopputuotanteen muutoksista päästökauppakaudella.

Vedyntuotannon ja jalostamomuutokseen liittyvistä polttoainekulutuksen kasvusta aiheutuvien hiilidioksidipäästöjen määrät perustuisivat toiminnanharjoittajan arvioon. Laitoksen toiminnan muutoksen päästökauppakaudella tulisi perustua toiminnanharjoittajan tekemiin hankkeen toteuttamisen kannalta sitoviin päätöksiin.

22 §. *Alaryhmien B1 ja B2 jakoperusteet päästökauppakaudelle 2005—2007.* Alaryhmien B1 ja B2 laitosten polttoaineiden käyttö on sidoksissa teollisuuden tuotantoon ja tätä kautta lämmön ja höyryn tarpeeseen. Myöskään ulkolämpötilan vaihtelu ei vaikuta näiden laitosten polttoaineiden käyttöön, kuten se vaikuttaa alaryhmissä C1 ja C2 eli kaukolämmön tuotannossa. Tämän vuoksi ne on määritelty omiksi alaryhmikseen.

Pykälän 1 momentin mukaan vuosittaiset päästöoikeudet laskettaisiin kertomalla keskimääräinen polttoainekulutus keskimääräisellä ominaispäästökertoimella. Massa- ja paperiteollisuuden, metallien valmistuksen sekä kemianteollisuuden alaryhmiin B1 ja B2 kuuluvien laitosten päästöoikeuksia laskettaessa otettaisiin lisäksi huomioon niiden energiantuotantoon kiinteästi liittyvän teollisuusprosessin toteutunut ja tiedossa oleva muutos vuoden 2005 alussa kertomalla edellä saatu tulo vuoden 2005 alun kapasiteetin ja vuoden 2002 kesäkuun 30 päivän kapasiteetin suhteella. Kesäkuu 2000 loppu on tarkastelukauden puoliväli. Jos kapasiteetti on tiedossa vain vuoden vaihteessa, käytetään kapasiteettina vuoden 1999 lopun ja vuoden 2000 alun keskiarvoa.

Tämän korjauksen kohdistaminen massa- ja paperiteollisuuteen, metallien valmistukseen sekä kemianteollisuuteen on perusteltua siksi, että muissa vastaavissa teollisuusprosesseissa kuten terästeollisuudessa ja öljynjalostuksessa laskentamenetelmät ottavat huomioon energiantuotannon kytköksen prosessikapasiteettiin. Muissa teollisuusprosesseissa, kuten sahoilla ja elintarviketeollisuudessa, tuotantokapasiteetin määrittäminen ei ole yksiselitteistä.

Pykälän 2 momentin mukaan massa- ja paperiteollisuuden osalta polttoainekulutus laskettaisiin vain fossiilisten polttoaineiden ja turpeen osalta, koska puupolttaineiden energiasisällön ja kosteuden mittaukseen liittyy suuria epävarmuuksia. Pääosa massa- ja paperiteollisuuden käyttämästä puupolttaineesta on peräisin sen oman tuotannon sivuainevirroista. Tällaisia polttoaineita ovat muun muassa kuori, sahanpuru, sellunvalmistuksen mustalipeä, muut jäteliemet jne. Useinkaan näiden polttoaineiden tarkka mittaaminen polttoaineen syötössä ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Ostettavista polttoaineista, myös ostettavasta puupolttaineesta, esim. metsähakkeesta mitataan energiasisältö, mikä on polttoaineen hinnoitteluperuste. Omista sivuainepolttaineista ei ole tarvetta mitata tarkkaa energiasisältöä. Rakaisevaa on kattilan tai muun vastaavan energiantuotanto.

Pykälän 3 momentin mukaan alaryhmään B2 kuuluvien yhteistuotantolaitosten lauh-

desähkön osalta päästöoikeudet laskettaisiin alaryhmän D jakoperusteiden mukaisesti. Massa- ja paperiteollisuuden sekä öljynjalostuksen alaryhmään B2 kuuluvien laitosten lauhdesähkön tuotannon päästöoikeudet laskettaisiin kuitenkin alaryhmän B2 jakoperusteiden mukaisesti, koska näiden laitosten lauhdesähkön osuuden erottelu ei sen vähäisen määrän vuoksi ole tarkoituksenmukaista.

Alaryhmään B1 tai B2 kuuluvan laitoksen lämmöntuotannosta merkittävä osa voi olla kaukolämpöä. Pykälän 3 momentin mukaan päästöoikeudet laskettaisiin tältä osin alaryhmän C1 ja C2 jakoperusteiden mukaisesti.

Teollisuuden, useimmiten massa- ja paperiteollisuuden laitosalueille on tarkastelujaksolla 1998–2002 tai yleensä 1997 jälkeen tullut merkittäviäkin uusia polttolaitoksia. Nämä ovat saattaneet käyttöönoton jälkeen ottaa aiemmin peruskuormaa ajaneilta polttolaitoksilta pääosan laitosalueen lämmön ja höyryntuotannosta. Vanhat polttolaitokset ovat kuitenkin saattaneet jäädä käyttöön varajä ja huippulaitoksiksi. Jos näille kullekin polttolaitokselle laskettaisiin erikseen laskentasaännöillä päästöoikeudet, saattaisi laitosalue kokonaisuutena saada liikaa päästöoikeuksia. Tämä koskisi erityisesti varalle jääneitä polttolaitoksia.

Ilmeinen päästöoikeuksien liikajako-ongelma on nähty tarpeelliseksi ratkaista siten, että päästöoikeuksien laskentakautena käytetään näiden polttolaitosten pisintä mahdollista yhteistä historiaa ja päästöoikeudet jaetaan tämän perusteella. Jos esimerkiksi teollisuuden laitosalueelle on vuoden 2000 alusta tullut uusi yhdistetty lämmön ja sähkön tuotantolaitos, joka on korvannut laitosalueen kahden höyryverkkoon höyryä tuottaneen polttolaitoksen tuotannon suurelta osin, mutta vanhat polttolaitoksen ovat jääneet edelleen käyttöön, käytetään näille laitosalueen polttolaitoksille yhteisenä tarkastelujaksona samoja vuosia.

23 §. *Alaryhmien C1 ja C2 jakoperusteet päästökauppaudelle 2005–2007.* Pykälässä säädettäisiin jakoperusteet kaukolämpöä tuottaville alaryhmään C1 ja C2 kuuluville laitosille. Alaryhmään C2 kuuluvien yhteistuotantolaitosten niin sanottujen lauhdeosien tuottama lauhdesähkön määrä on merkittävä.

Laskettaessa laitoksen päästöoikeuksia muulle kuin lauhdesähkölle laitosten polttoainetiedoista poistettaisiin mahdollisen lauhdesähkön laskennalliset polttoaineet. Lauhdesähkön osalta päästöoikeuksien määrä laskettaisiin alaryhmä D jakoperusteiden mukaisesti.

Kaukolämmön tuotanto vaihtelee huomattavasti ulkolämpötilan vaihtelun mukaan. Tämän vuoksi alaryhmiin C1 tai C2 kuuluvalla tuotannolle tehtäisiin lämpötilakorjaus. Vuosille 1998—2002 tehdään lämpötilakorjaus siten, että kaukolämmöntuotannosta 65 prosenttia katsotaan riippuvan ulkolämpötilasta. Tämä edustaa likimain koko maan keskiarvoa ja lämpötilariippuvan osan on todettu useissa selvityksissä olevan tätä luokkaa. Lämpötilariippuvan osuuden suuruus vaihtelee jonkin verran paikkakunnittain ja laitoksittain, muun muassa toimistotilojen osuuden vaihdellessa ja vaikuttaessa siten lämpimän käyttöveden osuuteen lämmönkulutuksesta. Käyttämällä yhtä valtakunnallista arvoa pidettäisiin jakosuunnitelmaesitys selkeämpänä.

Kun laitoksen polttoainekulutuksesta on poistettu lauhdesähkön laskennallinen polttoainetarve ja polttoainekulutus on korjattu vastaamaan pitkän aikavälin ulkolämpötilaa lasketaan laitoksen alaryhmään C1 tai C2 kuuluvan tuotannon yhtä vuotta vastaava päästöoikeusmäärä kertomalla keskimääräinen polttoainekulutus keskimääräisellä ominaispäästökertoimella.

Koska kaukolämmön tuotanto kasvaa kaukolämmön kulutuksen ja siten kaukolämpöasiakkaiden lämpösopimusten tilaustehojen mukana, on perusteltua korjata kaukolämmön tuotannon päästöoikeuksia siitä, mitä ne olisivat pelkän perintömenettelykaavan perusteella laskettuina. Tilaustehojen kasvu on ollut viime vuosina tyypillisesti 1—2 prosenttia vuodessa. Tilaustehot kuvaavat parhaiten kaukolämmön tuotannon tarvetta. Kaukolämpöasiakkaiden tilaustehojen suhteen kasvua kuvaavalla kertoimella otettaisiin huomioon kaukolämpökuorman nousu tarkastelujakson 1998—2002 aikana.

24 §. *Kaukolämpölaitosten käsittely yhtenä kokonaisuutena.* Pykälässä määriteltäisiin, miten päästöoikeudet jaettaisiin yhteisessä kaukolämpöverkossa oleville laitoksille. Lai-

tokset tai niiden tuotannon osat voivat olla yhden tai useamman lämmöntuottajan omistamia tai käyttämiä. Samassa kaukolämpöverkossa olevia laitoksia käsiteltäisiin päästöoikeuksin laskennan ensi vaiheessa yhtenä kokonaisuutena. Sen jälkeen päästöoikeudet laskettaisiin yksittäisille laitoksille siten, että ne saisivat osuutensa kaukolämpöverkon päästöoikeuksien kokonaismäärästä. Näin vältettäisiin osaltaan päästöoikeuksien liikajako-ongelmaa.

Jotkut laitokset voivat tuottaa kaukolämpöä eri kaukolämpöverkkoihin. Pykälän 2 momentin mukaan jaettaessa laitoksen päästöoikeuksia laskettaisiin kutakin kaukolämpöverkkoa koskeva lämpösopimusten tilaustehojen kehitystä kuvaava kerroin kyseisen verkon loppuasiakkaiden lämpösopimusten tilaustehojen perusteella.

25 §. *Alaryhmien D ja E jakoperusteet päästökaupunkaudelle 2005—2007.* Pykälän 1 momentin mukaan alaryhmään D kuuluville laitoksille yhtä vuotta vastaavat päästöoikeudet laskettaisiin kertomalla laitoksen vuosien 2000—2003 keskimääräinen polttoainekulutus vuosien 2000—2003 keskimääräisellä ominaispäästökertoimella. Vuodet 2000—2003 kokonaisuutena kuvaavat keskimäärin paremmin kuin vuodet 1998—2002 pohjoismaista sähkömarkkinatilannetta. Vuosi 2003 oli poikkeuksellisen kuiva vesivoimavuosi ja Suomesta vietiin poikkeuksellisesti sähköä Ruotsiin. Vuosi 2002 oli melko normaali vuosi pohjoismaisen vesivoiman ja sähkömarkkinoiden kannalta. Vuodet 2000—2001 olivat normaalia sateisempia. Muille alaryhmille käytettävä tarkastelujakso 1998—2002 ei olisi ollut lauhdesähkön tuotannolle normaalituotantoa kuvaava jakso, sillä jakson useimmat vuodet olivat leutoja ja vesivoiman tuotanto keskimääräistä korkeampi niin Suomessa kuin Pohjoismaissa kokonaisuutena. Molemmat tekijät vähensivät lauhdesähkön tarvetta. Sähkönkulutuksen arvioidaan kasvavan edelleen lähivuosina, jolloin lisäsähkön hankinta kohdistuu pääosin lauhdesähkölle.

Pykälän 2 momentin mukaan alaryhmään E kuuluvien laitosten päästöoikeuksia laskettaessa käytettäisiin kaikkia vuosia 1998—2002 tarkastelujaksona. Tähän alaryhmään kuuluvat laitokset tuottavat energiaa hyvin vaihte-

levia määriä ja lisäksi niiden päästöt ovat varsin vähäisiä.

26 §. Vuonna 1998 tai sen jälkeen valmistuneet laitokset. Vuonna 1997 tai sitä ennen valmistuneille laitoksille käytetään tarkastelujaksiona pääsääntöisesti vuosia 1998—2002. Päästöoikeuksien laskennassa käytettävät jakoperusteet eivät sovellu sellaisenaan laitoksiin, jotka ovat valmistuneet vuonna 1998 tai sen jälkeen. Pykälän 1 momentissa olisi säännökset päästöoikeuksien jakoperusteista valmistumisvuoden mukaan.

Eräissä tapauksissa laitosalueen jotain polttolaitosyksikköä on muutettu merkittävästi tarkastelujaksolla 1998—2002 tai sen jälkeen. Esimerkiksi turvetta polttanut pölypolttokattila on muutettu leijupolttokattilaksi, jolloin puun käyttöä on voitu lisätä jopa puoleen polttoainemäärästä.

Tällaisessa tapauksessa päästöoikeuksia kyseisille polttolaitoksille ei laskettaisi 26 §:n mukaisesti käyttäen tarkastelujaksona uusitun kattilan käyttövuosia, vaan päästöoikeudet laskettaisiin koko kauden 1998—2002 tuotannon ja päästöjen perusteella. Kattilamuutosta voidaan pitää direktiivin tarkoittamana varhaisena toimena.

Samaa menettelytapaa käytettäisiin sellaisten korvausinvestointien osalta, joissa olemassa oleva polttolaitosyksikkö, esimerkiksi fossiilista polttoainetta käyttävä kattila on poistettu tarkastelujaksolla käytöstä ja korvattu samalla laitospaikalla teholtaan likimain saman suuruisella puuta tai puu-turve-seosta käyttävällä kattilalla.

Alaryhmän D tarkastelujakso 2000—2003 poikkeaa muiden alaryhmien tarkastelujaksosta. Alaryhmien D ja E laskentakaavassa käytettävät polttoainekulutus ja ominaispäästökerroin lasketaan muista alaryhmistä poiketen aritmeettisena keskiarvona koko näitä laitoksia koskevalta tarkastelujaksolta. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin päästöoikeuksien jakoperusteista alaryhmiin D ja E kuuluville laitoksille.

Eräiden alaryhmiin A1 ja A2 kuuluvien laitosten käyttöönotto, prosessin käynnistäminen ja saaminen täyteen tuotantoon saattaa kestää useita vuosia. Jos tällainen laitos on valmistunut tarkastelujakson 1998—2002 puolivälissä tai loppupuolella, voi laitoksen ylösajaminen kattaa koko tarkastelujakson,

jolloin sen tuotanto ja päästöt ovat normaalin tuotannon mukaiset mahdollisesti vasta ensimmäisellä päästökauppakaudella. Siksi on perusteltua, että jos tällainen laitos on valmistunut vuonna 2000 tai sen jälkeen ja sen käyntiasteen asteittainen nousu johtaa siihen, että laitoksen päästöoikeudet jäävät 20 §:ssä tarkoitettuja laskentaperusteita käyttämällä enintään 90 prosenttiin siitä, mitä sen päästöt ovat olleet vuonna 2003 tai jos tällaisen laitoksen yhdenkin vuoden käyttöaste on ollut tarkastelujaksolla alle 65 prosenttia, lasketaan laitoksen päästöoikeudet uuden osallistujan päästöoikeuksien jakoperusteilla.

27 §. Varaus uusille osallistujille. Pykälän 1 momentin mukaan päästökauppakaudelle 2005—2007 varattaisiin kansallisessa jakosuunnitelmassa osa päästöoikeuksista 2 momentissa tarkoitetuille uusille laitoksille ja laitosten muutoksille (*uusi osallistuja*). Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin uudet laitokset ja laitosten muutokset, jotka saisivat päästöoikeuksia uusille osallistujille varattavasta osuudesta. Pykälän 2 momentin 7 kohdan mukaan uudeksi osallistujaksi katsottaisiin myös laitos, jonka päästöt lisääntyvät väistämättömästi EY:n lainsäädännön vaatimuksista johtuen, jos lainsäädännön vaatimusten seurauksena tehdään investointeja. Päästökauppadirektiivin liitteen III kohdan 4 mukaan jakosuunnitelman on vastattava yhteisön muita lainsäädännöllisiä ja poliittisia välineitä. Uusista lainsäädännöllisistä vaatimuksista johtuvat väistämättömät päästöjen lisääntymiset on otettava huomioon. Komission 7.1.2004 antamassa ohjeissa (KOM(2003) 830 lopullinen) päästökauppadirektiivin liitteen III kriteereiden täytännönpanossa komissio suosittaa rajoitusta, että muu lainsäädäntö otetaan huomioon vain, jos se lisää tai vähentää päästöjä merkittävästi (esimerkiksi 10 prosenttia).

Kansallisen jakosuunnitelmaesityksen valmistelussa on noussut esiin muutama tapaus, jossa jätteen polttoa ja kaatopaikkoja koskevien direktiivien toimeenpano saattavat lisätä laitoksen päästöjä. Niiden osalta ei kuitenkaan vielä ole selvästi tiedossa direktiivin toimeenpanon seurauksia. Tällaisissa tapauksissa laitosten päästöoikeudet laskettaisiin kuitenkin asianomaisia laitoksia koskevilla alaryhmien laskentasäännöillä. Jos EY:n

muusta lainsäädännöstä, kuten jätteenpolttoa tai kaatopaikkoja koskevista direktiiveistä, aiheutuisi toiminnanharjoittajalle päästöjen väistämätöntä lisäystä ja direktiivin vaatimusten johdosta tehdään investointeja, voisi toiminnanharjoittaja hakea valtioneuvostolta tällaista päästöjen lisäystä varten päästöoikeuksia uusille osallistujille varatusta osuudesta

On perustelua jättää uusille laitoksille ja laitoksen muutoksille varaus kansalliseen jakosuunnitelmaesitykseen. Uusille osallistujille varattava osuus on tarkoitus määrittää niin, että se suurella todennäköisyydellä riittäisi päästökauppakaudella 2 momentissa tarkoituille uusille laitoksille ja laitosten muutoksille. Varmuuden vuoksi 3 momentissa olisi säännös menettelyä tilanteessa, jossa uusille osallistujille varattu osuus ei riittäisi täysimääräisesti kaikille uusille osallistujille. Jos uusille osallistujille päästökauppakaudelle 2005—2007 varattu osuus ei riittäisi kaikilla uusille osallistujille, tulisi uusien osallistujien hankkia päästöoikeuksia toisten laitosten toiminnanharjoittajilta tai markkinoilta. Niille uusille osallistujille, jotka ovat hakeneet päästöoikeuksia 40 §:n mukaisesti ja joille ei vielä ole myönnetty päästöoikeuksia, myönnettävät päästöoikeudet sovitettaisiin jäljellä olevaan päästöoikeuksien määrään siten, että niiden kaikkien 28 §:n mukaisesti laskettavista päästöoikeuksien määrästä vähennetään yhtä suuri prosenttiosuus.

28 §. *Uusia osallistujia koskevat jakoperusteet päästökauppakaudelle 2005—2007.* Pykälässä säädettäisiin jakoperusteet uusille osallistujille. Koska uusilla osallistujilla ei ole toiminta- eikä päästöhistoriaa, laitoksen käyttöhistoriaan perustuvaa perintömenettelyä ei voida käyttää niiden päästöoikeuksien laskennassa. Pykälän mukaan päästöoikeudet laskettaisiin laitoksen nimellisen lämpötehon, laitostyyppin vuotuisen huipunkäyttöajan ja vertailupolttoaineena käytettävän polttoaineen polton ominaispäästöjen mukaan. Pykälän 2 ja 3 momentissa säädettäisiin käytettävät vuotuiset huipunkäyttöajat ja ominaispäästökertoimet.

Käytettäessä polttoaineen polton ominaispäästöissä todellisen polttoaineen sijasta vertailupolttoaineita asetetaan uusille toimijoille tavoitteellisuutta, eli että polttoaineeksi valittaisiin maakaasu tai seospolttoaine, jossa oli-

si turvetta 70 prosenttia ja puuta 30 prosenttia.

29 §. *Päästöoikeusmäärän kohtuullistaminen.* Päästöoikeuksien jakoperusteet saattavat joissain tapauksissa tuottaa tuloksen, jonka mukaan laitoksen päästöoikeudet jäävät selvästi pienemmiksi kuin sen toteutuneet päästöt ovat olleet viime vuosina tai miksi ne muodostuvat päästökauppakaudella (aliallokaatio). Päästöoikeudet saattavat myös muodostua tarvetta selvästi suuremmiksi (yliallokaatio). Mahdollinen ali- tai ylijallokaatio aiheutuu toisaalta sovellettavasta perintömenettelystä ja toisaalta laitosten muutoksista tarkastelukaudella, 2003—2004 tai päästökauppakaudella 2005—2007.

Päästökauppadirektiivi ja komission ohjeet kansallisen jakosuunnitelman laatimisesta eivät hyväksy ylijallokaatiota. Se rinnastetaan valtion tukeen ja se tulisi ilmoittaa komissiolle valtion tukien hyväksymistä koskevien sääntöjen mukaan. Ylijallokaatio-ongelma on pyritty ratkaisemaan ensinnäkin siten, että laitosten päästöoikeuksien laskentasaännöillä laskettujen päästöoikeuksien summa sovitetaan kokonaispäästöoikeuksien määrään 30 §:ssä esitetyllä tavalla ja sen lisäksi siten, että alaryhmien C1 ja C2 laitosten päästöoikeudet lasketaan käsittelemällä kaukolämpöverkkoa kokonaisuutena, jolloin siinä olevat eri polttolaitokset eivät voi summana saada tarvettaan enempää päästöoikeuksia sekä vielä siten, että samalla laitospaikalla oleville teollisuuden polttolaitoksille päästöoikeudet lasketaan 22 §:n 6 momentin mukaisesti.

Toiminnanharjoittajien esittämien näkemysten mukaan aliallokaatio-ongelma saattaa aiheutua yhtäältä siitä, että laitos joutuu sen energian tuotannon kasvaessa ja vähäpäästöisempien polttoaineiden, kuten puun saataavuuden vaikeutuessa kattamaan kasvavan osan energiantuotannostaan fossiilisilla polttoaineilla, minkä seurauksena laitoksen päästöt kasvavat. Tällaisen eri polttoaineiden saatavuudesta johtuvaa aliallokaatio-ongelmaa ei nähdä kuitenkaan mahdolliseksi ratkaista kansallisen jakosuunnitelman päästöoikeuksien myöntämismenettelyssä, joten sitä koskevaa menettelytapaa ei esitetä käytettäväksi ehdotetussa pykälässä.

Laitos saattaa saada liian vähän päästöoikeuksia myös sen vuoksi, että sen tuotanto on

jäänyt käyttöönottovaiheesta johtuvan alhaisen käyntiasteen, tuotantoa vaikeuttaneen konerikon, tulipalon tai muun vastaavan syyn vuoksi vastaavan toiminnon normaalia tuotantoa vastaavaa tuotantoa alhaisemmaksi. Tämän vuoksi ehdotetun pykälän mukaan tällaisessa aliallo kaatiotapauksessa päästöoikeuksia voitaisiin kohtuullistaa. Kohtuullistaminen edellyttäisi, että toiminnanharjoittaja hakisi sitä esittämällä sille perustelut.

30 §. *Päästöoikeusmäärän sovittaminen niiden kokonaismäärään.* Pykälässä säädettäisiin laitoskohtaisesti laskettujen päästöoikeuksien sovittamisesta päästöoikeuksien kokonaismäärään. Koska ei ole itsestään selvää, että eri alaryhmiä koskevilla jakoperusteilla laskettavat laitoskohtaiset päästöoikeudet johtavat sellaiseen päästöoikeuksien kokonaismäärään, joka on päätetty kansallisessa jakosuunnitelmaesityksessä, on tarpeen varautua käyttämään 1 momentin mukaisesti laskettua suhdelukua eli sovituskerrointa. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärä täsmää kansallisessa jakosuunnitelmassa päätettyyn kokonaismäärään.

Jos 1 momentin mukaan laskettu sovituskerroin olisi pienempi kuin yksi, kerrottaisiin myös uusille osallistujille 28 §:n mukaisesti laskettavat päästöoikeudet sovituskerroinella. Uudet osallistujat eivät voisi saada päästöoikeuksia enempää kuin 28 §:n jakoperusteiden mukaan laskettavan määrään.

31 §. *Ylivoimainen este.* Päästökauppadiirektiivin 29 artiklan mukaan jäsenvaltio voi päästökauppakauden 2005—2007 aikana tehdä hakemuksen lisäpäästöoikeuksien myöntämisestä tietyille laitoksille ylivoimaisen esteen tapauksissa. Ei-siirtokelpoisten lisäpäästöoikeuksien myöntäminen kyseisten laitosten toiminnanharjoittajille edellyttää komission lupaa.

Pykälässä on säännökset päästökauppadiirektiivin 29 artiklan kansallisesta soveltamisesta. Ylivoimaiseksi esteeksi katsottaisiin toiminnanharjoittajan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleva tilanne tai tapahtuma, johon hän ei ole voinut kohtuudella varautua ja joista aiheutuu laitoksen hiilidioksidipäästöjen merkittävä lisääntyminen. Komission 7.1.2004 antamassa tiedonannossa, joka koskee kansallisen jakosuunnitelman perustei-

den täytäntöönpanoa ja ylivoimaista estettä koskevia ohjeita (KOM(2003)830 lopullinen) katsotaan, että ylivoimaiseksi esteeksi katsottavat olosuhteet ovat poikkeuksellisia ja enakoimattomia ja niiden seurauksena laitosten vuosittaiset päästöt lisääntyisivät merkittävästi. Olosuhteiden tulee olla sellaisia, että ne ovat olleet toiminnanharjoittajan ja jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Komission ohjeiden mukaan tällaisiksi tilanteiksi voitaisiin katsoa muun muassa luonnon onnettomuudet, sota ja sodan uhka, terroristiteot, vallankumous, kapina, sabotasi tai vandalismi.

Toiminnanharjoittajan tulisi 1 momentin mukaan hakea lisäpäästöoikeuksia. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto päättäisi kansallisesta esityksestä EY:n komissiolle lisäpäästöoikeuksien myöntämiseksi. Jos komissio hyväksyy lisäpäästöoikeuksien myöntämisen, valtioneuvosto päättää kansallisesti lisäpäästöoikeuksien myöntämisestä välittömästi tämän jälkeen. Päätöksestä olisi käytävä ilmi, koska ja minkälaisissa erissä päästökauppaviranomainen kirjaa lisäpäästöoikeudet kansalliseen rekisteriin kyseiselle toiminnanharjoittajalle. Momentissa säädettäisiin lisäksi, että lisäpäästöoikeudet eivät ole siirtokelpoisia. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin lisäpäästöoikeuksien myöntämisestä koskevan päätöksen tiedoksi antamisesta.

4 luku. **Päätös kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä ja päästöoikeuksien myöntäminen**

32 §. *Kansallisen jakosuunnitelman valmistelu.* Pykälän 1 momentin mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö valmistelisi kansallisen jakosuunnitelmaesityksen yhteistyössä muiden asianomaisten ministeriöiden kanssa. Kansallisen jakosuunnitelmaesityksen valmistelu liittyy kiinteästi kansallisen ilmastostrategian toteuttamiseen ja uudistamiseen. Maaliskuun 2003 eduskuntavaalien jälkeen nimitetty hallitus perusti toukokuussa ministerityöryhmän, jonka tehtäväksi annettiin muun muassa päästökauppadiirektiivin vuoksi uusittavan ilmastostrategian valmistelu ja päästökauppadiirektiivin edellyttämän kansallisen jakosuunnitelman valmistelun johtaminen sekä sen käsittely ennen asian

hyväksymistä valtioneuvostossa. Ministerityöryhmän puheenjohtajana toimii kauppa- ja teollisuusministeri ja jäseninä ovat ministerit valtiovarain-, maa- ja metsätalous-, liikenne- ja viestintä- ja ympäristöministeriöistä.

Pykälän 2 momentissa olisi säännökset lausuntojen pyytämisestä, tiedottamisesta ja mielipiteen esittämismahdollisuudesta jakosuunnitelmaesityksen valmisteluvaiheessa. Kansallista jakosuunnitelmaesitystä valmisteltaessa tulisi pyytää lausuntoa toiminnanharjoittajilta, joita jakosuunnitelmaesitys koskee. Lisäksi kauppa- ja teollisuusministeriön olisi pyydettävä lausunto viranomaisilta sekä toiminnanharjoittajia edustavilta ja muilta kansallisen jakosuunnitelmaesityksen vaikutusten kannalta keskeisiltä järjestöiltä. Lisäksi yleisölle varattaisiin tilaisuus mielipiteen esittämiseen. Lausunnonle lähettävään ja tiedotettavaan jakosuunnitelmaesitystä koskevaan luonnokseen sisältyisi päästöoikeuksien kokonaismäärä ja uusille osallistujille varattava päästöoikeusmäärä perusteluineen sekä perusteet, miten päästöoikeudet on tarkoitettu jakaa eri laitoksille ja uusille osallistujille. Luonnokseen sisältyisi myös luettelo laitoksista, jotka sisältyisivät jakosuunnitelmaesitykseen. Luonnoksessa ei tässä vaiheessa olisi päästöoikeuksia, jotka kullekin laitokselle aiotaan myöntää.

Päästökauppakautta 2005—2007 koskevan jakosuunnitelmaesityksen valmistelu on aloitettu ja jatkuu ennen lain hyväksymistä. Tämän ensimmäisen jakosuunnitelmaesityksen valmisteluun sovelletaan yleistä hallintomenettelylainsäädäntöä ja valmistelussa otetaan huomioon myöhemmin voimaan tulevan lain mukaiset seikat ja periaatteet. Ensimmäisen jakosuunnitelmaesityksen valmistelusta säädetään päästökauppalain voimaantuloa koskevan 72 §:n yhteydessä.

Pykälän säännökset ovat sopusoinnussa päästökauppadirektiivin 9 artiklan 1 kohdan kanssa.

33 §. *Ministeriölle toimitettavat tiedot ja päästöoikeuksien hakeminen.* Pykälässä säädettäisiin kansallisen jakosuunnitelmaesityksen valmistelua varten tarvittavista laitoskohtaisista tiedoista ja päästöoikeuksien hakemisesta ennen päästöoikeuksien myöntämispäätöstä. Pykälän 1 momentissa olisi säännökset tietojen toimittamisesta kansallis-

ta jakosuunnitelmaesitystä varten. Tietojen ja hakemuksen tarkemmasta sisällöstä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Päästökauppakautta 2005—2007 varten toiminnanharjoittajat ovat epävirallisesti toimittaneet tietoja kauppa- ja teollisuusministeriölle. Näitä tietoja voitaisiin tarkentaa lain voimaantuloa koskevan 72 §:n 2 momentin mukaisesti hallintolain asian selviyttämistä ja asianosaisen kuulemista koskevien säännösten mukaisesti. Toiminnanharjoittajat ovat siten todennäköisesti toimittaneet tiedot päästökauppakautta 2005—2007 varten jo ennen lain voimaantuloa. Tältä osin tietoja ei tarvitsisi lain voimaantultua toimittaa uudelleen. Päästökauppakautta 2008—2012 ja sitä seuraavia päästökauppakausia varten tiedot olisi toimitettava 21 kuukautta ennen päästökauppakauden alkamista. Jakosuunnitelmaesitys on päästökauppadirektiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille 18 kuukautta ennen kyseisen päästökauppakauden alkamista. Siten tiedot kansallista valmistelua varten tarvittaisiin hyvissä ajoin ennen valtioneuvoston päätöksentekoa ja jakosuunnitelmaesityksen ilmoittamista komissiolle.

Pykälän 2 momentin mukaan toiminnanharjoittajan olisi haettava päästöoikeuksia valtioneuvostolle osoitetulla hakemuksella. Kysymys on taloudellista arvoa omaavien päästöoikeuksien myöntämisestä, joten toiminnanharjoittajien oikeusturvan kannalta hakemusmenettely on perusteltu. Hakemuksessa ei ilmoitettaisi haettavien päästöoikeuksien määrää, vaan toimitettaisiin mahdollisesti tarkentuneet tiedot päästöoikeuksien myöntämispäätöstä varten. Päästökauppakauden 2008—2012 ja sitä seuraavien päästökausien osalta toiminnanharjoittaja voisi hakea päästöoikeuksia samassa yhteydessä kun se toimittaa tiedot kansallista jakosuunnitelmaesitystä varten. Jos toiminnanharjoittajat ovat 10 §:n mukaisesti hakeneet päästölupaa yhdessä, tulisi niiden myös hakea päästöoikeuksia yhdessä. Näissä tapauksissa laitos käsiteltäisiin päästöoikeuksien myöntämispäätöksessä kokonaisuutena.

Toiminnanharjoittajien, joilla on 10 §:n 2 momentin mukainen yhteinen päästölupa, olisi haettava päästöoikeuksia yhdessä. Tällä vaatimuksella varmistettaisiin, että päästöoi-

keudet kohdistuvat samoihin oikeushenkilöihin, joiden nimissä päästölupa on.

Pykälän 4 momentin mukaan päästökauppakautta 2005—2007 varten hakemus olisi toimitettava kahden kuukauden kuluessa lain voimaan tulosta. Seuraavia päästökauppakausia varten hakemus olisi toimitettava viimeistään 15 kuukautta ennen päästökauppakauden alkamista. Päästökauppadirektiivin 11 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan päästöoikeuksien myöntämisestä toiminnanharjoittajille on päätettävä päästökauppakautta 2005—2007 varten viimeistään vähintään kolme kuukautta ennen kauden alkamista ja seuraavia päästökauppakausia varten viimeistään 12 kuukautta ennen kunkin kauden alkamista. Hakemuksen toimittamiselle varauksilla määrärajoilla pyritään varmistamaan se, että päätös päästöoikeuksien myöntämisestä voitaisiin tehdä päästökauppakaudella 2005—2007 mahdollisimman pian komission käsittelyn jälkeen ja seuraavia kausia koskevat päätökset direktiivin mukaisissa määrärajoissa.

34 §. *Valtioneuvoston päätös kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä.* Pykälän 1 momentin mukaan päätöksen kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä tekisi valtioneuvosto. Kyse on yhteiskuntapoliittisesti merkittävästä päätöksestä, jolla on vaikutuksia lain soveltamisalaan kuuluvien toiminnanharjoittajien lisäksi muiden sektoreiden toimijoihin ja koko kansantalouteen.

Pykälän 2 momentin mukaan päästökauppakautta 2005—2007 koskeva päätös tehtäisiin välittömästi lain tultua voimaan. Seuraavia kausia koskevat päätökset tehtäisiin päästökauppadirektiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti vähintään 18 kuukautta ennen kyseisen kauden alkamista.

35 §. *Kansallisen jakosuunnitelmaesityksen sisältö.* Pykälässä säädettäisiin kansallisen jakosuunnitelmaesityksen sisällöstä. Siitä tulisi ilmetä päästöoikeuksien kokonaismäärä perusteluineen, jaetaanko kaikki päästöoikeudet maksutta, sekä päästöoikeuksien jakoperusteet perusteluineen. Jakosuunnitelmaesityksen keskeisistä perusteista säädettäisiin lain 15—30 §:ssä. Jakoperusteet säännelätisiin yksityiskohtaisesti laissa. Kansallisessa jakosuunnitelmaesityksessä eri alaryhmien jakoperusteet ilmaistaisiin laskentakaavoina.

Jakoperusteiden ja niiden perustelujen tulee sisältyä komissiolle ilmoitettavaan kansalliseen jakosuunnitelmaesitykseen. Päästökauppadirektiivin 9 artiklan 1 kohdassa ja liitteessä III on kansallista jakosuunnitelmaa koskevia perusteita. Lain 15—30 §:ssä säädetyissä perusteissa otettaisiin huomioon direktiivin kansallista jakosuunnitelmaa koskevat säännökset. Päätöksestä tulisi ilmetä myös uusille osallistujille varattava päästöoikeusmäärä ja perusteet, joiden mukaan päästöoikeudet jaetaan uusille osallistujille. Päästökauppadirektiivin 9 artiklan mukaisesti jakosuunnitelmaesityksestä olisi käytävä ilmi, miten yleisön huomautukset on otettu huomioon. Tämän lisäksi päätöksestä olisi käytävä ilmi, miten annetut lausunnot on otettu huomioon.

Päätöksestä olisi päästökauppadirektiivin liitteen III kohdan 10 mukaisesti oltava luettelo laitoksista ja päästöoikeuksista, jotka niille kullekin aiotaan myöntää sekä perustelut. Toiminnanharjoittajan laitoskohtainen päästöoikeuksien kokonaismäärä saattaa tämän päätöksen jälkeen vielä muuttua, koska sekä komission mahdollisesti esittämät muutokset että laitoskohtaisten tietojen tarkentuminen saattavat vaikuttaa päästöoikeuksien määrään.

Kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä tulisi käydä ilmi, mikä osa päästöoikeuksien kokonaismäärästä kirjataan vuosittain toiminnanharjoittajien kyseisten laitosten kansallisessa rekisterissä olevalle tilille. Tarkoituksena on, että kirjaaminen tapahtuisi vuosittain tasasuorissa erissä.

Kansallista jakosuunnitelmaa koskeva päätös on luonteeltaan suunnitelmapäätös. Se toimitetaan komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Toiminnanharjoittajien toimittamat tiedot voivat vielä päästöoikeuksien hakemisen yhteydessä tarkentua. Päästöoikeuksien myöntämistä laitoskohtaisesti toiminnanharjoittajille ei siten ratkaista kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä tehtävällä päätöksellä hallintolainkäyttölain (586/1996) 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

36 §. *Kansallisen jakosuunnitelmaesityksen julkaiseminen ja siitä ilmoittaminen.* Pykälän mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö julkaisisi kansallisen jakosuunnitelmaesityksen ja varaisi samalla toiminnanharjoittajille ja

yleisölle päästökauppadirektiivin liitteen III kohdan 9 mukaisesti mahdollisuuden esittää huomautuksia. Päätös toimitettaisiin myös jakosuunnitelmaesitykseen sisältyvien laitosten toiminnanharjoittajille. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti jakosuunnitelma ilmoitettaisiin komissiolle ja muille jäsenvaltioille.

37 §. *Päästöoikeuksien myöntämispäätös.* Komission käsiteltävä kansallisen jakosuunnitelmaesityksen valtioneuvosto tekisi pykälän 1 momentin mukaan päästöoikeuksien myöntämispäätöksen. Päätös tehtäisiin päästökauppadirektiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti päästökauppakaudella 2008—2012 ja sen jälkeisillä kausilla 12 kuukautta ennen kyseisen kauden alkamista.

Päästökauppakaudella 2005—2007 päätös tehtäisiin mahdollisimman pian sen jälkeen, kun komissio on käsitellyt kansallisen jakosuunnitelmaesityksen ja päästöoikeuksien hakemiseen varattu määräaika on päättynyt. Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan päätös olisi tehtävä 3 kuukautta ennen päästökauppakauden alkua. Kansallinen toimeenpanoaikataulu huomioon ottaen tätä aikarajaa ei ehdoteta säädettäväksi laissa. Kaikessa valmistelussa olisi kuitenkin tähdättävä siihen, että päätös tehtäisiin direktiivin määräajassa tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

Päätös perustuisi 15—27 §:n sekä 29 ja 30 §:n mukaisiin perusteisiin, kansalliseen jakosuunnitelmaesitykseen ja siihen komission käsittelyn perusteella tehtyihin muutoksiin.

38 §. *Päästöoikeuksien myöntämispäätöksen sisältö.* Päästöoikeuksien myöntämispäätöksen sisältö vastaisi pykälän mukaan suurelta osin kansallisen jakosuunnitelmaesityksen sisältöä. Sen lisäksi siitä olisi käytävä ilmi komission kansalliseen jakosuunnitelmaesitykseen mahdollisesti esittämät muutokset. Päätös sisältäisi toiminnanharjoittajille myönnettävät lopulliset päästöoikeusmäärät perusteluineen. Tämä tarkoittaisi, että lain 16—27 §:n sekä 29 ja 30 §:n säännöksiä ja niiden pohjalta tehtävien jakokaavoja soveltamalla päätetään kunkin laitoksen osalta päästöoikeusmäärä. Keskeistä olisi, mihin alaryhmään laitos tai sen tuotannon osat kuuluvat ja mitkä on laitoksen päästöjen määrään vaikuttavat historiatiedot.

39 §. *Päästöoikeuksien myöntämispäätök-*

sen tiedoksianto ja siitä tiedottaminen. Pykälän 1 momentin mukaan päästöoikeuksien myöntämispäätös toimitettaisiin tiedoksi kunkin päätökseen sisältyvän laitoksen toiminnanharjoittajalle ja päästökauppaviranomaiselle. Päästökauppaviranomainen tarvitsee päätöksen sen kirjaamiseksi kansalliseen rekisteriin ja päästöoikeuksien vuosittaiseksi kirjaamiseksi laitoskohtaisille tileille. Lisäksi 2 momentin mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö julkaisisi päätöksen sähköisesti.

40 §. *Hakemus päästöoikeuksien myöntämisestä uudelle osallistujalle.* Päästöoikeuksien myöntämispäätöksessä olisi varaus uusille osallistujille myöhemmin jaettava päästöoikeuksia varten. Pykälän 1 momentin mukaan uuden osallistujan olisi haettava päästöoikeuksia. Hakemus olisi toimitettava aikaisintaan 12 ja viimeistään 6 kuukautta ennen sitä ajankohdaksi, josta alkaen päästöoikeuksia haetaan uuden osallistujan käytettäväksi. Määräajalla tarkoituksena on varmistaa, että asia ehditään valmistella ja päätös tehdä ennen ajankohtaa, josta alkaen toiminnanharjoittaja hakee päästöoikeuksia.

Pykälän 2 mukaisesti hakemuksessa olisi ilmoitettava tiedot, joiden pohjalta päätös voidaan valmistella ja tehdä. Tietojen tarkemmasta sisällöstä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

41 §. *Päätös päästöoikeuksien myöntämisestä uudelle osallistujalle.* Valtioneuvosto päättäisi päästöoikeuksien myöntämisestä myös uudelle osallistujalle. Päätöksentekijä olisi sama kuin 37:ssä tarkoitettussa päästöoikeuksien myöntämispäätöksessä. Päätöksestä olisi käytävä ilmi uudelle osallistujille myönnetty päästöoikeuksien kokonaismäärä perusteluineen. Lain 28 §:ssä ja päästöoikeuksien myöntämispäätöksessä olisi perusteet, joiden mukaan päästöoikeudet jaetaan uudelle osallistujalle. Valtioneuvosto myöntäisi päästöoikeuksia jäljellä olevalle päästökauppakaudelle toiminnanharjoittajan ilmoittamaa laitoksen tai laitoksen muutoksen kaupallista käyttöönottoa seuraavan kuukauden alusta lukien. Merkittäviä päästöjä ei aiheudu ennen laitoksen tai laitoksen muutoksen kaupallista käyttöönottoa. Kaupallinen käyttöönotto voi viivästyä hakemuksesta ilmoitetusta. Tällöin päästökauppaviranomainen kirjaisi laitoksen rekisterissä olevalle tilille ainoastaan sen

määrään, joka vastaa todellista käyttöönottoa seuraavan kuukauden alun ja päästökauppa-kauden lopun väliselle ajalle laskettavia päästöoikeuksia. Päätöksestä olisi käytävä myös ilmi, mikä osa päästöoikeuksien kokonaisuudesta kirjataan vuosittain toiminnanharjoittajan kyseisen laitoksen rekisterissä olevalle tilille.

Pykälän 2 momentin mukaan päästöoikeuksien myöntämispäätös voitaisiin tehdä, jos laitokselle on myönnetty kasvihuonekaasujen päästölupa taikka laitoksen muutoksen johdosta lupaa on muutettu tai tarkistettu. Päästökauppaviranomainen on tällöin päättänyt päästöjen tarkkailua koskevista vaatimuksista. Säännös on sopusoinnussa päästökauppa-direktiivin 3 artiklan h kohdassa säädetyn uutta osallistujaa koskevan määritelmän kanssa.

Päätös annettaisiin tiedoksi toiminnanharjoittajalle ja päästökauppaviranomaiselle. Kauppa- ja teollisuusministeriö julkaisisi päätöksen myös sähköisesti. Pykälän 2 momentti vastaisi sisällöltään 39 §:ää.

5 luku. Rekisteri

42 §. *Rekisterin perustaminen ja ylläpito.* Pykälän mukaan päästökauppaviranomaisena toimiva Energiamarkkinavirasto olisi kansallisen rekisterin rekisterinpitäjä. Päästökauppaviranomainen voisi antaa kansallisen rekisterin ylläpitoon liittyviä teknisiä tehtäviä ukopuolisen hoidettavaksi.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan rekisteri toimisi myös ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan, jäljempänä Kioton pöytäkirja, mukaisista päästöyksiköistä kirjaa pitävänä kansallisena rekisterinä. Rekisterin tämän osan käyttöön otosta säädettäisiin erikseen. Ehdotetun momentin mukaan myös Kioton pöytäkirjan mukaisen rekisterin perustamisesta ja ylläpitämisestä vastaisi päästökauppaviranomaisena toimiva Energiamarkkinavirasto. Valtioneuvoston 30 päivänä tammikuuta 2003 tekemän ilmastopolitiikan viranomaistoimien järjestämistä valtionhallinnossa koskevan periaatepäätöksen mukaisesti Energiamarkkinavirasto vastaisi myös kansallisesta Kioton pöytäkirjan mukaisesta rekisteristä. Energiamarkkinavi-

rasto voisi teknisesti perustaa rekisterin komission rekisteriasetuksen edellyttämällä tavalla.

Komission rekisteriasetuksen mukaan kansallinen rekisteri kattaisi sekä yhteisön päästökaupan mukaisten päästöoikeuksien että Kioton pöytäkirjan mukaisten päästöyksiköiden tilinpidon. Kioton pöytäkirjan mukainen sitoumuskausi alkaa vasta vuonna 2008. Päästökauppaudella 2005—2007 Kioton pöytäkirjan mukaiset päästöyksiköt ja niiden tilinpito eivät vaikuta yhteisön päästökauppaan. Kioton pöytäkirjan mukaisten päästöyksiköiden muodostamiseen liittyviä menettelyjä ja viranomaisten toimivaltuuksia ei ole perusteltua säätää päästökauppalaisa. Nämä eivät myöskään liity välittömästi päästökaupan täytäntöönpanoon. Näistä säädettäisiin myöhemmin erikseen.

Ehdotettu sääntely on sopusoinnussa päästökauppadirektiivin 19 artiklan kanssa. Komissio tulee antamaan direktiivin 19 artiklan nojalla asetuksen rekisteristä, jossa säädetään tarkemmin standardoidusta ja suojatusta rekisterijärjestelmästä. Rekisteriasetuksen sisällöstä on tarkoitus päättää kesäkuun 2004 lopussa.

43 §. *Kansallisen rekisterin yhteys komission keskusrekisteriin.* Pykälän mukaan kansallinen rekisteri olisi yhteydessä Euroopan yhteisön komission keskusrekisteriin. Keskusrekisterin ja kansallisten rekistereiden välillä pidetään riippumatonta tapahtumakirjaa päästöoikeuksien myöntämisestä, siirtämisestä ja mitätöimisestä.

Ehdotetun pykälän 2 momentin sisältö vastasi päästökauppadirektiivin 19 artiklan 3 kohdan sisältöä. Komissio antaa direktiivin täytäntöön panemiseksi asetuksen standardoiduista ja sähköisistä tietokannoista, joiden yhteisten tietojen avulla voidaan seurata päästöoikeuksien myöntämistä, hallussapitoa, siirtämistä ja mitätöimistä.

Ehdotettu sääntely perustuu päästökauppa-direktiivin 20 artiklaan ja 19 artiklan 3 kohtaan.

44 §. *Rekisteriä ja päästöyksiköiden tilinpi-toa koskevat vaatimukset.* Pykälässä ehdotetaan selvennettäväksi, että päästöoikeuksien vuosittaisen kirjaamisen, hallussapidon, siirtämisen ja mitätöimisen kirjaamisesta rekisteriin sekä yleisön oikeudesta tutustua rekis-

terissä oleviin tietoihin ja tietojen salassa pidosta on voimassa mitä komission päästökauppadirektiivin 19 artiklan nojalla annettavassa rekisteriasetuksessa säädetään. Rekisteriasetusluonnoksen mukaan rekisteri sisältäisi laitoskohtaisesti useita tilejä. Nämä tilit rekisterinpitäjä perustaisi automaattisesti sen jälkeen kun laitokselle on myönnetty kasvihuonekaasujen päästölupa. Toiminnanharjoittaja voisi lisäksi hakea yhden tai useamman kaupankäyntitilin perustamista. Kaupankäyntitilin avaaminen rekisteriin olisi mahdollista myös muille henkilöille kuin toiminnanharjoittajille. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarvittaessa säätää komission rekisteriasetuksen täytäntöönpanosta

Ehdotettu säännös olisi sopusoinnussa päästökauppadirektiivin 19 artiklan 3 kohdan kanssa.

45 §. *Päästöoikeuksien hallussapito ja siirto.* Ehdotetun pykälän mukaan kuka tahansa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voisi pitää hallussaan päästöoikeuksia. Rekisterissä kirjattaisiin erillisille tileille kunkin sellaisen henkilön päästöoikeudet, jonka tilille päästöoikeuksia vuosittain kirjataan tai jolle niitä siirretään.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan päästöoikeuksia voitaisiin siirtää henkilöiden välillä Euroopan yhteisössä. Päästöoikeuksia voitaisiin siirtää yhteisössä olevien henkilöiden ja kolmansissa maissa olevien henkilöiden välillä sen jälkeen kun kolmansien maiden päästökauppajärjestelmien mukaiset päästöoikeudet olisi tunnustettu päästökauppadirektiivin 25 artiklassa tarkoitetun menetelyn mukaisesti.

Ehdotettu säännös olisi yhdenmukainen päästökauppadirektiivin 19 artiklan 2 kohdan ja 25 artiklan säännösten kanssa.

6 luku. **Päästöoikeuksien kirjaaminen, palauttaminen, mitätöinti ja voimassaolo**

46 §. *Päästöoikeuksien vuosittainen kirjaaminen.* Päästökauppaviranomainen kirjaisi vuosittain laitokselle päästöoikeuksien myöntämispäätöksen mukaisen määrän päästöoikeuksia helmikuun 28 päivään mennessä päästöluvan haltijan kansallisessa rekisterissä olevalle laitoksen tilille. Komission rekiste-

riasetusluonnoksen mukaan tili on laitoskohtainen. Tilin tunnuksena olisi päästöluvan numero. Jos laitoksen päästölupa olisi useamman toiminnanharjoittajan yhteinen, toiminnanharjoittajat sopisivat keskinäisellä sopimuksella, kenellä on tiliin käyttöoikeus.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan päästöoikeuksien kirjaamisen edellytyksenä olisi, että laitoksella olisi voimassa oleva kasvihuonekaasujen päästölupa. Tällöin päästökauppaviranomainen on todennut, että toiminnanharjoittaja pystyy asianmukaisesti seuraamaan laitoksen päästöjä ja että laitosta saadaan käyttää myös ympäristönsuojelulainsäädännön nojalla

Ehdotetun pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että mikäli päästökauppaviranomainen peruuttaa laitoksen kasvihuonekaasujen päästöluvan lain 13 §:n nojalla, ei päästökauppaviranomainen saisi luvan peruuttamisen jälkeen kirjata päästöluvan haltijalle kyseisen laitoksen tilille 1 momentissa tarkoitettuja vuosittain kirjattavia päästöoikeuksia. Päästöluvan haltija ei saa luvan peruuttamisen jälkeen jatkaa laitoksen toimintaa, eikä siten tarvitse päästöoikeuksia kattamaan tulevien vuosien päästöjä. Luvan peruuttamisen vaikutus päästöoikeuksien vuosittaiseen kirjaamiseen seuraisi automaattisesti peruuttamista koskevasta päätöksestä. Peruuttamista koskevaan päätökseen voisi hakea muutosta, mutta sen seurauksena olevaan päästöoikeuksien vuosittaisen kirjaamisen epäämiseen ei voisi täytäntöönpanotoimena erikseen hakea muutosta.

Ehdotetun pykälän 1 ja 2 momentin säännökset olisivat yhdenmukaisia päästökauppadirektiivin 4 artiklan ja 11 artiklan 4 kohdan. Päästökauppadirektiivissä ei kuitenkaan ole säännöksiä luvan peruuttamisesta ja sen vaikutuksista päästöoikeuksien kirjaamiseen, joten näiltä osin tarvitaan kansallista sääntelyä päästökauppajärjestelmän toimivuuden ja toiminnanharjoittajien oikeusturvan takaamiseksi.

47 §. *Päästöoikeuksien kirjaaminen uudelle osallistujalle.* Pykälän mukaan päästökauppaviranomaisen olisi kirjattava uuden osallistujan rekisterissä olevalle tilille vuosittain lain 41 §:ssä tarkoitetun päästöoikeuksien myöntämistä koskevan päätöksen mukainen määrä päästöoikeuksia helmikuun 28

päivään mennessä tai välittömästi sen jälkeen kun pykälän 2 momentissa säädetty edellytykset täyttyvät, jos tämä ajankohta on helmikuun 28 päivän jälkeen.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan päästöoikeuksien kirjaamisen edellytyksenä olisi, että laitokselle on myönnetty kasvihuonekaasujen päästölupa tai lupaa on muutoksen johdosta muutettu ja laitos tai laitoksen muutos on otettu kaupalliseen käyttöön. Toiminnanharjoittajan olisi toimitettava päästökauppaviranomaiselle selvitys laitoksen kaupallisesta käyttöönotosta.

Pykälässä säänneltäisiin ainoastaan päästöoikeuksien tilille kirjaamisen edellytyksiä. Päästöoikeuksien jakoa koskevassa lain 4 luvussa säänneltäisiin tarkemmin päästöoikeuksien myöntämisestä uudelle osallistujalle.

48 §. *Päästöoikeuksien kirjaaminen toiminnanharjoittajan vaihtuessa.* Pykälässä säänneltäisiin päästöoikeuksien kirjaamista toiminnanharjoittajan vaihdostilanteissa. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan laitoksen toiminnanharjoittajan vaihtuessa vuosittain kirjattavat päästöoikeudet kirjataan uuden toiminnanharjoittajan rekisterissä olevalle kyseisen laitoksen tilille siitä alkaen, kun kasvihuonekaasujen päästölupaan on merkitty uusi toiminnanharjoittaja lain 12 §:n 1 momentin mukaisesti. Lain 12 §:n 1 momentin mukaan uuden toiminnanharjoittajan velvollisuutena olisi ilmoittaa päästökauppaviranomaiselle toiminnanharjoittajan vaihtumisesta. Säännöksen mukaan uusi toiminnanharjoittaja vastaisi toiminnanharjoittajalle kuuluvista velvollisuuksista sekä 10 §:ssä tarkoitettujen lupavelvoitteiden täyttämistä luvan tarkistamispäivästä alkaen. Tarkistamispäivällä tarkoitettaisiin ajankohtaa, jolloin päästökauppaviranomainen on merkinnyt uuden toiminnanharjoittajan luvanhaltijaksi.

Pykälän 2 momentin mukaan kaikki vuosittain kirjattavat päästöoikeudet kirjattaisiin aikaisemman toiminnanharjoittajan rekisterissä olevalle kyseisen laitoksen tilille, jos samaan kasvihuonekaasujen päästölupaan sisältyvästä laitoksen tai laitosten toiminnasta ainoastaan osa siirtyy uudelle toiminnanharjoittajalle. Lupaan on saattanut sisältyä esimerkiksi teollisuusprosessiyksikkö ja sitä

palveleva polttolaitos. Toiminnanharjoittaja voi myydä polttolaitoksen ulkopuolisille, jolloin ainoastaan teollisuusprosessiyksikkö jäisi aikaisemmalle toiminnanharjoittajalle. Uusi ja aikaisempi toiminnanharjoittaja voisivat sopia, että osa päästöoikeuksista kirjataan polttolaitoksen ostaneelle uudelle toiminnanharjoittajalle luovutetun toiminnan kattavan laitoksen tilille. Kirjaamisen edellytyksenä olisi kuitenkin, että uudelle toiminnanharjoittajalle olisi myönnetty toimintaa koskeva kasvihuonekaasujen päästölupa. Mikäli osapuolet sopivat päästöoikeuksien kirjaamisesta pääsäännöstä poikkeavasti, on sitä koskeva kirjallinen sopimus toimitettava päästökauppaviranomaiselle.

49 §. *Velvoite palauttaa päästöoikeuksia ja päästöoikeuksien voimassaolo.* Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan kunkin laitoksen toiminnanharjoittajan olisi palautettava vuosittain huhtikuun 30 päivään mennessä kyseisestä laitoksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita ja 7 luvun mukaisesti todennettuja kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia 5 luvussa tarkoitettuun rekisteriin.

Pykälän 2 momentin mukaan toiminnanharjoittaja voisi täyttää 1 momentissa säädetyn velvoitteen palauttamalla Suomen tai jonkun muun Euroopan Unionin jäsenvaltion taikka Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion toimivaltaisen viranomaisen myöntämiä päästöoikeuksia, taikka kolmansissa maissa myönnettyjä päästöoikeuksia, kun kolmansien maiden päästöoikeudet on tunnustettu päästökauppadirektiivin 25 artiklan mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan päästöoikeudet olisivat voimassa sinä päästökauppakautena, jolle ne on lain 37 §:n tai 41 §:n mukaisella päätöksellä tai vastaavalla muussa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa tehdyllä päätöksellä myönnetty. Seuraavalle päästökauppakaudelle myönnettyjä päästöoikeuksia ei voisi käyttää edellisen päästökauppakauden velvoitteiden täyttämiseen.

Säännös on sopusoinnussa päästökauppadirektiivin 12 artiklan kanssa.

50 §. *Päästöoikeuksien mitätöinti.* Pykälän 1 momentin mukaan päästökauppaviranomainen mitätöisi 49 §:n 1 momentin mukaisesti palautetut päästöoikeudet palauttamisen

jälkeen.

Pykälän 2 momentin mukaan päästökauppaviranomaisen olisi mitätöitävä päästöoikeudet viivytyksettä sen henkilön pyynnöstä, jonka tilillä ne rekisterissä ovat. Pyyntö olisi esitettävä kirjallisesti.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan päästökauppaviranomaisen olisi neljän kuukauden kuluttua kunkin päästökaupakauden päättymisen jälkeen mitätöitävä kyseiselle päästökaupakaudelle myönnetty ja kirjatut päästöoikeudet, joita ei ole mitätöity 50 §:n 1 tai 2 momentin mukaisesti.

Säännös on sopusoinnussa päästökauppadiirektiivin 12 artiklan kanssa.

51 §. *Mitätöityjen päästöoikeuksien korvaaminen.* Päästökauppaviranomaisen on kirjattava päästöoikeuksia rekisterissä olevalla asianomaiselle tilille päästökaupakautta 2013—2017 ja sitä seuraavia päästökaupakausia varten korvaamaan tilillä olevat päästöoikeudet, jotka mitätöidään 50 §:n 3 momentin mukaisesti.

Päästökauppadiirektiivin 13 artiklan 2 kohdan toisen kappaleen mukaan jäsenvaltio voi myöntää päästöoikeuksia henkilöille päästökaupakautta 2008—2012 varten korvataksaan näiden hallussa olevat päästöoikeudet, jotka mitätöidään neljän kuukauden kuluttua päästökaupakauden 2005—2007 päättymisen jälkeen. Kioton pöytäkirjan sitoumuskaudella yksi päästöoikeus vastaa Kioton pöytäkirjan mukaista sallittua päästömääräyksikköä. Jos Kioton pöytäkirjaa edeltävän päästökaupakauden mitätöityjä päästöoikeuksia korvattaisiin päästökaupakaudella 2008—2012 uusilla päästöoikeuksilla, kirittäisi tämä entisestään Suomen Kioton pöytäkirjan ja EU:n taakanjaon mukaista rajoittamisvelvoitetta. Tämän vuoksi laissa ei ehdoteta, että päästökaupakaudelle 2005—2007 myönnettyjä ja 2 momentin mukaisesti mitätöityjä päästöoikeuksia korvaamaan myönnettäisiin päästökaupakautta 2008—2012 varten vastaava määrä päästöoikeuksia.

Säännöksellä pantaisiin täytäntöön päästökauppadiirektiivin 13 artikla.

7 luku. Päästöjen tarkkailu, ilmoittaminen ja todentaminen

52 §. *Päästöjen tarkkailu, selvitys ja toden-*

taminen. Pykälän mukaan toiminnanharjoittaja olisi velvollinen tarkkailemaan päästöjään ja laatimaan selvityksen kunkin kalenterivuoden päästöistä kasvihuonekaasujen päästöluvassa asetettujen ehtojen ja päästökauppalain säännösten mukaisesti. Toiminnanharjoittajan velvollisuutena olisi myös huolehtia päästöselvityksen todentamisesta ja siitä, että selvitys ja siitä annettu todentajan lausunto toimitetaan päästökauppaviranomaiselle. Toiminnanharjoittaja olisi sopimussuhteessa todentajaan. Toiminnanharjoittaja voisi sopia todentajan kanssa, että todentamiselvityksen viranomaiselle toimittaa todentaja. Toiminnanharjoittaja olisi kuitenkin suhteessa viranomaiseen vastuussa todentamisesta ja selvityksen toimittamisesta.

Jos toiminnanharjoittaja ei ole toimittanut päästökauppaviranomaiselle maaliskuun 31 päivään mennessä pykälässä edellytyn mukaista tyydyttäväksi todennettua selvitystä, ei toiminnanharjoittaja saa luovuttaa päästöoikeuksia. Lain 65 §:ssä on säännökset luovutuskielellä.

Säännökset toiminnanharjoittajan velvollisuudesta tarkkailla päästöjään, huolehtia päästöselvitysten todentamisesta ja toimittamisesta viranomaiselle vastaisivat päästökauppadiirektiivin 14 ja 15 artiklaa.

53 §. *Käytettävä todentaja.* Pykälän mukaan toiminnanharjoittajan olisi käytettävä päästöselvitysten todentamisessa Suomessa tämän lain nojalla hyväksyttyä todentajaa tai muussa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa päästökauppadiirektiivin toimeenpanossa hyväksyttyä todentajaa. Toiminnanharjoittajan olisi osoitettava, että todentaja on hyväksytty muussa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Todentajan pätevyyttä valvoo tällöin sen EU:n jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion viranomaiset, jossa todentaja on päästökauppadiirektiivin mukaisesti hyväksytty.

54 §. *Todentajan lausunto.* Ehdotetun pykälän mukaan todentajan laatimasta lausunnosta tulisi käydä ilmi todentamisen kannalta oleelliset seikat. Päästöselvitys voitaisiin katsoa tyydyttäväksi, jos se olisi laadittu 52 §:n mukaisesti ja kokonaisuudessaan ei olisi todentajan mielestä ilmoitettu oleellisesti väärin.

Ehdotettu pykälä vastaisi päästökauppadi-

rektiivin liitteen V kohtaa 11.

55 §. *Todentajan hyväksyminen.* Pykälän 1 momenttiin otettaisiin säännökset vaatimuksista, jotka todentajan tulee täyttää, jotta päästökauppaviranomainen voisi hyväksyä sen todentajaksi. Todentajan vähimmäispätevyysvaatimukset säädetään päästökauppadirektiivin liitteessä V. Todentajalle 1 momentissa asetetut edellytykset sisältäisivät päästökauppadirektiivin vähimmäisvaatimukset ja Suomessa teknillisluonteista vaatimustenmukaisuuden arviointia suorittaviin oikeushenkilöihin yleisesti sovellettavia vaatimuksia. Päästöjen tarkkailu ja päästöselvitysten todentaminen ovat keskeinen osa päästökauppajärjestelmän luotettavuutta. Todentajan riippumattomuus, ammattitaito ja riittävät voimavarat varmistavat osaltaan päästöselvitysten luotettavuutta.

Päästökauppadirektiivin mukaisesti vaadittaisiin, että todentaja on toiminnanharjoittajasta toiminnallisesti ja taloudellisesti riippumaton. Tämän vuoksi todentajalta vaadittaisiin, että sillä on käytössään riittävästi ammattitaitoista henkilöstöä, jonka riippumattomuus todentamistehtävien osalta on varmistettu. Lisäksi todentajalta edellytettäisiin, että todentaja osaa soveltaa päästökauppaa koskevia säännöksiä ja standardeja sekä komission päästökauppadirektiivin 14 artiklan 1 kohdan mukaisesti antamia ohjeita. Pelkkä säännösten tunteminen ei riittäisi, vaan edellytettäisiin syvempää ymmärtämystä säännösten soveltamisesta. Todentajan tulisi tuntea pätevyysalueensa toimintojen kutakin päästölähdettä ja erityisesti lukujen keräämistä, mittaamista, laskentaa ja raportointia koskevien tietojen syntytytäpa. Teknillisluonteisissa vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa Suomessa käytössä olevien vaatimusten mukaisesti edellytettäisiin, että todentajalla tulisi olla toiminnan edellyttämät laitteet, välineet ja järjestelmät sekä riittävät taloudelliset voimavarat toiminnan asianmukaiseksi järjestämiseksi ja mahdollisen korvausvastuun kattamiseksi. Korvausvastuu voitaisiin järjestää esimerkiksi riittävällä vastuuvakuutuksella. Todentajan tulisi myös olla Suomessa rekisteröity oikeushenkilö tai tällaisen osa, koska vain tällaisen laitoksen osalta valvonta olisi käytännössä mahdollinen.

Pykälän 2 momentin mukaan todentajan hyväksymispäätöksessä määriteltäisiin todentajan pätevyysalue ja asetettaisiin tarvittaessa muitakin todentajan toimintaa koskevia ehtoja, joilla varmistettaisiin tehtävän asianmukainen hoitaminen. Todentajan pätevyysalue voi kattaa yhden tai useamman 2 §:ssä luetelluista toiminnoista. Muita toimintaan liittyviä ehtoja voisivat olla esimerkiksi vähäisen 1 momentissa tarkoitetuissa edellytyksissä olevan puutteen korjaaminen päästökauppalainsäädännön toimeenpanon alkuvaiheessa. Todentamispalvelujen saatavuuden varmistamiseksi saattaa alkuvaiheessa olla tarpeen hyväksyä todentajaksi yhteisö, joka ei joltakin vähäiseltä osalta täytä heti 1 momentissa säädettyjä edellytyksiä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin todentajan pätevyyden toteamisesta. Laissa säädettäisiin todentajan yleiseksi velvollisuudeksi osoittaa luotettavalla ulkopuolisella arvioinnilla täyttävänsä 1 momentin 1–6 kohdissa säädetty edellytykset. Laissa tarkoitettun ulkopuolisen arvioinnin voisi suorittaa esimerkiksi Mittatekniikan keskuksen akkreditointipalvelu FINAS (the Finnish Accreditation Service) tai muu Euroopan talousalueen akkreditointielin.

56 §. *Todentajan ilmoitusvelvollisuus.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin todentajan velvollisuudesta ilmoittaa päästökauppaviranomaiselle kaikista sellaisista toimintansa muutoksista, joilla voi olla vaikutusta todentajan hyväksymisen edellytyksiin. Todentajan olisi täytettävä koko toimintansa ajan sille säädetty edellytykset.

57 §. *Todentajan hyväksymisen peruuttaminen.* Päästökauppaviranomaisen olisi ennen hyväksymisen peruuttamista asetettava todentajalle riittävä määräaika asian korjaamiseksi, mikäli todentaja ei täytä 55 §:ssä mainittuja edellytyksiä tai toimii olennaisesti säännösten tai hyväksymispäätöksen vastaisesti.

58 §. *Todentamistehtävien suorittaminen.* Todentajan toiminnan luotettavuus edellyttää, että todentaja suorittaa tehtävänsä ammattitaitoisesti ja pyrkien hyvään todentamiskäytäntöön sekä ottaen huomioon todentamista koskevat säännökset ja suositukset, esimerkiksi viranomaisten suositukset ja standardit. Tämän vuoksi olisi myös tarpeen,

että todentaja velvoitettaisiin seuraamaan päästökauppaa koskevien säännösten ja standardien kehittymistä. Lisäksi todentajan tulisi toimia yhteistyössä muiden todentajien kanssa, jotta voitaisiin varmistaa yhdenmukaiset toimintatavat muiden EU:n jäsenmaiden ja Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden nimeämien todentajien kanssa. Todentajalle olisi mahdollisuus käyttää todentamistehtävässä apunaan todentajan ulkopuolisia henkilöitä. Todentaja vastaisi kuitenkin apunaan käyttämiensä henkilöiden toiminnasta.

Todentajan suorittamia todentamistehtäviä olisi pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Tällöin sovellettavaksi tulevat sähköisestä asioinnista viranomaisessa annettu laki (13/2003), hallintolaki (434/2003) ja kielilaki (423/2003). Selvyyden vuoksi säädettäisiin laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) sovellettavaksi. 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.

59 §. *Asetuksenantovaltuus.* Ehdotetun pykälän mukaan kauppaja- ja teollisuusministeriö antaisi asetuksella tarkempia säännöksiä päästöjen tarkkailusta, päästöistä laadittavasta selvityksestä ja todentajan lausunnosta. Komissio on 29.1.2004 antanut päästökauppapdirektiivin 14 artiklan nojalla päätöksellään (K(2004)130 lopullinen) ohjeet päästöjen tarkkailusta ja raportoinnista. Ministeriön asetuksella säädettäisiin komission tarkkailua ja raportointia koskevan päätöksen soveltamisesta. Kauppaja- ja teollisuusministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä myös 55 §:ssä tarkoitettua todentajan hyväksymismenettelystä, hyväksymisen edellytysten arvioinnista ja todentamistehtävän suorittamisesta.

8 luku. Valvonta ja seuraamukset

60 §. *Ohjaus ja seuranta.* Pykälän mukaan lain yleinen ohjaus ja seuranta kuuluisi kauppa- ja teollisuusministeriölle. Kauppaja- ja teollisuusministeriö vastaisi päästökauppalaissäädännön sekä kansallisen jakosuunnitel-

man ja päästöoikeuksien myöntämistä koskevan päätöksen valmistelusta.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan päästökauppaviranomaisen tehtävänä olisi valvoa päästökauppalaista sekä sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.

61 §. *Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus.* Pykälän 1 momentin mukaan päästökauppaviranomaiselle olisi oikeus valvontaa ja päästökauppalaista täytäntöönpanoa varten saada viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä tarpeellisia tietoja ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä ja toiminnanharjoittajilta.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan kauppa- ja teollisuusministeriöllä olisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä tietojensaantioikeus päästöoikeuksien jakoa varten tarvittavista tiedoista sekä ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä että toiminnanharjoittajilta.

Pykälän 3 momentin säännöksellä varmistettaisiin, että päästökauppaviranomaisella olisi oikeus tarkastaa tietojen oikeellisuus valvottavan hallinnassa olevissa tiloissa, jotka eivät kuulu kotirauhan piiriin. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että päästökauppaviranomainen pystyy tarvittaessa tehokkaasti varmistamaan valvonnassa tarvitsemiensa tietojen oikeellisuuden esimerkiksi suorittamalla katselmuksen laitoksella. Ehdotuksen mukaan tarkastuksen toimittajalla olisi oikeus ottaa valokopioita asiakirjoista ja tulosteita tietojärjestelmissä olevista tallenteista maksutta. Hyvän tarkastustavan mukaisesti tarkastuksen kohteelle olisi ilmoitettava, mitä sen asiakirjoista on kopioitu.

Säännös on yhdenmukainen valvontaviranomaisen sähkömarkkinalain (386/1995) mukaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuden kanssa.

62 §. *Päästöoikeuden ylitysmaksu.* Pykälän 1 momentin mukaan päästökauppaviranomaisen olisi määrättävä toiminnanharjoittaja maksamaan valtiolle päästöoikeuden ylitysmaksu, jos toiminnanharjoittaja ei palauta huhtikuun 30 päivään mennessä edellisen kalenterivuoden päästöjen määrään oikeuttavia päästöoikeuksia. Ylitysmaksun tavoitteena on yhdessä 49 §:ssä tarkoitettua palautusvel-

voitteen kanssa varmistaa, että toiminnanharjoittajat palauttavat päästöoikeuksia päästöjä vastavaan määrän ja päästökaupparektorin kokonaispäästö määrä ei ylitä kansallisessa jakosuunnitelmassa asetettua määrää. Ylitysmaksun määräämistä koskevan asian käsittelyyn sovellettaisiin hallintolakia.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa olisi säännökset ylitysmaksun määrästä. Ylitysmaksun määrä olisi päästökauppakaudella 2005—2007 pienempi kuin muilla päästökauppakausilla.

Pykälän 3 momentin mukaan päästökaupaviranomainen voisi jättää päätöksen ylitysmaksun määräämisestä toistaiseksi tekemättä, jos toiminnanharjoittaja on hakenut todentajan lausuntoon oikaisua tai todentajan antamasta oikaisuvaatimusta koskevasta päätöksestä on vireillä muutoksenhaku. Päästökaupaviranomainen voisi jättää päätöksen tekemättä myös, jos toiminnanharjoittaja on hakenut ylivoimaisen esteen vuoksi lisäpäästöoikeuksia, eikä asiaa ole vielä ratkaistu. Toiminnanharjoittajan tulisi ilmoittaa muutoksenhausta tai lisäpäästöoikeuksien hakemisesta päästökaupaviranomaiselle, jotta viranomainen voisi ottaa seikat huomioon päätöksenteossa. Päästökaupaviranomainen määräisi ylitysmaksun sen jälkeen, kun toiminnanharjoittajan päästöoikeuksien palautusvelvoitteen määrää on tullut lainvoimaisesti ratkaistuksi.

63 §. *Ylitysmaksun täytäntöönpano.* Toiminnanharjoittajalla olisi mahdollisuus valittaa päästökaupaviranomaisen ylitysmaksua koskevasta päätöksestä siten kuin lain 69 §:ssä säädetään. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan ylitysmaksu pantaisiin täytäntöön ilman tuomiota tai päätöstä noudattaen mitä verojen ja maksujen perimisestä ulosottoon annettu laissa (367/1961) säädetään. Viranomainen, joka käsittelee saamisen määräämistä tai maksuunpanoa koskevaa säännönmukaista valitusta tai perustevalitusta voi kieltää saamisen ulosmittaamisen tai määrätä sen keskeytettäväksi, jollei valitus ole ilmeisen aiheeton. Ylitysmaksun määräämiseen ja päätöksessä olevan virheen korjaamiseen sovellettaisiin normaalisti hallintolakia. Ylitysmaksun täytäntöönpanosta huolehtisi oikeusrekisterikeskus, joka huolehtii myös muiden valtiolle suoritet-

tävien hallinnollisten sanktiomaksujen täytäntöönpanosta.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin ylitysmaksua koskevasta merkityksellisestä viranomaisten välisestä tiedonantovelvollisuudesta, ylitysmaksun palauttamisesta sekä muista maksun täytäntöönpanon kannalta välttämättömistä seikoista.

Säännöksellä pantaisiin täytäntöön päästökaupadirektiivin 16 artiklan 3 ja 4 kohdat.

64 §. *Päästöoikeuksien palauttamisen laiminlyöntiä koskevat muut seuraamukset.* Edellä 62 §:ssä tarkoitetun ylitysmaksun lisäksi toiminnanharjoittajan olisi 1 momentin mukaan palautettava 62 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja palautettujen päästöoikeuksien ylittäviä päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia. Palautus olisi tehtävä viimeistään seuraavan vuoden päästöoikeuksia palautettaessa. Muutoin päästöoikeuden palauttamisessa ja mitätöinnissä noudatettaisiin mitä lain 49 §:ssä ja 50 §:n 1 momentissa on säädetty päästöoikeuksien palauttamisesta ja mitätöinnistä. Jos palautettujen päästöoikeuksien ylittävät päästöt olisivat vuodelta 2007, voisi toiminnanharjoittaja kuitenkin vuoden 2009 huhtikuussa 49 §:n 3 momentin säännöksestä poiketen palauttaa päästökaupakaudelle 2008—2012 myönnettyjä päästöoikeuksia. Tätä ei ole päästökaupadirektiivissä nimenomaisesti säädetty. Direktiivin 13 artiklan 2 kohdan ja lain 50 §:n 3 momentin mukaan päästökaupaviranomaisen on neljän kuukauden kuluttua kunkin päästökaupakauden päättymisen jälkeen mitätöitävä kyseiselle päästökaupakaudelle myönnettyt päästöoikeudet, joita ei ole palautettu ja mitätöity. Tämän vuoksi edelliselle kaudelle myönnettyt päästöoikeudet eivät enää olisi käytössä.

Ehdotetun pykälän 2 momentti velvoittaisi päästökaupaviranomaisen julkaisemaan vuosittain tiedot niistä toiminnanharjoittajista, jotka eivät ole palauttaneet päästöoikeuksia siten kuin tässä laissa säädetään. Päästökaupaviranomainen voisi julkaista toiminnanharjoittajien nimet esimerkiksi kotisivuillaan. Nimien julkaiseminen olisi sidoksissa päävelvoitteen, eli päästöoikeuksien palauttamisen laiminlyöntiin. Päästökaupaviranomaisen tulisi merkitä julkaistavan toimin-

nanharjoittajan nimen yhteyteen, mikäli asiaa koskeva valitusprosessi olisi kesken. Päästökauppaviranomaisen tulisi poistaa toiminnanharjoittajan nimi listalta, mikäli valitusviranomaisen olisi todennut, että toiminnanharjoittaja on palauttanut lainmukaiset päästöoikeudet. Muutoksenhakutuomioistuimella olisi myös hallintolainkäyttölain mukaan mahdollisuus määrätä täytäntöönpano keskeytettäväksi nimien julkaisemisen osalta, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Nimien julkaiseminen liittyisi kunakin vuonna tapahtuvaan päästöoikeuksien palauttamiseen ja kaikkien listalla olevien toiminnanharjoittajien nimet tulisi poistaa seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä.

Säännös olisi sopusoinnussa päästökauppadiirektiivin 16 artiklan 2 ja 3 kohtien kanssa.

65 §. *Päästöoikeuksien luovutuskielto*. Pykälän mukaan päästökauppaviranomaisen olisi kiellettävä toiminnanharjoittajaa luovuttamasta päästöoikeuksia, jos se ei ole toimitanut tyydyttäväksi todennettua selvitystä edeltävän vuoden päästöistä. Päästökauppaviranomaisen olisi estettävä näin päästöoikeuksien luovuttaminen toiminnanharjoittajan kyseisen laitoksen tililtä. Kielto olisi voimassa toistaiseksi, kunnes 54 §:n mukaisesti todennettu selvitys olisi toimitettu päästökauppaviranomaiselle. Luovutuskieltoa olisi 69 §:n 3 momentin mukaan noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Luovutuskielto koskisi toiminnanharjoittajan asianomaisen laitoksen rekisterissä olevalla tilillä olevia päästöoikeuksia. Kielto ei estäisi toiminnanharjoittajaa ostamasta lisää päästöoikeuksia luovutuskiellon kohteena olevan laitoksen tilille.

Säännöksellä pantaisiin täytäntöön päästökauppadiirektiivin 15 artiklan 2 kohta.

66 §. *Hallintopakko*. Päästökauppaviranomaisen olisi laiminlyöntejä tai virheellisiä menettelyitä havaitessaan velvoitettava säännösten vastaisesti menetellyt toiminnanharjoittaja korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä. Päästökauppaviranomainen voisi asettaa velvoitepäätöksen tehosteeksi uhkasakon tai uhan, että toiminta keskeytetään osaksi tai kokonaan taikka tekemättä jätetty toimenpiteetetään laiminlyöjän kustannuksella. Jos toiminnanharjoittaja ei toimita asianmukai-

sesti laadittua ja todennettua selvitystä päästöistään, voisi päästökauppaviranomainen teettää päästöselvityksen ulkopuolisella ja hankkia todentamista varten hyväksytyt todentajan. Uhkasakon, keskeyttämisuhan tai teettämisuhan asettamisessa ja tuomitsemisessa maksettavaksi noudatettaisiin uhkasakolaissa (1113/1990) säädettyä menettelyä.

67 §. *Päästökaupparikkomus*. Päästökaupparikkomisesta tuomittaisiin sakkoon se, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta rikkoo pykälässä yksilöityjä velvollisuuksia. Pykälän 1 momentin mukaan rangaistaviksi säädettäisiin kasvihuonekaasujen päästöluvan hakemisen ja luvan muuttamista, tarkistamista tai peruuttamista varten tarvittavien tietojen toimittamisen laiminlyönti sekä laiminlyönti esittää tarkastusta toimittavalle viranomaiselle vaadittuja asiakirjoja ja tallenteita. Lisäksi rangaistaviksi säädettäisiin kansallisen jakosuunnitelmaesityksen laatimista varten tarvittavien tietojen toimittamisen laiminlyönti tai väärin tietojen toimittaminen ja väärin tietojen toimittaminen päästöoikeuksien myöntämispäätöstä varten. Laiminlyöntin tahallisuus tai törkeä tuottamus ei täytyisi tilanteissa, joissa esimerkiksi toiminnanharjoittaja ei lain soveltamisalan tulkinnanvaraisuuden vuoksi ymmärtäisi lain koskevan harjoittamaansa toimintaa eikä sen vuoksi hakisi lupaa määräajassa tai toimittaisi tarvittavia tietoja kansallista jakosuunnitelmaesitystä varten.

Rangaistus rikkomuksista olisi toissijainen, ja sitä sovellettaisiin vain, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Ympäristörikoksia koskeva rikoslain luku ei näyttäisi soveltuvan päästökaupparikkomuksiin. Päästökauppalaian rikkomustapauksissa on kyse enemmänkin taloudellisen hyödyn tavoittelusta kuin ympäristön turmelemisesta.

Pykälän 3 momentin mukaan henkilö, joka rikkoo tämän lain nojalla määrättyä, uhkasakolla tehostettua kieltoa tai määräystä, voitaisiin jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta.

Säännös on sopusoinnussa päästökauppadiirektiivin 16 artiklan 1 kohdan kanssa.

68 §. *Päästökauppaviranomaisen maksut*. Päästökauppaviranomainen voisi periä lain mukaisen luvan, ilmoituksen, hyväksymisen tai muun asian käsittelystä maksun. Myös

lain 42 §:ssä tarkoitettussa rekisterissä olevien tilien tilinpito voisi olla maksullista. Valtioneuvoston päästöoikeuksien myöntämispäätöksestä ei olisi tarkoituksenmukaista periä maksuja.

Päästökauppaviranomaisen maksullisista suoritteista ja niiden perusteista säädettäisiin tarkemmin kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksella. Maksujen perusteet määrättäisiin siten kuin valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädettäisiin.

9 luku. Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

69 §. *Muutoksenhaku päästökauppaviranomaisen päätökseen.* Pykälän mukaan päästökauppaviranomaisen päätöksiin haettaisiin muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Ehdotus on yhdenmukainen hallintopäätösten suhteen noudatettavien yleisten menettelysäännösten kanssa. Valitusten käsittelijöinä toimisivat ensiasteena alueelliset hallinto-oikeudet.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan päästökauppaviranomaisen 13 §:n 2 ja 3 momentin nojalla tekemää luvan peruuttamista koskevaa päätöstä olisi muutoksenhausta huolimatta noudatettava 46 §:n 3 momentissa tarkoitettujen päästöoikeuksien kirjaamiskielton osalta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä. Luvan peruuttamisesta seuraisi 46 §:n 3 momentin mukaan kielto kirjata päästöoikeuksia kyseisen lähtötilille. Muutoksenhaku peruuttamis- päätöksestä ei saisi automaattisesti johtaa siihen, että toiminnanharjoittaja saisi edelleen tililleen vuosittain kirjattavat päästöoikeudet. Tämä voisi johtaa myös siihen, että muutosta haettaisiin sen vuoksi, että toiminnanharjoittaja saisi edelleen päästöoikeuksia, vaikka toiminnanharjoittaja ei voisi enää ympäristönsuojelulain nojalla harjoittaa toimintaa, laitos olisi poistettu pysyvästi käytöstä tai toiminnanharjoittaja olisi olennaisesti rikkonut lain mukaisia velvollisuuksiaan. Muutoksenhakuviranomainen voisi kuitenkin tapauskohteisesti päättää, että kirjaamiskieltoa ei sovellettaisi.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan päästökauppaviranomaisen 65 §:n nojalla antamaa päästöoikeuksien luovutuskieltoa olisi

muutoksenhausta huolimatta noudatettava, ellei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä.

Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan päästökauppaviranomaisen julkisoikeudellisesta suoritteesta määräämään maksuun haettaisiin muutosta siten kuin valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädetään.

70 §. *Muutoksenhaku todentajan päätökseen.* Perustuslain 124 §:ssä mainitun oikeusturvan toteutuminen edellyttää, että todentajan lausuntoon voidaan hakea oikaisua. Tässä tapauksessa annettua lausuntoa koskeva muutoksenhaku olisi kaksivaiheinen. Ensiksi asianosaisen olisi pyydettävä todentajaa oikaisemaan päätöksensä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Oikaisumenettelyssä saamaansa päätökseen tyytymätön voisi edelleen hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Pykälässä veloitettaisiin todentaja liittämään päätökseensä oikaisuvaatimusohjeet.

71 §. *Muutoksenhaku valtioneuvoston päätökseen.* Valtioneuvoston tekemään päästöoikeuksien myöntämispäätökseen, uusille toimijoille myönnettävien päästöoikeuksien myöntämispäätökseen sekä lisäpäästöoikeuksia koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valtioneuvoston päätökseen ei saisi hakea muutosta siltä osin kuin päätös koskisi päästöoikeuksien kokonaismäärää tai uusille osallistujille varattua osuutta.

Päästökauppadirektiivin liitteen III kohdan 1 mukaan jaettavien päästöoikeuksien kokonaismäärän on vastattava jäsenvaltion EU:n taakanjaon mukaista rajoitusvelvoitetta. Päästökauppakaudella 2005—2007 jaettavan päästöoikeuksien kokonaismäärän on oltava johdonmukainen niiden toimien kanssa, joilla pyritään saavuttamaan EU:n taakanjaossa jäsenvaltioille päätetyt rajoitusvelvoitteet.

Suomessa vuosien 2008—2012 rajoitusvelvoitteeseen pyritään kansallisessa ilmastostrategiassa määritellyin toimin. Ilmastostrategiassa ei kuitenkaan ole määritelty määrällisiä tavoitteita kaudelle 2005—2007. Päästöoikeuksien kokonaismäärän eli päästökauppasektorin hiilidioksidipääsäästöjen ja vuodesta 2008 alkaen päästökauppadirektiivin soveltamisalaan mahdollisesti lisättävien muiden kasvihuonekaasujen tavoitteen mää-

rittely perustuu asianomaisten ministeriöiden yhteistyössä tekemiin päästöennusteisiin ja tavoitteellisiin skenaarioihin. Päästöennusteet ja tavoiteskenaariot koskevat sekä päästökauppasektoria että päästökaupan ulkopuolelle jäävää sektoria. Kansallisessa jakosuunnitelmaesityksessä ja päästöoikeuksien myöntämispäätöksessä varattu osuus uusille osallistujille perustuu osittain samoihin päästöennusteisiin ja tavoiteskenaarioihin. Sekä nykyisen että tulevan ilmastostrategian ja kansallisen jakosuunnitelmaesityksen valmistelua ohjaa erillinen ministerityöryhmä. Kansallisesta jakosuunnitelma esityksestä ja päästöoikeuksien myöntämisestä päättää valtioneuvoston yleisistunto.

Päästöoikeuksien kokonaismäärän ja uusille osallistujille varattavan osuuden määrittäminen ja siitä päättäminen on luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Siitä päättäminen kuuluisi ehdotuksen mukaisesti valtioneuvostolle. Päästöoikeuksien kokonaismäärän tai uusille osallistujille varatun osuuden muuttaminen edellyttäisi asian ilmoittamista ja uudelleen käsittelyä myös Euroopan yhteisön komissiossa. Selvyyden vuoksi I momentissa säädettäisiin, että valtioneuvoston päästöoikeuksien myöntämispäätökseen ei saisi hakea muutosta näiden osalta.

Pykälän 2 momentin mukaan korkeimman hallinto-oikeuden olisi käsiteltävä valitus kiireellisenä. Päästöoikeuksien myöntämispäätös tehdään päästökauppakausittain. Joissain tapauksissa valitus voisi vaikuttaa muidenkin kuin valittajan päästöoikeusmääriin. Valitus saattaa johtaa myös asian palauttamiseen ja jopa uuteen ilmoittamiseen Euroopan yhteisön komissiolle. Käsiteltävänä oleva valitus aiheuttaa epävarmuutta valittajan lisäksi muille lain soveltamisalaan kuuluvien laitosten toiminnanharjoittajille ja koko päästökauppajärjestelmän toimivuudelle. Tämän vuoksi esitetään, että valitus olisi käsiteltävä kiireellisenä.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston päätöstä olisi muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Valitusviranomaisena toimivalla korkeimmalla hallinto-oikeudella ei olisi mahdollisuutta määrätä asiassa toisin. Päästökauppajärjestelmän toimivuuden kannalta olisi kestävämpiä, mikäli valitusviranomaisena voisi määrätä, ettei val-

tioneuvoston päätöstä muutoksenhaun johdosta voitaisi panna täytäntöön. Valitus saattaa vaikuttaa muidenkin toiminnanharjoittajien kuin valittajan päästöoikeusmäärään. Toiminnanharjoittajat tarvitsevat päästöoikeuksien myöntämispäätöksen mukaisesti vuosittain rekisterissä olevalle tililleen kirjattavat päästöoikeudet voidakseen täyttää direktiivin mukaiset päästöoikeuksien palautusvelvoitteensa ja voidakseen myös käydä kauppaa päästöoikeuksilla. Toiminnanharjoittajien ja koko päästökauppajärjestelmän toimivuuden kannalta on välttämätöntä, että ne voivat saada päästöoikeudet tililleen valtioneuvoston päätöksen ja lain säännösten mukaisesti mahdollisista valituksista huolimatta.

10 luku. Voimaantulo

72 §. *Voimaantulo*. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Päästökauppajärjestelmän valmistelun kannalta välttämättömät säännökset ehdotetaan kuitenkin tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lain. Päästökauppadirektiivin 31 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 31 päivän joulukuuta 2003. Päästöoikeuksien kaupan on tarkoitus alkaa yhteisössä vuoden 2005 alusta. Sitä ennen jäsenvaltioiden tulee valmistella kansallinen jakosuunnitelma, ilmoittaa se komissiolle ja toisille jäsenvaltioille, minkä jälkeen komissio voi kolmen kuukauden kuluessa esittää jakosuunnitelmaan muutoksia tai hylätä sen sillä perusteella, että se ei ole direktiivin säännösten mukainen.

Päätös päästökauppakauden 2005—2007 kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä tehtäisiin 34 §:n mukaan välittömästi lain tultua voimaan. Tämän jälkeen komissiolla on kolme kuukautta aikaa esittää muutoksia suunnitelmaan. Jos komissio esittäisi muutoksia, jotka edellyttäisivät merkittävää uutta valmistelua ja myös lain muuttamista, saattaisi tämä viivästyttää päästöoikeuksien myöntämispäätöksen tekemistä niin, että päästöoikeuksia ei voitaisi myöntää ennen päästökauppajärjestelmän käynnistymistä. Päästö-

oikeuksien kaupan käynnistämisen kannalta on tärkeää seurata myös kasvihuonekaasujen lupien käsittelyn edistymistä. Päästökauppadirektiivin kireän täytäntöönpanoaikataulun vuoksi tulee seurata täytäntöönpanotilannetta muissa EU:n jäsenmaissa. Päästökauppadirektiivillä on tarkoitus perustaa yhteisön laajuiset markkinat päästöoikeuksille, joten on tärkeää, että merkittävä enemmistö jäsenmaista on mukana järjestelmästä vuoden 2005 alusta. Edellä esitetyn perusteella lain voimaantulosta säädettäisiin asetuksella. Asetus annettaisiin ennen päästöoikeuksien myöntämispäätöksen tekemistä. Päästöoikeuksien myöntämistä, vuosittaista kirjaamista ja päästöoikeuksien palauttamista sekä päästöoikeuksien hallussapitoa, siirtoa ja mitätöintiä koskevat säännökset tulisivat voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. Ennen lain voimaantuloa tapahtunut kansallisen jakosuunnitelmaehdotuksen valmistelu ja päätöksenteko tai päästöoikeuksien myöntämispäätöksen valmistelu eivät perusta lain soveltamisalaan kuuluville toiminnanharjoittajille tai muillekaan tahoille minkäänlaisia oikeuksia.

Päästökauppajärjestelmän valmistelun kannalta on tärkeää, että järjestelmän käynnistyminen etenee mahdollisimman nopeasti, jotta Suomessa olevat toiminnanharjoittajat voisivat olla mukana yhteisön päästökauppajärjestelmässä direktiivin mukaisesti vuoden 2005 alusta lukien. Tältä osin lain säännökset tulisivat voimaan lain vahvistamisen yhteydessä annetusta ajankohdasta lukien. Kasvihuonekaasun päästölupaa, kansallista jakosuunnitelmaesitystä, päästöoikeuksien jakoperusteita, päästöoikeuksien myöntämispäätöksen valmistelua, kansallisen rekisterin perustamista, ylläpitoa ja vaatimuksia, päästöjen tarkkailua, ilmoittamista ja todentamista koskevat säännökset sekä edellä mainittujen säännösten ja päätösten valvontaan, seuramuksiin ja muutoksenhakuun liittyvät säännökset tulisivat siten voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lain.

Päästökauppakautta 2005—2007 koskevan jakosuunnitelmaesityksen valmistelu on aloitettu ja jatkuu ennen lain hyväksymistä. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan päästökauppakautta 2005—2007 koskeva kansalli-

nen jakosuunnitelma on julkistettava ja siitä on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille 31 päivään maaliskuuta 2004 mennessä. Päästökauppadirektiivin kireän aikataulun vuoksi lain voimaantuloa koskevassa 72 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että päästökauppakautta 2005—2007 koskevan kansallisen jakosuunnitelmaesityksen valmisteluun sovellettaisiin hallintolain asian selvittämistä ja asianosaisen kuulemista koskevia säännöksiä. Tällöin valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä välittömästi lain tultua voimaan.

Pykälän 3 momentin mukaan ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin. Päästökauppaviranomainen voisi siten valmistella esimerkiksi kasvihuonekaasujen päästölupien hakemiseen ja käsittelyyn liittyviä sekä kansallisen rekisterin perustamiseen liittyviä toimia.

1.2. Ympäristönsuojelulaki

Päästökauppadirektiivin 26 artiklalla IPPC-direktiiviä on muutettu siten, että päästökauppadirektiivin soveltamisalaan kuuluvan laitoksen ympäristöluvassa ei saa asettaa päästöraja-arvoa niille kasvihuonekaasuille, jotka nimetään päästökauppadirektiivin I liitteessä kyseisessä laitoksessa harjoitettavaan toimintaan liittyviksi, ellei ole tarpeen varmistaa, että merkittävää paikallista pilaantumista ei aiheudu.

Nyt ehdotettavalla ympäristönsuojelulain muutoksella toteutettaisiin päästökauppadirektiivin velvoite. Vaikka eräs ympäristönsuojelulain yleinen tavoite on torjua ilmastomuutosta ja osa lain nojalla säänneltävistä päästöistä on myös kasvihuonekaasuja, kuten metaani ja typpioksiduuli, ei ympäristönsuojelulain nojalla ole tarkoitettu suoraan asettaa päästöraja-arvoja kasvihuonekaasupäästöille. Näin ei ole myöskään ympäristölupakäytännössä menetelty. Vaikka sekä ympäristönsuojelulain nykyinen sisältö että sen soveltamiskäytäntö ilman nimenomaista säännöstenkin vastaavat päästökauppadirektiivin velvoitetta, edellyttää direktiivin tehokas täytäntöönpano ympäristönsuojelulain muutosta velvoitteen toteuttamiseksi.

Ympäristönsuojelulain 43 §:n uudeksi 5

momentiksi lisättäisiin säännös, jonka mukaan päästökauppalaain soveltamisalaan kuuluvan toiminnan päästökauppalaain 2 §:ssä tarkoitetuille suorille kasvihuonekaasupäästöille ei saisi antaa päästöraja-arvoja, elleivät ne ole tarpeen sen varmistamiseksi, ettei merkittävää paikallista pilaantumista aiheudu. Päästökauppalakiehdotuksen 2 §:n sanamuodon mukaan säännöstä sovellettaisiin ensi vaiheessa vain hiilidioksidipäästöihin, joista ei voida katsoa aiheutuvan paikallista ympäristön pilaantumista. Myöhemmässä vaiheessa päästökauppadirektiivin ja päästökauppalaain soveltamisen laajetessa muihinkin kasvihuonekaasupäästöihin voi esiintyä tilanteita, joissa näille muille päästöille on tarve antaa päästöraja-arvoja ympäristöluvassa ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.

Nykyisessä muodossaan ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 ja 2 momentti sisältävät säännökset luvassa annettavista tarpeellisista määräyksistä ja 3 momentti säännökset seikoista, jotka on otettava huomioon lupamääräyksiä annettaessa. Lisäksi 43 §:n 4 momentissa on erityissäännös velvollisuudesta ottaa huomioon sähkön ja lämmön yhteistuotanto suurten polttoaineteholtaan yli 50 megawatin polttolaitosten ympäristöluvuissa.

Päästökauppadirektiivin 26 artiklalla toteutettuun IPPC -direktiivin muutokseen liittyy myös jäsenvaltioille valinnainen optio. Jäsenvaltiot voivat päättää päästökauppadirektiivin soveltamisalaan kuuluvien toimintojen osalta, että IPPC -direktiivin energiatehokkuuteen liittyviä vaatimuksia ei määrätä koskemaan polttolaitoksia tai muita laitoksia, joista aiheutuu hiilidioksidipäästöjä paikalla. Nyt voimassa olevan IPPC -direktiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta toimivaltaiset viranomaiset voivat varmistua siitä, että laitosta käytetään muun muassa siten, että energiankäyttö on tehokasta. Tämä vaatimus on Suomessa toteutettu ympäristönsuojelulain 43 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan lupamääräyksiä annettaessa on tarpeen mukaan otettava huomioon energian käytön tehokkuus.

Energiatehokkuusvaatimukset ympäristöluvassa eivät välttämättä liity pelkästään kasvihuonekaasupäästöjen tai erityisesti hiilidioksidipäästöjen rajoittamiseen. Energian käy-

tön tehokkuus liittyy laajemmin laitoksen toimintaa, parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteen toteuttamiseen. Energiatehokkuuden vaatimus voi vaikuttaa myös eri ympäristöhaittojen ehkäisemisen arvottamiseen, jolloin lupaviranomainen joutuu pilaantumisen ehkäisemis- ja päästövähennysvelvoitteita punnitessaan ottamaan huomioon erilaiset vaihtoehdot myös energiatehokkuuden kannalta.

Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 84/1999) perusteluiden mukaan energiatehokkuutta tulisi vaatia lähinnä vain IPPC -direktiivissä tarkoitetuilta toiminnoilta. Energiatehokkuus voitaisiin selvittää esimerkiksi vapaaehtoisten energiakatselmusten perusteella. Liittyminen kauppa- ja teollisuusministeriön ja eri toimialojen välillä solmittuun energiansäästösopimukseen edellyttää sekä energiatehokkuuden selvittämistä että seurantajärjestelmää. Järjestelmästä voitaisiin tuottaa myös lupaviranomaisten tarvitsemat tiedot, eikä erillistä lupaan perustuvaa seuranta tällöin tarvittaisi. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan luvassa voitaisiin kuitenkin tarvittaessa asettaa erityisiä selvitysmääräyksiä energiatehokkuuden parantamisesta tai energian talteenottomahdollisuuksista.

Energiatehokkuusvaatimuksen toteuttamista nykyisissä luvissa tarkastellaan Suomen ympäristökeskuksen selvityksessä, jota se valmistelee paraikaa kauppa- ja teollisuusministeriön toimeksiannosta. Suomen ympäristökeskuksen alustavien selvitysten mukaan ei annetuissa ympäristöluvuissa ole juurikaan annettu energiatehokkuuteen liittyviä erillisiä määräyksiä, vaan ne ovat liittyneet energiansäästösopimusten yhteydessä tehtäviin selvityksiin ja suunnitelmiin ja niiden toimittamiseen lupaviranomaiselle. Laitoksille, jotka eivät ole liittyneet energiansäästösopimukseen, on saatettu antaa vastaavia energiatehokkuusarvioiden ja -suunnitelmien selvittämismenettelyjä. Suurimmassa osassa lupia ei selvityksen mukaan ole lainkaan energiatehokkuuteen liittyviä määräyksiä eikä luvasta myöskään löydy mainintaa, onko laitos liittynyt energiänsäästösopimukseen.

Yhtäältä koska energiatehokkuuden vaati-

mus on ympäristönsuojelulaissa ymmärrettävä laajemmaksi kuin vain kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamista koskevaksi eikä tarkoituksena olekaan säännellä hiilidioksidipäästöjä tätä kautta ja toisaalta myös koska asiaa koskevan nykyisen säätelyn käyttöala ympäristöluvissa on vähäistä, energiatehokkuuden säätely ympäristönsuojelulaissa on jätetty nykyiselleen. Ympäristönsuojelun tulevaa lupakäytäntöä on kuitenkin syytä seurata huolellisesti jo siitäkin syystä, että päästökaupan kannalta merkittävien laitosten ympäristöluvut tulevat uudelleen tarkasteluun ympäristönsuojelun voimaantulon jälkeen annetun lain (113/2000) perusteella vuosien 2004 ja 2005 aikana. Tässä tarkastelussa tulee erityisesti kiinnittää huomiota siihen, aiheuttavako päästökauppasääntely ja ympäristönsuojelulain mukaiset vaatimukset energian tehokkaasta käytöstä käytännön ristiriitoja. Samanaikaisesti on syytä tarkastella energiatehokkuutta koskevien velvoitteiden toimeenpanoa Euroopan yhteisön muissa jäsenvaltioissa. Jos esiintyy ongelmia kansallisesti tai muiden EU:n jäsenvaltioiden lainsäädännön kehitys antaa aiheutta, on harkittava erityisiin lainsäädäntötoimiin ryhtymistä.

1.3. Laki Energiamarkkinavirastosta

Energiamarkkinavirastosta annetun lain (507/2000) 1 §:n 2 momentin mukaan Energiamarkkinaviraston tehtävänä on toimia sähkömarkkinalaissa (386/1995) tarkoitettuna sähkömarkkinaviranomaisena ja maakaasumarkkinalaissa (508/2000) tarkoitettuna maakaasumarkkinaviranomaisena. Virasto hoitaa sähkömarkkinalaissa ja maakaasumarkkinalaissa ja niiden nojalla säädettyjä viranomais tehtäviä sekä edistää sähkömarkkinoiden ja maakaasumarkkinoiden toimintaa.

Sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta annetussa laissa (1129/2003) Energiamarkkinavirastolle annettuja tehtäviä ovat arviointilaitosten hyväksyminen ja hyväksymisen peruuttaminen sekä mahdollisuus evätä alkuperätakuu määräajaksi väärinkäytöstilanteissa. Energiamarkkinaviraston tehtäviin kuuluu myös lain noudattamisen valvonta.

Ehdotetussa päästökauppalaisissa päästö-

kauppaviranomaisella tarkoitetaan Energiamarkkinavirastoa. Lakiehdotuksen mukaan päästökauppaviranomaisen tehtäviin kuuluvat kasvihuonekaasujen päästölulun myöntäminen, muuttaminen, tarkistaminen ja peruuttaminen, kansallisen rekisterin ylläpito, päästöoikeuksien kirjaaminen, palauttaminen ja mitätöinti sekä päästöselvitysten todentajan hyväksyminen ja hyväksymisen peruuttaminen. Päästökauppaviranomaisen tulee lisäksi valvoa päästökauppalaissa ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista. Päästökauppaviranomainen määrää päästöoikeuden ylitysmaksun ja julkaisee tiedot toiminnanharjoittajista, jotka eivät ole palauttaneet päästöoikeuksia.

Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n toisessa momentissa todetaan viraston tehtävät. Pykälän 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta annetussa laissa (1129/2003) ja päästökauppalaisissa säädetty tehtävät.

2. Tarkemmat säännökset

Kasvihuonekaasujen päästölulun hakemuksen, kansallista jakosuunnitelmaesitystä varten toimitettavien tietojen ja päästöoikeuksien myöntämistä koskevan hakemuksen tarkemmasta sisällöstä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Lain 44 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarvittaessa säätää EY:n komission rekisteriasetuksen täytäntöönpanosta. Lain 63 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin myös päästöoikeuksien ylitysmaksua koskevasta viranomais ten välisestä ilmoitusvelvollisuudesta, ylitysmaksun palauttamisesta sekä muusta maksun täytäntöönpanon kannalta välttämättömistä seikoista.

Lain 7 luvussa säädettäisiin toiminnanharjoittajan keskeiset päästöjen tarkkailua, päätöistä laadittavan selvityksen laatimista, toimittamista ja todentamista koskevat velvoitteet. Mainitussa luvussa olisi säännökset myös todentajan hyväksymisestä, hyväksymisen edellytyksistä, hyväksymisen peruuttamisesta sekä todentajan velvoitteista. Lain 59 §:n mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö antaisi asetuksella tarkempia säännöksiä

päästöjen tarkkailusta, päästöistä laadittavasta selvityksestä, todentajan lausunnosta, todentajan hyväksymismenettelystä, hyväksymisen edellytysten arvioinnista ja todentamistehtävien suorittamisesta.

3. Voimaantulo

Päästökauppadirektiivin 31 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 31 päivänä joulukuuta 2003. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan päästökauppakautta 2005—2007 koskeva kansallinen jakosuunnitelma on julkistettava ja siitä on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille 31 päivään maaliskuuta 2004 mennessä. Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on päätettävä päästökauppakautta 2005—2007 varten myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja päästöoikeuksien jakamisesta kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle vähintään kolme kuukautta ennen päästökauppakauden alkamista. Päästökaupan on tarkoitus alkaa vuoden 2005 alussa.

Päätös päästökauppakauden 2005—2007 kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä tehtäisiin 34 §:n mukaan välittömästi lain tultua voimaan. Tämän jälkeen komissio voi kolmen kuukauden kuluessa esittää sille ilmoitettuun jakosuunnitelmaesitykseen muutoksia tai hylätä sen. Jos komissio esittäisi muutoksia, jotka edellyttäisivät merkittävää uutta valmistelua ja myös lain muuttamista, saattaisi tämä viivästyttää päästöoikeuksien myöntämispäätöksen tekemistä niin, että päästöoikeuksia ei voitaisi myöntää ennen päästökauppajärjestelmän käynnistymistä. Päästöoikeuksien kaupan käynnistämisen kannalta on tärkeää seurata myös kasvihuonekaasujen lupien käsittelyn edistymistä. Päästökauppadirektiivin kireän täytäntöpanoaikataulun vuoksi tulee seurata täytäntöpanotilannetta muissa EU:n jäsenmaissa. Päästökauppadirektiivillä on tarkoitus perustaa yhteisön laajuiset markkinat päästöoikeuksille, joten on tärkeää, että merkittävä enemmistö jäsenmaista on mukana järjestelmässä vuoden 2005 alusta lukien. Edellä esitetyn perusteella on erityisiä syitä säätää lain

voimaantulosta asetuksella. Asetus annettaisiin ennen päästöoikeuksien myöntämispäätöksen tekemistä. Siten päästökauppajärjestelmän keskeiset osat eli päästöoikeuksien myöntämistä, vuosittaista kirjaamista ja palauttamista sekä päästöoikeuksien hallussapitoa, siirtoa ja mitätöintiä koskevat säännökset tulisivat voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Vaihtoehtona lain voimaantulosta säätämälle asetuksella olisi hallituksen uuden esityksen antaminen eduskunnalle tilanteessa, jossa päästökauppajärjestelmän täytäntöpano Suomessa ja muissa EU:n jäsenmaissa ei etene edellä kuvatulla tavalla. Jos päästökauppajärjestelmän alkaminen siirtyy vuoden 2005 alusta, se edellyttää joka tapauksessa muutoksia nyt ehdotettavaan lakiin. Kansallinen jakosuunnitelmaesitys ja päästöoikeuksien myöntämispäätös valmistellaan päästökauppadirektiivin ja ehdotettavan lain mukaisesti vuosiksi 2005—2007.

Päästökauppajärjestelmän valmistelun kannalta on tärkeää, että järjestelmän käynnistyminen etenee mahdollisimman nopeasti, jotta Suomessa olevat toiminnanharjoittajat voisivat olla mukana yhteisön päästökauppajärjestelmässä päästökauppadirektiivin mukaisesti vuoden 2005 alusta lukien. Tältä osin lain säännökset tulisivat voimaan lain vahvistamisen yhteydessä annetusta ajankohdasta lukien. Kasvihuonekaasun päästölupaa, kansallista jakosuunnitelmaesitystä, päästöoikeuksien jakoperusteita, päästöoikeuksien myöntämispäätöksen valmistelua, kansallisen rekisterin perustamista, ylläpitoa ja vaatimuksia, päästöjen tarkkailua, ilmoittamista ja todentamista koskevat säännökset sekä edellä mainittujen säännösten ja päätösten valvontaan, seuraamuksiin ja muutoksenhakuun liittyvät säännökset tulisivat siten voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lain.

Päästökauppalaki ehdotetaan tulevaksi voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Päästökauppajärjestelmän valmistelun kannalta välttämättömät säännökset ehdotetaan kuitenkin tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lain. Lait ympäristönsuojelulain 43 §:n muuttamisesta ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n

muuttamisesta ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt ne.

4. Säättämisjärjestys

4.1. Elinkeinonharjoittamisen vapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin nojalla jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslain mukaista elinkeinovapauden periaatetta pidetään elinkeinonharjoittamista koskevana pääsääntönä, josta poikkeaminen on kuitenkin luvanvaraisamisella mahdollista. Luvanvaraisuudesta on aina säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeuden rajoitusta koskevat tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Rajoitusten olennaisen sisällön, kuten rajoitusten laajuuden tulee ilmetä laista.

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan laitoksella on oltava kasvihuonekaasujen päästölupa. Luvan myöntämisen edellytyksistä ja sisällöstä sekä luvan muuttamisesta, tarkistamisesta ja peruuttamisesta on säännökset lain 2 luvussa.

Luvanvaraisen toiminnan sääntely perustuu perustuslain 80 §:n mukaisesti riittävän täsmällisiin ja tarkkarajaisiin laintasoiisiin säännöksiin, joista käyvät selville elinkeinonharjoittajalle päästökaupan osapuolena kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet. Vastaava lakisääntelyn sääntelyn tarkkuus ja täsmällisyys koskee myös todentajien toiminnan hyväksymismenettelyä, hyväksymisen edellytyksiä ja hyväksymisen peruuttamista. Elinkeinonharjoittajan päästökauppaluvan ja todentajan hyväksymisen peruuttamismenettelyissä on myös otettu huomioon suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Lakiehdotus ei lupa- ja hyväksymismenettelyjen osalta ole ongelmallinen perustuslain 18 §:n 1 momentin ja 80 §:n 1 momentin kannalta.

4.2. Omaisuuden suoja

Perustuslain 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuuden suojaan sisältyy muun ohella yksilöiden vapaus määrätä omaisuudestaan haluamallaan tavalla.

Omaisuuden suojaan kuuluu myös, että

omaisuuteen kohdistuvat käyttörajoitukset eivät muodostu niin merkittäviksi, että ne rinnastuisivat tosiasiallisilta vaikutuksiltaan omaisuuden pakkolunastukseen (esimerkiksi PeVL 38/1998 vp). Luonnollisten henkilöiden ohella omaisuuden suoja ulottuu myös yleisenä oikeusperiaatteena oikeushenkilöihin.

Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä omaisuuden suojan rajoitusperusteena olevan lain tulee täyttää seuraavat vaatimukset: 1) lailla on oltava perusta valtiosisäisessä oikeudessa; 2) lain on oltava asianomaisen saatavilla (accessible); 3) lain tulee täyttää ennustettavuuden (foreseeability) vaatimukset; sekä 4) lain on myös tarjottava oikeus suojaa viranomaisia vastaan.

Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä korostetaan, että varallisuusedut ja yleiset yhteiskunnalliset edut ovat oikeuden mukaisessa tasapainossa keskenään. Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännössä omaisuuden suojan osalta merkitystä annetaan myös omaisuuden tosiasiallisille käyttörajoituksille (esimerkiksi Sporrong ja Lönnroth -tapaus 23.9.1982 tuomion kohta 63).

Lakiehdotuksessa säädettäisiin siitä, mitkä toiminnot ovat velvollisia hakemaan kasvihuonekaasujen päästölupaa, päästöoikeuksien jakoperusteiden määrittelystä sekä päästöoikeuksien jaosta toiminnanharjoittajille kansallisen jakosuunnitelmaesityksen tulua hyväksytyksi. Lisäksi laissa säädettäisiin jaettujen päästöoikeuksien palautusjärjestelmästä ja siihen liittyvästä mahdollisuudesta määrätä sanktioluontoinen ylitysmaksu.

Perustuslain omaisuuden suoja säännösten kannalta arvioituna lakiehdotus on merkityksellinen lähinnä siinä suhteessa, että toiminnanharjoittajan taloudellinen toimintavapaus voi rajoittua eräissä tilanteissa. Päästökaupparjestelmään kuulumisen ei kuitenkaan sellaisenaan merkitse vielä tällaista rajoitusta. Toimintavapauden mahdollisia rajoituksia voi kuitenkin aiheutua tilanteissa, joissa toiminnanharjoittajalla ei ole mahdollisuutta ostaa päästöoikeuksia markkinoilta kohtuullisella hinnalla tai päästöoikeuksia ei ole lainkaan tarjolla. Välttääkseen ylitysmaksun määräämisen toiminnanharjoittaja voi joutua harkitsemaan eräänä vaihtoehtona tuotannon vähentämistoimenpiteitä. Ylitysmaksun mää-

rääminen ei myöskään poista toiminnanharjoittajan päästöoikeuksien palautusvelvollisuutta. Sellaisessa tuotannossa, jossa päästöjen vähentämisvelvoitetta ei voida saavuttaa prosessiteknisistä syistä, tämä voi merkitä harjoitetun toiminnan supistamista tai jopa lopettamista.

Päästökauppajärjestelmän toimivuutta ei voida taata ennakkollisesti pelkästään lainsäädännöllisin toimin, koska päästöoikeuksien hinta markkinoilla jää määräytymään markkinatilanteen mukaisesti. Markkinatilanteeseen vaikuttaa puolestaan olennaisesti se, miten päästöoikeuksien jako toteutetaan yhteisön jäsenmaissa. Toiminnanharjoittajan valintamahdollisuuksiin vaikuttaa olennaisesti myös se, miten päästöoikeuksien jako toteutetaan kansallisesti. Vaikutukset toiminnanharjoittajan kokonaistilanteeseen liittyvät myös siihen, takaavatko päästökauppalakiin otettavat päästökaupan jakoperusteet toiminnanharjoittajien yhdenvertaisen ja oikeudenmukaisen kohtelun.

Omaisuuksien sääntöjen kannalta tarkasteltuna päästökauppajärjestelmästä voi välillisesti aiheutua omaisuuden käyttörajouksia, joiden peruste päästökauppajärjestelmässä on kuitenkin yleishyödyllinen eli kasvihuonekaasujen päästövähennysvelvoitteen täyttäminen. Päästökauppajärjestelmään kuuluvat elinkeinonharjoittajat ovat eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta velvollisia hakemaan toiminnalleen myös ympäristönsuojelulain mukaista lupaa.

Päästökaupassa on siten kysymys sellaisista rajoituksista tuotannollisen omaisuuden käyttöön, johon kohdistuu jo muun lainsäädännön mukaisia rajoituksia.

Päästökauppajärjestelmä voi toisaalta myös tarjota toiminnanharjoittajille sellaisia uusia taloudellisia mahdollisuuksia, joita heillä ei ole ollut käytössään pelkästään ympäristönsuojelulainsäädännön mukaisiin rajoitteisiin ja velvoitteisiin perustuvassa järjestelmässä. Toiminnanharjoittajakohtaisesti päästökauppajärjestelmän vaikutukset eivät yksiselitteisesti ole pelkästään toimintamahdollisuuksia vähentäviä tai taloudellisia lisäkustannuksia aiheuttavia.

Edellä mainituista syistä esityksessä katsotaan, että päästökauppajärjestelmään kuulumisesta toiminnanharjoittajille aiheutuvat

heidän toimintavapauttaan rajoittavat välilliset seuraamukset eivät merkitse, että esitys olisi perustuslain omaisuusnsuojaa koskevien sääntöjen vastainen.

4.3. Muutoksenhaku ja täytäntöönpano

Perustuslain 21 §:n mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Lakiehdotuksen 71 §:n mukaan valtioneuvoston lain 37 §:n nojalla tekemään päästöoikeuksien myöntämispäätökseen, 41 §:n nojalla tekemään uusille toimijoille myönnettävien päästöoikeuksien myöntämispäätökseen sekä 31 §:n mukaiseen lisäpäästöoikeuksia koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaisissa säädetään. Valtioneuvoston päätökseen ei saisi hakea muutosta siltä osin kuin päästöoikeus koskee päästöoikeuksien kokonaismäärää tai uusille osallistujille varattua osuutta.

Päästöoikeuksien kokonaismäärän ja uusille osallistujille varattavan osuuden määrittäminen ja siitä päättäminen on luonteeltaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Siitä päättäminen kuuluisi lakiehdotuksen mukaan valtioneuvostolle. Hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaan valtioneuvoston päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Päästöoikeuksien kokonaismäärän ja uusille osallistujille varattavan osuuden rajaamisella muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle ainoastaan selvennettäisiin hallintolainkäyttölain mukaista periaatetta. Säännös ei ole ristiriidassa perustuslain muutoksenhakua koskevan oikeuden kanssa.

Lain 71 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston päästöstä olisi muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Päätöksen täytäntöönpanoon ei sovellettaisi hallintolainkäyttölain nojalla muutoksenhakuomioistuimelle kuuluvia toimivaltuuksia keskeyttää tai kieltää täytäntöönpano tai muutoin määrätä täytäntöönpanosta. Päästökauppajärjestelmän toimivuus edellyttää, että muutoksenhaun käsittelyn aikana ei annata täytäntöönpanosta määräyksiä eikä täytäntöönpanoa kielletä tai

keskeytä miltään osin. Toiminnanharjoittajat tarvitsevat päästöoikeudet rekisterissä olevalle tililleen laissa ja päästökauppadirektiivissä säädettyssä määräjassa voidakseen täyttää vuosittaisen päästöoikeuksien palautusvelvoitensa ja voidakseen käydä päästöoikeuksilla kauppaa. Valitus saattaa vaikuttaa muidenkin toiminnanharjoittajien kuin valittajan päästöoikeusmäärään.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin mukaan päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos laissa tai asetuksessa niin säädetään tai jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti. Ehdotetun lain 71 §:n 3 momentissa tarkoitettut päätökset ovat luonteeltaan sellaisia, että ne on pantava täytäntöön heti. Korjaukset järjestelmään tehtäisiin muutoksenhakutuomioistuimen päätöksen jälkeen. Säännös ei ole ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa.

4.4. Valtuutussäännökset

Lakiehdotus sisältää säännöksiä valtioneuvoston ja kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksenantovallasta. Ehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä kasvihuonekaasujen päästöluvan hakemuksen, kansallista jakosuunnitelmaesitystä varten toimitettavien tietojen ja päästöoikeuksien myöntämistä koskevan hakemuksen sekä päästöoikeuksien myöntämisestä uudelle osallistujalle koskevan hakemuksen tarkemmasta sisällöstä. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää EY:n komission rekisteriasetuksen täytäntöönpanosta sekä päästöoikeuksien ylitysmaksua koskevasta viranomaisten välisestä ilmoitusvelvollisuudesta, ylitysmaksun palauttamisesta ja muista maksun täytäntöönpanon kannalta välttämättömistä seikoista. Ylitysmaksun täytäntöönpanoa koskevat tarkemmat säännökset eivät kuitenkaan liity ylitysmaksun perusteisiin, joista säädettäisiin lain 62 §:ssä.

Lain 59 §:n mukaan kauppa ja teollisuusministeriö antaisi asetuksella tarkempia säännöksiä päästöjen tarkkailusta, päästöistä vaadittavasta selvityksestä, todentajan lausunnosta, todentajan hyväksymismenettelystä, hyväksymisen edellytysten arvioinnista ja

todentamistehtävien suorittamisesta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Ehdotetut valtuutussäännökset on rajoitettu koskemaan pääosin teknisluonteisia yksityiskohtia oikeusaseman perusteiden määräytyessä lain säännösten perusteella. Lakiehdotuksen norminantovaltuudet eivät ole ristiriidassa perustuslain 80 §:n kanssa.

4.5. Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Lakiehdotuksessa tarkoitettu todentamistehtävä edellyttää erityistä asiantuntemusta päästöjen tarkkailumenetelmistä. Tällaisen asiakokonaisuuden hallintaa varten Suomessa ei ole käytettävissä erityisiä viranomaisia. Tehtävän laatu huomioon ottaen tehtävän uskominen yksityisille toimijoille on perustuslain 124 §:n mukaisesti tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Todentamistehtävän suorittajaan sovellettaisiin joka tapauksessa kielilain (423/2003) ja hallintolain (434/2003) säännöksiä. Koska mainitut lait ovat olleet voimassa vuoden 2004 alusta ja koska viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) saattaisi muutoinkin jäädä tulkinnanvaraiseksi, laissa säädettäisiin selvyuden vuoksi viittaussäännöksiin julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvästä yleishallinto-oikeudellisesta lainsäädännöstä.

4.6. Voimaantulo

Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisistä syistä voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella.

Lakiehdotuksen 72 §:n 1 momentissa laki ehdotetaan tulevaksi voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Päästökaupparjestelmän valmistelun kan-

nalta välttämättömät säännökset ovat kuitenkin tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lain.

Päätös päästökauppakauden 2005-2007 kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä tehtäisiin 34 §:n mukaan välittömästi lain tultua voimaan. Tämän jälkeen komissio voi kolmen kuukauden kuluessa esittää sille ilmoitettuun jakosuunnitelmaesitykseen muutoksia tai hylätä sen. Jos komissio esittäisi muutoksia, jotka edellyttäisivät merkittävää uutta valmistelua ja myös lain muuttamista, saataisi tämä viivästyttää päästöoikeuksien myöntämispäätöksen tekemistä niin, että päästöoikeuksia ei voitaisi myöntää ennen päästökauppajärjestelmän käynnistymistä. Lisäksi päästökauppajärjestelmän toimivuus edellyttää, että se tulisi ottaa käyttöön EU:ssa merkittävässä laajuudessa. Tätä ei todennäköisesti voida päätellä vielä lain vahvistamisajankohtana, vaan tilannetta muissa EU:n jäsenvaltioissa on seurattava pitempään.

Edellä mainittuja syitä voidaan pitää perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettuina erityisinä syinä säätää lain voimaantulosta päästökauppajärjestelmän käyttöönoton osalta asetuksella. Vahvistamisen yhteydessä määrättäisiin voimaantulopäivä lain voimaantulosäännöksessä luetelluille säännöille sekä laeille ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain muuttamisesta.

4.7. Säätämisyjärjestyksen arviointi

Edellä mainituilla perusteilla hallitus katsoo, että ehdotetut lait voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska asiaan kuitenkin liittyy perustuslain tulkintaan liittyviä tärkeitä näkökohtia, esityksestä olisi suotavaa hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Päästökauppalaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti.

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

2 §

Sovellettamisala

Tätä lakia sovelletaan seuraavien toimintojen hiilidioksidipäästöihin:

1) energia-ala:

a) polttolaitokset, joiden nimellinen lämpöteho on enemmän kuin 20 megawattia, ei kuitenkaan polttolaitokset, joiden pääasiallinen tarkoitus on ongelmajätteen tai yhdyskuntajätteen poltto;

b) öljynjalostamot;

c) koksamot;

2) terästeollisuus:

a) malmien, mukaan lukien sulfidimalmit, pasutuslaitokset ja sintraamot;

b) rauta- ja terästehtaat, mukaan lukien jatkuva valu, joiden kapasiteetti ylittää 2,5 tonnia tunnissa;

3) mineraaliteollisuus:

a) laitokset, jotka tuottavat sementtiklinkeriä kiertouuneissa, joiden tuotantokapasiteetti ylittää 500 tonnia päivässä;

b) laitokset, jotka tuottavat kalkkia kiertouuneissa 50 tonnia päivässä, tai muun tyyppisissä uuneissa, joiden tuotantokapasiteetti ylittää 50 tonnia päivässä;

c) lasia ja lasikuituja valmistavat laitokset, joiden sulatuskapasiteetti ylittää 20 tonnia päivässä;

d) laitokset, joissa valmistetaan keraamisia tuotteita polttamalla, erityisesti kattotiiliä, tiiliä, tulenkestäviä rakennustiiliä, laattoja, kivitavaraa tai posliinia ja joiden tuotantokapasiteetti ylittää 75 tonnia päivässä ja uunin tilavuus ylittää 4 m³ ja lastausstiheys ylittää 300 kg/m³ uunia kohden;

4) metsäteollisuus:

a) massatehtaat;

b) paperi- ja kartonkitehtaat, joiden kapasiteetti ylittää 20 tonnia päivässä.

Tätä lakia ei sovelleta laitokseen tai sen

osaan, jonka pääasiallinen tarkoitus on uusien tuotteiden tai menetelmien tutkiminen, kehittäminen tai testaaminen.

3 §

Kapasiteetin yhteen laskeminen

Jos sama toiminnanharjoittaja harjoittaa useampaa saman 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua alakohdan piiriin kuuluvaa toimintaa samassa laitoksessa tai samalla sijaintipaikalla, toimintojen kapasiteetit lasketaan yhteen. Toimintojen kuuluminen tämän lain soveltamisalaan ratkaistaan yhteenlaskettujen kapasiteettien perusteella.

Yhteenlasketut sellaisten toimintojen kapasiteetit, joilla lain voimaan tullessa on sama toiminnanharjoittaja, kuuluvat päästökauppakaudella 2005–2007 lain soveltamisalaan päästökauppakauden loppuun saakka, vaikka jonkun tai joidenkin toimintojen toiminnanharjoittaja vaihtuu. Seuraavilla päästökauppakausilla yhteenlasketut sellaisten toimintojen kapasiteetit, jotka sisältyvät asianomaisen päästökauppakauden kansalliseen jakosuunnitelmaesitykseen, kuuluvat lain soveltamisalaan asianomaisen kauden loppuun, vaikka jonkun tai joidenkin toimintojen toiminnanharjoittaja vaihtuu. Toiminnanharjoittajien velvollisuuksista säädetään 6 §:ssä.

4 §

Lain soveltaminen kaukolämpöverkkoon liitettyihin laitoksiin

Tätä lakia sovelletaan myös 2 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdan mainitun kapasiteetin alittavien laitosten hiilidioksidipäästöihin, jos laitoksen pääasiallinen tarkoitus on lämmön tuottaminen kaukolämpöverkkoon. Lisäksi edellytetään, että vähintään yhden samaan kaukolämpöverkkoon liitetyn polttolaitoksen nimellinen lämpöteho on yli 20 megawattia ja se tuottaa lämpöä toimitettavaksi pääasiassa kaukolämpöverkkoon. Soveltamisen edellytyksenä on myös, että Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyy kyseisten laitosten sisällyttämisen päästöoikeuksien kaupan järjestelmään.

Edellä 1 momentissa tarkoitettut laitokset

sisällytetään 34 §:ssä tarkoitettuun kansalliseen jakosuunnitelmaesitykseen. Komission hyväksymistä haetaan 36 §:ssä tarkoitettun ilmoittamisen yhteydessä.

5 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *kasvihuonekaasuilla* hiilidioksidia (CO₂), metaania (CH₄), typpioksiduulia (N₂O), fluorihilivetyjä (HFC-yhdisteet), perfluorihilivetyjä (PFC-yhdisteet) ja rikkiheksafluoridia (SF₆);

2) *päästöillä* laitoksesta ilmaan päästettyjä kasvihuonekaasuja;

3) *päästöoikeudella* päästökauppadirektiivissä tarkoitettua oikeutta päästää kasvihuonekaasuja ilmaan yhtä hiilidioksiditonnia vastaava määrä tietyssä ajanjaksona;

4) *päästökauppakaudella* ajanjaksoa, jota varten laaditaan kansallinen päästöoikeuksien jakosuunnitelmaesitys 14 §:n mukaisesti;

5) *laitoksella* kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa harjoitetaan yhtä tai useampaa 2 §:ssä tarkoitettua toimintaa sekä siihen teknisesti tai toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa, joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen;

6) *toiminnanharjoittajalla* luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on tosiasiallinen määräysvalta laitoksen toiminnasta;

7) *hiilidioksiditonnia vastaavalla määrällä* tai *hiilidioksidiekvivalenttitonilla* yhtä tonnia hiilidioksidia tai muun kasvihuonekaasun määrää, jolla on vastaava vaikutus maapallon lämpenemiseen; sekä

8) *päästökauppaviranomaisella* Energiamarkkinavirastoa.

6 §

Toiminnanharjoittajan yleiset velvollisuudet

Toiminnanharjoittajan on:

1) haettava laitokselle kasvihuonekaasujen päästölupa;

2) tarkkailtava päästöjään, laadittava vuosittain selvitys päästöistään ja huolehdittava selvityksen todentamisesta;

3) palautettava päästökauppaviranomaiselle vuosittain edellisenä kalenterivuotena aiheutuneita laitoksen kokonaispäästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia;

4) toimitettava päästöoikeuksien jakosuunnitelmaa varten tarpeelliset tiedot kauppa- ja teollisuusministeriölle ja haettava päästöoikeuksia; sekä

5) ilmoitettava päästökauppaviranomaiselle laitoksen toiminnan muutoksista, päästöjen tarkkailua koskevista muutoksista taikka toiminnanharjoittajan muuttumisesta.

2 luku

Kasvihuonekaasujen päästölupa

7 §

Luvan tarve

Laitoksella on oltava kasvihuonekaasujen päästölupa. Luvan myöntää päästökauppaviranomainen. Lupa myönnetään toistaiseksi tai erityisistä syistä määräajaksi.

Velvoite hakea lupa koskee päästökauppakaudella 2005—2007 ainoastaan hiilidioksidipäästöjä.

Edellä 4 §:ssä tarkoitetuille laitoksille on haettava lupaa ja lupa voidaan myöntää 8—10 §:n mukaisesti ehdolla, että lupa on voimassa, jos Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyy kyseiset laitokset päästöoikeuksien kaupan järjestelmään. Jos komission hyväksyntää ei saada, lupahakemuksen käsittely, tai jos lupa on jo myönnetty, kasvihuonekaasujen päästölupa raukeaa.

8 §

Lupahakemus

Hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys laitoksesta, sen toiminnasta ja päästöjen lähteistä sekä suunnitelma päästöjen tarkkailemiseksi ja päästöistä laadittavien selvitysten toimittamiseksi päästökauppaviranomaiselle. Lisäksi päästökauppaviranomaiselle on ennen luvan myöntämistä toimitettava selvitys siitä, että laitoksen toimintaa saa harjoittaa ympäristönsuojelulainsäädännön nojalla. Lupahakemuksen

tarkemmasta sisällöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Lupahakemus on toimitettava päästökauppaviranomaiselle vähintään kuusi kuukautta ennen toiminnan suunniteltua aloittamista.

Tämän lain voimaan tullessa toiminnassa oleville laitoksille on haettava kasvihuonekaasujen päästölupa kahden kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Lupahakemukseen liitettävää päästöjen tarkkailusuunnitelmaa voidaan täydentää neljän kuukauden kuluessa lain voimaantulosta. Päästökauppaviranomaisen on tehtävä lupaa koskeva päätös neljän kuukauden kuluessa lain voimaantulosta tai viimeistään kahden kuukauden kuluttua siitä, kun hakemus ja sen täydennykset on toimitettu päästökauppaviranomaiselle, jos jälkimmäinen ajankohta on myöhempi.

9 §

Luvan myöntämisen edellytykset

Kasvihuonekaasujen päästölupa myönnetään toiminnanharjoittajalle laitoksen tai sen osaa koskien, jos:

1) toiminnanharjoittajan suunnitelmat päästöjen tarkkailemiseksi ja päästöistä laadittavien selvitysten toimittamiseksi päästökauppaviranomaiselle ovat riittävät ja asianmukaiset; ja

2) toiminnanharjoittaja saa ympäristönsuojelulainsäädännön nojalla harjoittaa toimintaa.

Päästölupa voidaan myöntää, vaikka päätös ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisesta luvasta ei ole lainvoimainen.

10 §

Lupapäätös

Kasvihuonekaasujen päästölupa voi koskea saman toiminnanharjoittajan samalla sijaintipaikalla olevaa yhtä tai useampaa laitosta.

Kasvihuonekaasujen päästölupa voi erityisesti syystä koskea useamman toiminnanharjoittajan samalla sijaintipaikalla olevaa yhtä tai useampaa laitosta.

Jos useampi toiminnanharjoittaja on hakenut yhdessä päästölupaa, vastaavat ne luvan velvoitteiden täyttämistä yhteisvastuulli-

sesti. Toiminnanharjoittajien on lupaa hakiessaan nimettävä taho, joka vastaa yhteydenpidosta viranomaisiin.

Luvan tulee sisältää tiedot toiminnanharjoittajasta, päästöistä ja niiden lähteistä, laitoksen toiminnasta sekä seuraavat lupaehdot:

1) päästöjen tarkkailua koskevat vaatimukset, joissa määritetään tarkkailumenetelmät ja -taajuus; sekä

2) päästöistä laadittavien selvitysten toimitamista päästökauppaviranomaiselle koskevat vaatimukset.

11 §

Luvan muuttaminen ja tarkistaminen

Toiminnanharjoittajan on ilmoitettava enakkoon päästökauppaviranomaiselle kaikista sellaisista laitoksen laajennuksista, toiminnan muutoksista taikka päästöjen tarkkailua koskevista muutoksista, jotka voivat edellyttää kasvihuonekaasujen päästöluvan muuttamista tai päästöjen tarkkailua koskevien lupaehtojen tarkistamista.

Toiminnanharjoittajan ilmoituksen johdosta päästökauppaviranomainen voi muuttaa luvan tai tarkistaa päästöjen tarkkailua koskevia lupaehtoja. Päästökauppaviranomaisen on käsiteltävä luvan muuttamista ja lupaehtojen tarkistamista koskeva asia kuten lupahakemus.

Jos Euroopan yhteisöjen komission päästökauppadirektiivin nojalla antamat päästöjen tarkkailua koskevat ohjeet edellyttävät lupaehtojen tarkistamista, on päästökauppaviranomaisen kehotettava toiminnanharjoittajaa esittämään lupaehtojen tarkistamista varten tarkistettu suunnitelma päästöjen tarkkailemiseksi. Toiminnanharjoittajan on toimitettava tarkistettu suunnitelma päästökauppaviranomaisen asettamassa määräajassa.

12 §

Toiminnanharjoittajan vaihtuminen

Uuden toiminnanharjoittajan on ilmoitettava päästökauppaviranomaiselle toiminnanharjoittajan vaihtumisesta. Päästökauppaviranomaisen on ilmoituksen johdosta tarkistettava kasvihuonekaasujen päästölupa

30 päivän kuluessa siitä, kun ilmoitus ja tarpeelliset selvitykset on toimitettu viranomaiselle, tai toiminnanharjoittajien sopimasta myöhemmästä ajankohdasta lukien. Lupaan on merkittävä tiedot uudesta toiminnanharjoittajasta. Uusi toiminnanharjoittaja vastaa 6 §:ssä tarkoitetuista velvollisuuksista ja 10 §:ssä tarkoitettujen lupaehtojen täyttämisestä luvan tarkistamispäivästä alkaen.

Jos samaan kasvihuonekaasujen päästölupaan sisältyvästä laitoksen tai laitosten toiminnasta ainoastaan osa siirtyy uudelle toiminnanharjoittajalle, on noudatettava luvan myöntämistä ja muuttamista koskevia säännöksiä lukuun ottamatta luvan hakemiselle 8 §:n 2 momentissa asetettua määräaika. Päästökauppaviranomaisen on ilmoituksen johdosta tehtävä päätös luvan myöntämisestä ja muuttamisesta 30 päivän kuluessa siitä, kun ilmoitus ja tarpeelliset selvitykset ja suunnitelmat on toimitettu viranomaiselle, tai toiminnanharjoittajien sopimasta myöhemmästä ajankohdasta lukien. Uusi toiminnanharjoittaja vastaa määräysvallassaan olevan laitoksen osalta 6 §:ssä tarkoitetuista velvollisuuksista ja 10 §:ssä tarkoitettujen lupaehtojen täyttämisestä siitä alkaen, kun hänelle on myönnetty kasvihuonekaasujen päästölupa.

13 §

Luvan peruuttaminen

Toiminnanharjoittajan on ilmoitettava päästökauppaviranomaiselle laitoksen pysyvistä käytöstä poistamisesta ja laitoksen toimintaa koskevan luvan raukeamisesta ympäristönsuojelulain 57 §:n perusteella tai luvan peruuttamisesta ympäristönsuojelulain 59 §:n perusteella.

Päästökauppaviranomaisen on peruutettava kasvihuonekaasujen päästölupa, jos:

1) laitoksen toimintaa koskeva lupa on rauennut ympäristönsuojelulain 57 §:n perusteella tai lupa on peruutettu ympäristönsuojelulain 59 §:n perusteella;

2) laitos on poistettu käytöstä pysyvästi; tai

3) luvanhaltija ilmoittaa, ettei toimintaa aloiteta.

Päästökauppaviranomainen voi peruuttaa kasvihuonekaasujen päästöluvan, jos:

1) luvanhaltija on olennaisesti rikkonut päästöoikeuksien vuosittaista palauttamista tai päästöjen tarkkailua, ilmoittamista ja todentamista koskevia velvoitteitaan; tai

2) luvanhaltija ei päästökauppaviranomaisen kehotuksesta huolimatta ole ilmoittanut laitoksen laajennuksesta tai toiminnan muutoksista tai päästöjen tarkkailua koskevista muutoksista, jotka voivat edellyttää päästöluvan muuttamista tai lupaehtojen tarkistamista.

Kasvihuonekaasujen päästöluvan peruuttamista koskevan asian voi panna vireille toiminnanharjoittaja tai päästökauppaviranomainen.

3 luku

Kansallinen jakosuunnitelmaesitys ja päästöoikeuksien jakoperusteet

14 §

Kansallinen jakosuunnitelmaesitys

Kansallinen jakosuunnitelmaesitys laaditaan tämän lain soveltamisalaan kuuluville toimintoille myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja siitä, miten päästöoikeudet on tarkoitus jakaa kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle.

Jakosuunnitelma laaditaan päästökauppakausittain. Ensimmäinen päästökauppakausi alkaa 1 päivänä tammikuuta 2005 ja päättyy 31 päivänä joulukuuta 2007. Toinen päästökauppakausi alkaa 1 päivänä tammikuuta 2008 ja päättyy 31 päivänä joulukuuta 2012. Sen jälkeen kansallinen jakosuunnitelma laaditaan kutakin seuraavaa viisivuotiskautta varten.

15 §

Jakomenetelmä päästökauppakaudelle 2005—2007

Päästökauppakaudelle 2005—2007 päästöoikeudet jaetaan toiminnanharjoittajille mak-

16 §

Päästöoikeuksien kokonaismäärä

Päästöoikeuksien kokonaismäärän on päästökauppakaudella 2008—2012 vastattava ilmastomuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen täyttämisestä yhteisesti tehdyn neuvoston päätöksen 2002/358/EY, jäljempänä taakanjakoa koskeva päätös, ja Kioton pöytäkirjan (laki ilmastomuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, 383/2002) päästörajoitusvelvoitetta. Kokonaismäärää määriteltäessä otetaan huomioon lain soveltamisalaan kuuluvista ja kuulumattomista lähteistä aiheutuvat tavoitteelliset, kansalliseen energia- ja ilmastostrategiaan perustuvat kasvihuonekaasupäästöt.

Päästökauppakaudella 2005—2007 päästöoikeuksien kokonaismäärän on oltava johdonmukainen niiden toimien kanssa, joilla pyritään saavuttamaan taakanjakoa koskevan päätöksen ja Kioton pöytäkirjan päästörajoitusvelvoite.

17 §

Laitosten ryhmittely alaryhmiin

Kansallista jakosuunnitelmaesitystä varten laitokset, joissa harjoitetaan 2—4 §:ssä tarkoitettuja toimintoja, ryhmitellään toiminnan luonteen tai tuotettavan tuotteen perusteella alaryhmiin. Samaan alaryhmään kuuluville laitoksille jaetaan päästöoikeuksia samoilla perusteilla.

Laitoksen päästöoikeudet lasketaan laitoksen tai sen tuotannon osien osalta erikseen ja laitoksen kokonaispäästöoikeudet saadaan erikseen laskettujen päästöoikeuksien summana. Jos laitos tai sen tuotanto jakaantuvat useampaan 18 §:ssä tarkoitettuun alaryhmään, päästöoikeudet lasketaan erikseen kullekin laitoksen tai sen tuotannon osalle sen alaryhmän jakoperusteiden mukaan, mihin alaryhmään nämä kuuluvat.

18 §

Kansallisen jakosuunnitelmaesityksen alaryhmät

Kansallista jakosuunnitelmaesitystä varten laitokset tai niiden osat ryhmitellään seuraaviin alaryhmiin:

A1) Teollisuusprosessit, joissa päästöt aiheutuvat tuotannon raaka-aineista;

A2) Teollisuusprosessit, joissa päästöt aiheutuvat prosessipolttoaineista tai prosessiin kiinteästi sidoksissa olevista polttoaineiden käytöistä;

B1) Polttoaineita käyttävät laitokset, jotka tuottavat lämpöä tai höyryä teollisuuden tuotantoprosesseihin;

B2) Polttoaineita käyttävät laitokset, jotka tuottavat pääasiassa lämpöä tai höyryä teollisuuden tuotantoprosesseihin ja lämpöä tai höyryä sähkön tuotantoon samalla tuotantopaikalla (*teollisuuden yhteistuotantolaitokset*). Alaryhmään kuuluvat myös teollisuuslaitosten yhteydessä olevat kaasuturpiinit ja muut vastaavat energian tuotantolaitokset;

C1) Polttoaineita käyttävät laitokset, jotka tuottavat lämpöä tai höyryä (*kaukolämpö*) toimitettavaksi tuotantopaikan ulkopuolelle lämmönjakoverkkoon ja edelleen loppukulutukseen;

C2) Polttoaineita käyttävät laitokset, jotka tuottavat lämpöä tai höyryä tuotantopaikalla tapahtuvaan sähkön tuotantoon (*yhteistuotantosähkö*) ja lämpöä toimitettavaksi pääasiassa tuotantopaikan ulkopuolelle lämmönjakoverkkoon ja edelleen loppukulutukseen (*yhteistuotantolaitokset*). Alaryhmään kuuluvat myös kaukolämpöä ja sähköä tuottavat kaasuturpiinit sekä muut vastaavat energian tuotantolaitokset;

D) Polttolaitokset, jotka toimittavat höyryä samalla tuotantopaikalla olevaan pääasiassa sähkön tuotantoa varten rakennettuun höyryturpiiniin (*lauhdutusvoimalaitokset*) sekä lauhdutusvoimaksi luettava osuus yhteistuotantolaitoksista;

E) Sähköä tuottavat huippu- ja varavoimalaitokset ja muut satunnaisesti vähän sähköä tuottavat laitokset. Lisäksi alaryhmään kuuluvat maakaasuverkoston kompressoriasemat. Konventionaaliset lauhdutusvoimalaitokset, jotka on alunperin rakennettu muuhun

tarkoitukseen kuin varavoimalaitoksiksi ja jotka on myöhemmin siirretty tai jätetty varavoimalaitostyyppisiksi laitoksiksi, kuuluvat kuitenkin alaryhmään D.

19 §

Kansallisen jakosuunnitelmaesityksen määritelmät

Kansallisessa jakosuunnitelmaesityksessä tarkoitetaan:

1) *ominaispäästökertoimella* laitoksen, kattilan tai vastaavan polttolaitosyksikön vuodessa käyttämistä fossiilisista polttoaineista ja turpeesta tai raaka-aineista peräisin olevien hiilidioksidipäästöjen ja näiden polttoaineiden lämpösisältöjen välistä suhdelukua; masha- ja paperiteollisuuden laitoksen tai kattiloiden ominaispäästökerroin on näiden vuodessa käyttämistä fossiilisista polttoaineista ja turpeesta peräisin olevien hiilidioksidipäästöjen ja näiden polttoaineiden lämpösisältöjen summan välinen suhdeluku; alaryhmissä A1 ja A2 ominaispäästökerroin on laitoksen osaprosessien vuodessa käyttämistä raaka-aineista ja polttoaineista peräisin olevien hiilidioksidipäästöjen ja osaprosessien vuodessa tuottamien tuotteiden kokonaismäärän välinen suhdeluku; jos osaprosessien tuotteiden määriä ei pystytä erottelemaan, käytetään laitoksen tuottamien tuotteiden kokonaismäärää;

2) *lämmitystarveluvulla* vuosittaista ulko- ja sisälämpötilan välistä erotusta, joka saadaan laskemalla yhteen jokaiselta kyseisen vuoden vuorokaudelta oletetun sisälämpötilan (+17°C) ja ulkoilman vuorokausilämpötilan erotus, jos vuorokauden keskilämpötila on alle 12°C syksyllä ja alle 10°C keväällä; laitospohjaisena lämmitystarvelukuna käytetään Ilmatieteen laitoksen sille suuralueelle määrittämää lämmitystarvelukua, jolla kyseinen laitos sijaitsee;

3) *laitoksen tuotantokapasiteetilla* sitä teollisen tuotannon tuotantomäärää, jonka laitos pystyisi tuottamaan vuodessa toimiessaan 365 päivää 24 tuntia päivässä 100 prosentin teholla; jos tarkastelujaksolla tai sen jälkeen tuotantokapasiteetti on kasvanut tai laskenut, lasketaan keskimääräinen vuosikapasiteetti summaamalla kuukausikapasiteetit; jos toi-

minnanharjoittaja pystyy osoittamaan, että sen kapasiteetti voidaan määritellä ja laskea alalla yleisesti käytössä olevien sääntöjen perusteella paremmin kuin edellä olevaa määritelmää käyttämällä, voidaan tätä kapasiteettimääritelmää käyttää päästöoikeuksien laskennassa;

4) *kapasiteetin käyttöastekertoimella* laitoksen vuosituotannon ja tuotantokapasiteetin välistä suhdelukua.

Polttoaineiden polton hiilidioksidipäästöjä laskettaessa polttoaineiden ominaispäästökerroimina ja hapettumiskerroimina käytetään ensisijaisesti kansallisesti määriteltyjä Tilastokeskuksen käyttämiä kertoimia ja toissijaisesti hallitustenvälisen ilmastopaneelin IPCC:n määrittelemiä kertoimia Jos toiminnanharjoittaja pystyy komission kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista antamien ohjeiden (K(2004) 130 lopullinen) perusteella osoittamaan perustelluksi IPCC:n suuntaviivoissa määritellyistä kertoimista poikkeavien kertoimien käytön, voidaan näitä kertoimia käyttää kyseisen toiminnanharjoittajan laitoksen päästöoikeuksia laskettaessa.

20 §

Alaryhmien A1 ja A2 jakoperusteet päästökauppakaudelle 2005—2007

Alaryhmiin A1 ja A2 kuuluville laitoksille päästökauppakaudelle 2005—2007 myönnettävät päästöoikeudet lasketaan kertomalla teollisuusprosessin keskimääräisellä käyttöastekertoimella teollisuusprosessin keskimääräinen ominaispäästökerroin ja kertomalla tällä tulolla laitoksen keskimääräisen tuotantokapasiteetin summa vuosina 2005—2007. Öljynjalostamon päästöoikeudet lasketaan 21 §:n säännösten mukaisesti.

Kapasiteetin keskimääräinen käyttöastekerroin lasketaan viidestä vuosihavainnosta vuosilta 1998—2002 siten, että suurin ja pienin kerroin jätetään huomiotta ja jäljelle jäävistä kolmesta kertoimesta lasketaan aritmeettinen keskiarvo.

Keskimääräinen ominaispäästökerroin lasketaan viidestä vuosihavainnosta vuosilta 1998—2002 siten, että suurinta ja pienintä kerrointa ei oteta huomioon ja jäljelle jäävis-

tä kolmesta kertoimesta lasketaan aritmeettinen keskiarvo.

Vuosien 2005—2007 keskimääräinen tuotantokapasiteetti perustuu toiminnanharjoittajan arvioon. Tuotantokapasiteetin muutoksen vuosina 2005—2007 tulee perustua toiminnanharjoittajan tekemiin hankkeen toteuttamisen kannalta sitoviin päätöksiin.

21 §

Öljynjalostamoiden jakoperusteet päästökauppakaudelle 2005—2007

Öljynjalostukselle päästökauppakaudelle 2005—2007 myönnettävät päästöoikeudet lasketaan kertomalla keskimääräinen polttoainekulutus keskimääräisellä ominaispäästökerroimella ja kertomalla tämä tulo kolmella. Tähän päästöoikeusmäärään lisätään toiminnanharjoittajan arvioima vedyntuotannon määrä vuosina 2005—2007 tonneina kerrottuna 5,6:lla. Näin saatuun lukuun lisätään se jalostamon polttoainekulutuksen kasvusta aiheutuvan hiilidioksidipäästöjen määrä, joka on seurausta jalostamomuutoksen aiheuttamista lopputuoterakenteen muutoksista vuosina 2005—2007.

Keskimääräinen ominaispäästökerroin lasketaan viidestä vuosihavainnosta vuosilta 1998—2002 siten, että suurinta ja pienintä kerrointa ei oteta huomioon ja jäljelle jäävistä kolmesta kertoimesta lasketaan aritmeettinen keskiarvo.

Polttolaitoksen keskimääräinen polttoainekulutus lasketaan viidestä vuosihavainnosta vuosilta 1998—2002 siten, että vuosikulutuksesta vähennetään vastaavana aikana tuotetun vedyn valmistukseen käytetty polttoaine ja näin saaduista luvuista suurin ja pienin havainto jätetään huomiotta ja jäljelle jäävistä kolmesta havainnosta lasketaan aritmeettinen keskiarvo.

Vedyntuotannon ja jalostamomuutokseen liittyvästä polttoainekulutuksen kasvusta aiheutuvien hiilidioksidipäästöjen määrät vuosina 2005—2007 perustuvat toiminnanharjoittajan arvioon. Laitoksen toiminnan muutoksen vuosina 2005—2007 tulee perustua toiminnanharjoittajan tekemiin hankkeen toteuttamisen kannalta sitoviin päätöksiin.

22 §

Alaryhmien B1 ja B2 jakoperusteet päästökauppakaudelle 2005—2007

Alaryhmään B1 ja B2 kuuluville laitoksille päästökauppakaudelle 2005—2007 myönnettävät yhtä vuotta vastaavat päästöoikeudet lasketaan kertomalla keskimääräinen polttoainekulutus keskimääräisellä ominaispäästökertoimella. Massa- ja paperiteollisuuden, metallien valmistuksen sekä kemianteollisuuden alaryhmiin B1 ja B2 kuuluvien laitosten päästöoikeudet lasketaan kertomalla edellä saatu tulo laitoksen energian tuotantoon kiinteästi liittyvän teollisuusprosessin kapasiteetin tiedossa olevalla vuoden 2005 tammi-kuun 1 päivän ja vuoden 2000 kesäkuun 30 päivän kapasiteettien suhteella.

Polttolaitoksen keskimääräinen polttoainekulutus lasketaan viidestä vuosihavainnosta vuosilta 1998—2002 siten, että suurin ja pienin havainto jätetään huomiotta ja jäljelle jäävistä kolmesta havainnosta lasketaan aritmeettinen keskiarvo. Massa- ja paperiteollisuuden osalta polttoainekulutus lasketaan vain fossiilisten polttoaineiden ja turpeen osalta.

Alaryhmään B2 kuuluvan laitoksen vuotuisesta polttoainekulutuksesta vähennetään laitoksen tuottaman lauhdesähkön laskennallinen polttoainetarve käyttäen hyötysuhteena arvoa 0,4. Lauhdesähkön tuotannon osalta päästöoikeudet lasketaan alaryhmän D jakoperusteiden mukaisesti. Massa- ja paperiteollisuuden sekä öljynjalostuksen alaryhmään B2 kuuluvien laitosten lauhdesähkön tuotannon päästöoikeudet lasketaan alaryhmän B2 jakoperusteiden mukaisesti eikä polttoainekulutuksen vuosihavainnoista poisteta lauhdesähkön laskennallisia polttoaineita.

Keskimääräinen ominaispäästökerroin lasketaan viidestä vuosihavainnosta vuosilta 1998—2002 siten, että suurinta ja pienintä kerrointa ei oteta huomioon ja jäljelle jäävistä kolmesta kertoimesta lasketaan aritmeettinen keskiarvo.

Jos alaryhmään B1 tai B2 kuuluvan laitoksen lämmöntuotannosta keskimäärin yli 20 prosenttia on vuosina 1998—2002 ollut kaukolämmön tuotantoa, kaukolämmön ja sitä vastaavan yhteistuotantosähkön osalta pääs-

töoikeuksia laskettaessa tehdään 23 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu lämpöilakorjaus sekä käytetään lisäksi 23 §:n 1 momentin 4 kohdassa määriteltyä kerrointa.

Jos alaryhmään B1 tai B2 kuuluvan laitoksen laitospaikalle on vuoden 1998 jälkeen tullut uusi, merkittävä polttolaitos, joka on korvannut laitospaikan muiden polttolaitosten yhteenlasketusta tuotannosta yli puolet, ja korvatut polttolaitokset tai pääosa niistä on jäänyt toimintaan esimerkiksi vara- ja huipulaitoksina, lasketaan kunkin laitoksen päästöoikeudet erikseen siten, että laskentakautena käytetään laitosten pisintä mahdollista yhteistä ajanjaksoa ja muuten päästöoikeudet lasketaan 1—5 momentin mukaisesti.

23 §

Alaryhmien C1 ja C2 jakoperusteet päästökauppakaudelle 2005—2007

Alaryhmään C1 ja C2 kuuluville laitoksille päästökauppakaudelle 2005—2007 myönnettävät yhtä vuotta vastaavat päästöoikeudet lasketaan siten, että:

1) alaryhmään C2 kuuluvan laitoksen vuotuisesta polttoainekulutuksesta vähennetään laitoksen tuottaman lauhdesähkön laskennallinen polttoainetarve käyttäen hyötysuhteena arvoa 0,4 ja käyttäen lauhdesähkön polttoainejakautumana laitoksen kyseisen vuoden polttoainejakautumaa;

2) laitoksen vuotuinen polttoainekulutus korjataan vastaamaan pitkän aikavälin ulkolämpötilaa kertomalla kyseiset polttoainekulutukset kertoimella, joka saadaan, kun kerrotaan luku 0,65 kyseisen suuralueen toteutuneen lämmitystarveluvun ja vuosien 1971—2000 keskimääräisellä saman suuralueen lämmitystarveluvun suhteella ja kun näin saatuun tuloon lisätään 0,35; alaryhmään C2 kuuluvan laitoksen osalta lämpöilakorjaus tehdään polttoainekulutuksille, joista on poistettu kohdassa 1 mainittu polttoainekulutus;

3) edellä määritellyllä tavalla laskettu keskimääräinen polttoainekulutus kerrotaan keskimääräisellä ominaispäästökertoimella;

4) edellä laskettu luku kerrotaan laitoksen tai mahdollisesti muiden samaan kaukolämpöverkkoon liitettyjen saman toiminnanhar-

joittajan laitosten vuoden 2002 loppuun mennessä tehtyjen kaukolämpöasiakkaiden lämpösopimusten tilaustehojen summalla ja jaetaan vuoden 1997 loppuun mennessä tehtyjen lämpösopimusten tilaustehojen summalla;

5) näin saatuun päästöoikeuksien määrään lisätään kohdassa 1 tarkoitettu alaryhmän D jakoperusteiden mukaisesti laskettu päästöoikeuksien määrä.

Polttolaitoksen keskimääräinen polttoainekulutus lasketaan viidestä 1 momentin 1 kohdan mukaisella vähennyksellä korjatusta sekä 1 momentin 2 kohdassa määritellyllä tavalla lämpötilakorjatusta vuosihavainnosta vuosilta 1998—2002 siten, että suurin ja pienin havainto jätetään huomiotta ja jäljelle jäävistä kolmesta havainnosta lasketaan aritmeettinen keskiarvo.

Keskimääräinen ominaispäästökerroin lasketaan viidestä 1 momentin 1 kohdan mukaisella vähennyksellä korjatusta vuosihavainnosta vuosilta 1998—2002 siten, että suurinta ja pienintä kerrointa ei oteta huomioon ja jäljelle jäävistä kolmesta kertoimesta lasketaan aritmeettinen keskiarvo.

24 §

Kaukolämpölaitosten käsittely yhtenä kokonaisuutena

Samaan kaukolämpöverkkoon kaukolämpöä tuottavien alaryhmään C1 ja C2 kuuluville laitoksille päästöoikeudet lasketaan siten, että:

1) näitä laitoksia käsitellään yhtenä kokonaisuutena laskemalla niiden kaukolämmön tuotannon polttoainekulutukset ja hiilidioksidipäästöt yhteen kunakin tarkastelujakson vuonna;

2) näin käsitellylle kokonaisuudelle määritellään päästöoikeudet 23 §:n mukaisesti ja näin saadut päästöoikeudet kohdistetaan yksittäisille laitoksille siinä suhteessa kuin niillä on ollut hiilidioksidipäästöjä yhteisinä toimintavuosina vuoden 1998 jälkeen.

Kun päästöoikeuksia jaetaan 1 momentin mukaisesti sellaisille laitoksille, jotka tuottavat kaukolämpöä eri kaukolämpöverkkoihin, lasketaan kutakin kaukolämpöverkkoa koskeva lämpösopimusten tilaustehojen kehitys-

tä kuvaava 23 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu kerroin kyseisen verkon loppuasiakkaiden lämpösopimusten tilaustehojen avulla.

25 §

Alaryhmien D ja E jakoperusteet päästökauppaudelle 2005-2007

Alaryhmään D kuuluville laitoksille päästökauppaudelle 2005—2007 myönnettävät yhtä vuotta vastaavat päästöoikeudet lasketaan kertomalla vuosien 2000—2003 keskimääräinen vuotuinen polttoainekulutus vuosien 2000—2003 keskimääräisellä ominaispäästökertoimella. Polttoainekulutus ja ominaispäästökerroin lasketaan vuosien 2000—2003 aritmeettisena keskiarvona.

Alaryhmään E kuuluville laitoksille päästökauppaudelle 2005—2007 myönnettävät yhtä vuotta vastaavat päästöoikeudet lasketaan kertomalla vuosien 1998—2002 keskimääräinen vuotuinen polttoainekulutus vuosien 1998—2002 keskimääräisellä ominaispäästökertoimella. Polttoainekulutus ja ominaispäästökerroin lasketaan vuosien 1998—2002 aritmeettisena keskiarvona.

26 §

Vuonna 1998 tai sen jälkeen valmistuneet laitokset

Laitoksille tai niiden osille, jotka ovat valmistuneet vuonna 1998 tai sen jälkeen, päästökauppaudelle 2005—2007 myönnettävät yhtä vuotta vastaavat päästöoikeudet lasketaan seuraavasti:

1) laitoksille, jotka ovat valmistuneet vuonna 1998 ja joilla oli vuoden 2002 loppuun mennessä neljä täyttä toimintavuotta, myönnetään päästöoikeuksia kyseisen alaryhmän jakoperusteiden mukaan siten, että laskennassa poistetaan laitosten toteutuneiden polttoainekulutuksen ja ominaispäästöjen suurimmat ja pienimmät vuosiarvot ja laskentakaavassa käytetään polttoainekulutuksen ja ominaispäästöjen keskiarvona kahden jäljelle jääneen vuoden aritmeettista keskiarvoa;

2) laitoksille, jotka ovat valmistuneet vuonna 1999 ja joilla oli vuoden 2002 loppuun mennessä kolme täyttä toimintavuotta, myönnetään päästöoikeuksia kyseisen alaryhmän jakoperusteiden mukaan ottamalla mukaan vuoden 2003 arvot siten, että laskennassa poistetaan laitosten toteutuneiden polttoainekulutusten ja ominaispäästöjen suurimmat ja pienimmät vuosiarvot. Laskentakaavassa käytetään polttoainekulutuksen ja ominaispäästöjen keskiarvona kahden jäljelle jääneen vuoden aritmeettista keskiarvoa;

3) laitoksille, jotka ovat valmistuneet vuonna 2000 ja joilla oli vuoden 2002 loppuun mennessä kaksi täyttä toimintavuotta, jaetaan päästöoikeuksia kyseisen alaryhmän jakoperusteiden mukaan ottamalla mukaan vuoden 2003 arvot ja laskelmalla näistä kolmesta vuodesta aritmeettinen keskiarvo;

4) laitoksille, jotka ovat valmistuneet vuonna 2001 ja joilla oli vuoden 2002 loppuun mennessä yksi täysi toimintavuosi, myönnetään päästöoikeuksia kyseisen alaryhmän jakoperusteiden mukaan ottaen mukaan vuoden 2003 polttoainekulutusten ja ominaispäästöjen arvot ja käyttämällä laskentakaavassa polttoainekulutusten ja ominaispäästöjen keskiarvoina vuosien 2002 ja 2003 aritmeettista keskiarvoa;

5) laitoksille, jotka ovat valmistuneet vuonna 2002 ja joilla oli vuoden 2003 loppuun mennessä yksi täysi toimintavuosi, myönnetään päästöoikeuksia kyseisen alaryhmän jakoperusteiden mukaan ottaen mukaan toiminnanharjoittajan esittämät arviot vuoden 2004 polttoainekulutuksesta ja ominaispäästöistä ja käyttämällä laskentakaavassa polttoainekulutusten ja ominaispäästöjen keskiarvoina vuosien 2003 ja 2004 aritmeettisiä keskiarvoa;

6) laitoksille, jotka ovat valmistuneet vuonna 2003 ja joilla on toukokuun 2004 loppuun mennessä yksi täysi toimintavuosi, myönnetään päästöoikeuksia kyseisen alaryhmän jakoperusteiden mukaan ja käyttämällä laskentakaavassa polttoainekulutuksen ja ominaispäästöjen vertailukautena laitoksen valmistumisen jälkeistä 12 kuukauden jaksoa sekä toiminnanharjoittajan arvioita tätä 12 kuukauden jaksoa seuraavasta 12 kuukauden jaksosta ja laskemalla näistä polttoaineku-

lutuksen ja ominaispäästöjen aritmeettinen keskiarvo.

Alaryhmään D kuuluviin laitoksiin, jotka ovat valmistuneet vuonna 2000 tai sen jälkeen, myönnettävät päästöoikeudet lasketaan käyttämällä 1 momentin 3—6 kohdan mukaisen ajanjakson polttoainekulutuksen ja ominaispäästökertoimen aritmeettista keskiarvoa. Alaryhmään E kuuluviin laitoksiin, jotka ovat valmistuneet vuonna 1998 tai sen jälkeen, käytetään 1 momentin 1—6 kohdan mukaisen ajanjakson polttoainekulutuksen ja ominaispäästökertoimen aritmeettista keskiarvoa.

Laitokselle, joka kuuluu alaryhmään A1 tai A2 ja joka on valmistunut vuonna 2000 tai sen jälkeen ja jonka käyntiasteen asteittainen nousu johtaa siihen, että laitoksen päästöoikeudet jäävät 20 §:ssä tarkoitettuja jakoperusteita käyttämällä enintään 90 prosenttiin siitä, mitä sen päästöt ovat olleet vuonna 2003, tai jos tällaisen laitoksen yhdenkin vuoden käyttöaste on ollut tarkastelujaksolla alle 65 prosenttia, lasketaan päästöoikeudet 28 §:ssä tarkoitetuilla uuden osallistujan jakoperusteilla.

27 §

Varaus uusille osallistujille

Kansallisessa jakosuunnitelmaesityksessä varataan päästökauppakaudelle 2005—2007 osa päästöoikeuksista sellaisille 2 momentissa tarkoitetuille laitoksille ja laitosten muutoksille (*uusi osallistuja*), jotka eivät sisälly 34 §:ssä tarkoitettuun kansalliseen jakosuunnitelmaesitykseen ja jotka otetaan kaupalliseen käyttöön ennen päästökauppakauden päättymistä.

Uusille osallistujille varattavasta osuudesta myönnetään päästöoikeuksia:

1) laitokselle, joka rakennetaan uudelle tai olemassa olevalle laitosalueelle ja joka kuuluu 2 tai 3 §:n mukaan lain soveltamisalaan;

2) laitokselle, joka tulee lain soveltamisalaan sen seurauksena, että laitospaikalle rakennettavan polttolaitoksen nimellinen lämpöteho laitospaikalla jo olevien laitosten nimellisten lämpötehojen kanssa yhteensä ylittää 20 megawattia, tai jos laitospaikan yh-

teenlaskettu kapasiteetti muuten ylittää 2 §:ssä tarkoitetut kapasiteettirajat;

3) laitokselle, joka liitetään kaukolämpöverkkoon, johon liitetystä polttolaitoksista yhdenkin nimellinen lämpöteho on yli 20 megawattia;

4) olemassa olevalle nimelliseltä lämpöteholtaan enintään 20 megawatin laitokselle, joka on osa yhdyskuntia palvelevaa lämmönjakeluverkkoa, johon liitetään uusi nimelliseltä lämpöteholtaan yli 20 megawatin laitos;

5) polttolaitoksen muutokselle, joka lisää laitoksen nimellistä lämpötehoa 20 megawattilla tai vähintään 10 prosentilla;

6) alaryhmään A1 tai A2 kuuluvan laitoksen tai prosessin muutokselle, joka lisää laitoksen tai prosessin tuotantokapasiteettia siten, että muutos on vähintään 10 prosenttia tai suurempi kuin päästökauppadirektiivin liitteessä mainitut rajat niille laitoksille, jotka kuuluvat direktiivin piiriin; massanvalmistukselle käytetään paperinvalmistuksen rajaa 20 tonnia päivässä; sekä

7) ennen tämän lain voimaantuloa olemassa olleille laitokselle, jonka päästöt lisääntyvät väistämättömästi Euroopan yhteisöjen lainsäädännön vaatimusten seurauksena yli 10 prosenttia ja jossa näiden vaatimusten johdosta tehdään investointeja.

Edellä 2 momentin 5 ja 6 kohdassa tarkoitetuille laitoksen tai prosessin muutokselle päästöoikeuksia myönnetään laitoksen tai prosessin muuttuneelle osalle ja niille laitoksen tai prosessin osille, johon kyseiset muutokset vaikuttavat.

Laitoksen kasvihuonekaasujen päästöluvan peruuttamisen seurauksena laitoksen kansallisessa rekisterissä olevalle tilille kirjaamatta jääneet päästöoikeudet siirtyvät käytettäviksi uusille osallistujille varattuun osuuteen. Jos uusille osallistujille päästökauppakaudelle 2005—2007 varattu osuus ei riitä kaikille edellä tarkoitetuille uusille osallistujille, tulee uusien osallistujien hankkia päästöoikeuksia toisten laitosten toiminnanharjoittajilta tai markkinoilta. Niille uusille osallistujille, jotka ovat hakeneet päästöoikeuksia 40 §:n mukaisesti ja joille ei vielä ole myönnetty päästöoikeuksia, myönnettävät päästöoikeudet sovitetaan jäljellä olevaan päästöoikeuksien määrään siten, että niiden kaikkien 28 §:n mukaisesti laskettavista päästöoikeuksien

määristä vähennetään yhtä suuri prosentiosuus.

28 §

Uusia osallistujia koskevat jakoperusteet päästökauppakaudelle 2005—2007

Uudelle osallistujalle päästökauppakaudelle 2005—2007 myönnettävät yhtä vuotta vastaavat päästöoikeudet lasketaan laitoksen nimellisen lämpötehon, 2 momentissa tarkoitetun laitostyyppin vuotuisen huipunkäyttöajan ja vertailupolttoaineena käytettävän polttoaineen polton ominaispäästökertoimen tulona. Päästöoikeuksia myönnetään jäljelle olevalle päästökauppakaudelle laitoksen tai laitoksen muutoksen kaupallista käyttöönottoa seuraavan kuukauden alusta lukien.

Uusien osallistujien vuotuisina huipunkäyttöaikoina käytetään seuraavia arvoja:

1) kaukolämmön ja siihen liittyvän sähkön peruskuorman tuotanto: 6000 tuntia vuodessa;

2) prosessiteollisuuden (massa- ja paperi-, öljynjalostus-, kemian- ja rakennusaineteollisuus ja metallien valmistus) tuotanto ja siihen liittyvä lämmön tai höyryn tuotanto: vastaavan toiminnan sadan prosentin käyttöastetta vastaava käyttöaika vuosina 1998—2002;

3) muun teollisuuden lämmön tai höyryn tuotanto: vastaavan toiminnan keskimääräinen huipunkäyttöaika vuosina 1998—2002;

4) lauhdutusvoimalaitos: 6000 tuntia vuodessa; sekä

5) huippukaasaturpiinit, kaukolämmön tai teollisuuden lämmön tai höyryn varakattila taikka muu vastaava satunnaisesti käytettävä laitos: 500 tuntia vuodessa.

Päästöoikeuksien määrää laskettaessa laskennassa käytetään seuraavia ominaispäästökertoimia:

1) jos laitos on suunniteltu polttamaan nestemäistä tai kaasumaista polttoainetta, ominaispäästökertoimenä käytetään 56,0 g CO₂/MJ;

2) jos laitos on suunniteltu polttamaan pääasiassa kiinteää polttoainetta, ominaispäästökertoimenä käytetään 74,2 g CO₂/MJ, mikä vastaa seospolttoainetta, jossa turvetta on 70 prosenttia ja puuta 30 prosenttia; tai

3) jos uusi laitos kuuluu alaryhmiin A1 tai A2, käytetään alaryhmän vastaavan toiminnon alhaisinta toteutunutta vuosittaista ominaispäästökerrointa vuosina 1998—2002.

Edellä 27 §:n 2 momentin 6 kohdassa tarkoitettulle laitoksen tai prosessin muutokselle päästöoikeudet lasketaan samojen jakoperusteiden mukaisesti kuin olemassa olevalle laitokselle.

29 §

Päästöoikeusmäärän kohtuullistaminen

Päästöoikeuksien määrää voidaan kohtuullistaa, jos päästöoikeuksien laskentakaavat johtavat yksittäisten laitosten osalta ilmeiseen kohtuuttomuuteen muihin samaan alaryhmään kuuluviin kilpaileviin toiminnanharjoittajiin verrattuna tarkastelukaudella olleen laitoksen käyttöönottovaiheesta johtuvan alhaisen käyntiasteen, laitoksen tuotantoa vaikeuttaneen konerikon, tulipalon tai muun näihin rinnastettavan syyn vuoksi. Toiminnanharjoittajan tulee päästöoikeuksia hakiessaan esittää perustelut haluamalleen kohtuullistamiselle.

30 §

Päästöoikeuksien määrän sovittaminen niiden kokonaismäärään

Jos laitoskohtaisten päästöoikeuksien kokonaismäärä olisi 20—26 §:n jakoperusteiden mukaan laskettuna ja 29 §:ssä mukaisen kohtuullistamisen jälkeen suurempi tai pienempi kuin kansallisessa jakosuunnitelmaesityksessä ja päästöoikeuksien myöntämispäätöksessä päätettävä päästöoikeuksien kokonaismäärä ilman uusille osallistujille varattua määrää, sovitetaan laitoskohtaiset päästöoikeudet hyväksytyyn kokonaismäärään siten, että:

1) hyväksytyistä kokonaismäärästä vähennetään uusille osallistujille varattava päästöoikeuksien määrä ja näin saatu tulos jaetaan 20—26 ja 29 §:n perusteella laskettavien päästöoikeuksien summalla; ja

2) näin saadulla suhdeluvulla kerrotaan alun perin muodostuvat laitoskohtaiset päästöoikeudet.

Jos 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu suhdeluku on pienempi kuin yksi, kerrotaan uusille osallistujille 28 §:n jakoperusteiden mukaan lasketut päästöoikeudet tällä suhdeluvulla.

31 §

Ylivoimainen este

Valtioneuvosto voi ylivoimaisen esteen vuoksi toiminnanharjoittajan hakemuksesta myöntää päästökauppakaudella 2005-2007 laitoksille päästöoikeuksia 37 §:ssä tarkoitettua päätöksessä laitoksille myönnettyjen päästöoikeuksien lisäksi (*lisäpäästöoikeus*). Ylivoimaiseksi esteeksi katsotaan toiminnanharjoittajan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleva tilanne tai tapahtuma, johon hän ei ole kohtuudella voinut varautua ja josta aiheutuu laitoksen hiilidioksidipäästöjen merkittävä lisääntyminen. Hakemuksen sisällöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvosto päättää kansallisesta esityksestä Euroopan yhteisöjen komissiolle lisäpäästöoikeuksien myöntämiseksi. Valtioneuvosto päättää lisäpäästöoikeuksien myöntämisestä välittömästi sen jälkeen, kun Euroopan yhteisöjen komissio on hyväksynyt lisäpäästöoikeuksien myöntämisen. Päätöksestä on käytävä ilmi, miten päästökaupparanomaisen kirjaa lisäpäästöoikeudet kansalliseen rekisteriin kyseiselle toiminnanharjoittajalle. Lisäpäästöoikeudet eivät ole siirtekelppoisia.

Päätös on annettava tiedoksi toiminnanharjoittajalle sekä toimitettava päästökaupparanomaiselle.

4 luku

Päätös kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä ja päästöoikeuksien myöntäminen

32 §

Kansallisen jakosuunnitelmaesityksen valmistelu

Kauppa- ja teollisuusministeriö valmistelee kansallisen jakosuunnitelmaesityksen yhteistyössä muiden asianomaisten ministeriöiden

kanssa.

Ministeriön on jakosuunnitelmaesitystä valmisteltaessa varattava toiminnanharjoittajille sekä viranomaisille ja muille tahoille, joiden toimintaa tai etua esitys erityisesti koskee, tilaisuus lausunnon antamiseen. Esitystä valmisteltaessa on lisäksi asiasta tiedotettava sillä tavoin, että varataan yleisölle mahdollisuus mielipiteen esittämiseen. Kuulemisessa ja mielipiteen esittämisessä varataan mahdollisuus lausua 35 §:n 1—5 ja 7 kohdassa tarkoitetuista asioista sekä laitosten sisällyttämisestä jakosuunnitelmaesitykseen.

33 §

Ministeriölle toimitettavat tiedot ja päästöoikeuksien hakeminen

Toiminnanharjoittajan on toimitettava kauppa- ja teollisuusministeriölle kansallista jakosuunnitelmaesitystä varten tiedot laitoksesta, sen toiminnasta ja hiilidioksidipäästöjen lähteistä sekä laitoksen käytöstä ja päästöistä. Tietojen ja hakemuksen tarkemmasta sisällöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tiedot on toimitettava päästökauppakautta 2008—2012 ja sitä seuraavia päästökauppa-kausia varten viimeistään 21 kuukautta ennen kyseisen päästökauppakauden alkamista.

Toiminnanharjoittajan on haettava päästöoikeuksia valtioneuvostolle osoitetulla hakemuksella. Toiminnanharjoittajien, jotka ovat 10 §:n 2 momentin mukaisesti hakeneet yhdessä päästölupaa, on haettava päästöoikeuksia yhdessä.

Hakemuksessa on ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetut tiedot sekä tieto siitä, miltä osin ne ovat muuttuneet tai tarkentuneet. Hakemuksessa ei ilmoiteta haettavien päästöoikeuksien määrää. Toiminnanharjoittaja voi päästökauppakautta 2008—2012 ja sitä seuraavia päästökauppa-kausia varten hakea päästöoikeuksia 1 momentissa tarkoitetussa määrääjässä ja toimittaa hakemuksen yhteydessä 1 momentissa tarkoitetut tiedot.

Hakemus on toimitettava päästökauppakautta 2008—2012 ja sitä seuraavia päästökauppa-kausia varten viimeistään 15 kuukaut-

ta ennen kyseisen päästökauppakauden alkamista. Hakemuksen jälkeen muuttuneista tiedoista toiminnanharjoittajan on ilmoitettava viimeistään 15 kuukautta ennen kyseisen päästökauppakauden alkamista. Päästökauppakautta 2005—2007 varten hakemus on toimitettava kahden kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

34 §

Valtioneuvoston päätös kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä

Valtioneuvosto päättää kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä.

Päästökauppakautta 2005—2007 koskeva päätös kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä tehdään välittömästi tämän lain tultua voimaan. Päätös kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä tehdään seuraaville päästökauppa-kausille vähintään 18 kuukautta ennen kyseisen päästökauppakauden alkamista.

35 §

Kansallisen jakosuunnitelmaesityksen sisältö

Valtioneuvoston päätöksestä on käytävä ilmi;

- 1) päästöoikeuksien kokonaismäärä perusteluineen;
- 2) päästöoikeuksien jakomenetelmä;
- 3) päästöoikeuksien jakoperusteet perusteluineen;
- 4) uusille osallistujille varattava päästöoikeusmäärä;
- 5) uusille osallistujille jaettavien päästöoikeuksien jakoperusteet perusteluineen;
- 6) luettelo laitoksista ja päästöoikeuksista, jotka niille kullekin aiotaan myöntää sekä perustelut;
- 7) mikä osuus päästöoikeuksien kokonaismäärästä kirjataan vuosittain toiminnanharjoittajien kyseisten laitosten kansallisessa rekisterissä olevalle tilille;
- 8) miten esitystä valmisteltaessa annetut mielipiteet ja lausunnot on otettu huomioon.

36 §

Kansallisen jakosuunnitelmaesityksen julkaiseminen ja siitä ilmoittaminen

Kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoittaa jakosuunnitelmaesityksestä asianomaisille toiminnanharjoittajille sekä Euroopan yhteisöjen komissiolle ja muille Euroopan unionin jäsenmaille välittömästi valtioneuvoston päätöksen jälkeen. Lisäksi ministeriö julkaisee kansallisen jakosuunnitelmaesityksen sähköisesti ja varaa toiminnanharjoittajille ja yleisölle mahdollisuuden mielipiteen esittämiseen.

37 §

Päästöoikeuksien myöntämispäätös

Valtioneuvosto tekee päätöksen päästöoikeuksien myöntämisestä sen jälkeen, kun Euroopan yhteisöjen komissio on käsitellyt kansallisen jakosuunnitelmaesityksen. Valtioneuvoston päätös on tehtävä vähintään 12 kuukautta ennen kyseisen päästökauppa-kauden alkamista.

Päästökauppakautta 2005—2007 koskeva valtioneuvoston päätös on tehtävä mahdollisimman pian sen jälkeen, kun 33 §:n 4 momentissa tarkoitettu päästöoikeuksien hakemiseen varattu määräaika on päättynyt ja komissio on käsitellyt kansallisen jakosuunnitelmaesityksen.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu päätös perustuu 15—27, 29 ja 30 §:n mukaisiin perusteisiin sekä 35 §:ssä tarkoitettuun kansalliseen esitykseen ja siihen Euroopan yhteisöjen komission käsittelyn perustella tehtyihin muutoksiin.

38 §

Päästöoikeuksien myöntämispäätöksen sisältö

Päästöoikeuksien myöntämispäätöksestä on käytävä ilmi:

- 1) edellä 35 §:n 1—5, 7 ja 8 kohdassa tarkoitettut seikat tarkistettuina;
- 2) Euroopan yhteisöjen komission kansalliseen esitykseen esittämät muutokset;

3) laitokset sekä niille myönnettävät päästöoikeudet perusteluineen.

39 §

Päästöoikeuksien myöntämispäätöksen tiedoksianto ja siitä tiedottaminen

Päästöoikeuksien myöntämispäätös on annettava tiedoksi toiminnanharjoittajille, joita päätös koskee, sekä toimitettava päästökaupaviranomaiselle.

Kauppa- ja teollisuusministeriö julkaisee päätöksen sähköisesti.

40 §

Hakemus päästöoikeuksien myöntämisestä uudelle osallistujalle

Uuden osallistujan on haettava päästöoikeuksia valtioneuvostolle osoitetulla hakemuksella. Hakemus on toimitettava valtioneuvostolle aikaisintaan 12 ja viimeistään 6 kuukautta ennen sitä ajankohtaa, josta alkaen päästöoikeuksia haetaan uuden osallistujan käytettäväksi.

Hakemuksessa on ilmoitettava seuraavat tiedot:

- 1) selvitys uudesta laitoksesta ja sen toiminnasta taikka laitoksen muutoksesta;
- 2) ajankohta, jolloin laitos tai sen muutos otetaan kaupalliseen käyttöön; sekä
- 3) muut tarvittavat tiedot päästöoikeuksien määrän laskemiseksi.

Tietojen tarkemmasta sisällöstä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

41 §

Päätös päästöoikeuksien myöntämisestä uudelle osallistujalle

Valtioneuvosto päättää päästöoikeuksien myöntämisestä uudelle osallistujalle. Päätöksestä on käytävä ilmi uudelle osallistujalle myönnetty päästöoikeuksien enimmäismäärä perusteluineen. Päästöoikeuksia myönnetään jäljellä olevalle päästökauppakaudelle toi-

minnanharjoittajan ilmoittamaa laitoksen tai laitoksen muutoksen kaupallista käyttöönottoa seuraavan kuukauden alusta lukien. Jos kaupallinen käyttöönotto viivästyy toiminnanharjoittajan hakemuksessa ilmoittamasta ajankohdasta, päästökauppavirano mainen kirjaa päästöoikeuksia toiminnanharjoittajan kyseisen laitoksen kansallisessa rekisterissä olevalle tilille ainoastaan sen määrän, joka vastaa todellista käyttöönottoa seuraavan kuukauden alun ja päästökauppakauden loppun väliselle ajalle laskettavia päästöoikeuksia. Valtioneuvoston päätöksestä on käytävä ilmi myös, mikä osa päästöoikeuksien kokonaisuudesta kirjataan vuosittain laitoksen kansallisessa rekisterissä olevalle tilille.

Päästöoikeuksien myöntämisen edellytyksenä on, että laitokselle on myönnetty kasvihuonekaasujen päästölupa taikka laitoksen muutoksen johdosta lupaa on muutettu tai tarkistettu.

Päätös on annettava tiedoksi toiminnanharjoittajalle sekä toimitettava päästökauppaviranomaiselle. Kauppa- ja teollisuusministeriö julkaisee päätöksen sähköisesti.

5 luku

Rekisteri

42 §

Rekisterin perustaminen ja ylläpito

Päästökauppaviranomainen toimii kansallisen rekisterin rekisterinpitäjänä sen varmistamiseksi, että päästöoikeuksien vuosittaisesta kirjaamisesta, hallussapidosta, siirtämisestä ja mitätöinnistä pidetään tarkkaa tilinpitoa. Päästökauppaviranomainen voi antaa kansallisen rekisterin ylläpitoon liittyviä tehtäviä ulkopuolisen hoidettavaksi.

Rekisteri toimii myös Kioton pöytäkirjan mukaisista päästöyksiköistä kirjaa pitävänä kansallisena rekisterinä. Rekisterin tämän osan käyttöönotosta säädetään erikseen.

43 §

Kansallisen rekisterin yhteys komission keskusrekisteriin

Kansallinen rekisteri on yhteydessä Euroopan yhteisöjen komission keskusrekisteriin, joka tekee riippumattoman tapahtumakirjan avulla automaattisia tarkistuksia kustakin tapahtumasta rekisterissä varmistaakseen, että päästöoikeuksien vuosittaisessa kirjaamisessa, siirtämisessä ja mitätöinnissä toimitaan säännösten mukaisesti.

Kansalliset rekisterit ja Euroopan yhteisöjen komission keskusrekisteri koostuvat sähköisistä tietokannoista, joiden yhteisten tietojen avulla seurataan päästöoikeuksien vuosittaista kirjaamista, hallussapitoa, siirtämistä ja mitätöintiä sekä varmistetaan, että siirrot eivät ole Kioton pöytäkirjasta johtuvien velvoitteiden vastaisia.

44 §

Rekisteriä ja päästöyksiköiden tilinpitoa koskevat vaatimukset

Päästöoikeuksien vuosittaisen kirjaamisen, hallussapidon, siirtämisen ja mitätöinnin kirjaamisesta rekisteriin sekä yleisön oikeudesta tutustua rekisterissä oleviin tietoihin ja tietojen salassa pidosta on voimassa, mitä Euroopan yhteisöjen komission päästökauppadirektiivin 19 artiklan nojalla annetussa asetuksessa, jäljempänä komission rekisteriasetus, säädetään. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa säätää komission rekisteriasetuksen täytäntöönpanosta.

45 §

Päästöoikeuksien hallussapito ja siirto

Päästöoikeuksia voi pitää hallussaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Rekisterissä kirjataan erillisille tileille kunkin sellaisen henkilön päästöoikeudet, jonka tilille päästöoikeuksia vuosittain kirjataan tai jolle niitä siirretään.

Päästöoikeuksia voidaan siirtää henkilöiden välillä yhteisössä. Päästöoikeuksia voidaan siirtää Euroopan yhteisössä olevien henkilöiden ja kolmansissa maissa olevien henkilöiden välillä, jos kolmansien maiden

päästökauppajärjestelmien mukaiset päästöoikeudet on tunnustettu päästökauppadirektiivin 25 artiklassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti.

6 luku

Päästöoikeuksien kirjaaminen, palauttaminen, mitätöinti ja voimassaolo

46 §

Päästöoikeuksien vuosittainen kirjaaminen

Päästökauppaviranomainen kirjaa vuosittain laitokselle päästöoikeuksien myöntämispäätöksen mukaisen määrän päästöoikeuksia helmikuun 28 päivään mennessä päästöluvan haltijan kansallisessa rekisterissä olevalle kyseisen laitoksen tilille.

Päästöoikeuksien kirjaamisen edellytyksenä on, että laitoksella on voimassa oleva kasvihuonekaasujen päästölupa.

Jos päästökauppaviranomainen peruuttaa laitoksen kasvihuonekaasujen päästöluvan, päästökauppaviranomainen ei saa luvan peruuttamisen jälkeen kirjata päästöluvan haltijalle kyseisen laitoksen tilille 1 momentissa tarkoitettuja vuosittain kirjattavia päästöoikeuksia.

47 §

Päästöoikeuksien kirjaaminen uudelle osallistujalle

Päästökauppaviranomainen kirjaa uuden osallistujan rekisterissä olevalle tilille vuosittain päästöoikeuksien myöntämispäätöksen mukaisen määrän päästöoikeuksia helmikuun 28 päivään mennessä. Jos 2 momentin mukaiset kirjaamisen edellytykset täyttyvät tämän ajankohdan jälkeen, päästökauppaviranomaisen on tehtävä kirjaus välittömästi kirjaamisen edellytysten täytyttyä.

Päästöoikeuksien kirjaamisen edellytyksenä on, että laitokselle on myönnetty kasvihuonekaasujen päästölupa tai lupaa on laitoksen muutoksen johdosta muutettu ja että

laitos tai laitoksen muutos on otettu kaupalliseen käyttöön. Toiminnanharjoittajan on toimitettava selvitys kaupallisesta käytöstä päästökauppaviranomaiselle.

48 §

Päästöoikeuksien kirjaaminen toiminnanharjoittajan vaihtuessa

Laitoksen toiminnanharjoittajan vaihtuessa 37 tai 41 §:ssä tarkoitetun päätöksen mukaiset vuosittain kirjattavat päästöoikeudet kirjataan uuden toiminnanharjoittajan rekisterissä olevalle kyseisen laitoksen tilille siitä alkaen, kun kasvihuonekaasujen päästölupaan on merkitty uusi toiminnanharjoittaja 12 §:n 1 momentin mukaisesti.

Kaikki 37 tai 41 §:ssä tarkoitetun päätöksen mukaiset vuosittain kirjattavat päästöoikeudet kirjataan aikaisemman toiminnanharjoittajan rekisterissä olevalle kyseisen laitoksen tilille, jos samaan kasvihuonekaasujen päästölupaan sisältyvästä laitoksen tai laitosten toiminnasta ainoastaan osa siirtyy uudelle toiminnanharjoittajalle. Uusi ja aikaisempi toiminnanharjoittaja voivat kuitenkin sopia, että osa päästöoikeuksista kirjataan uuden toiminnanharjoittajan laitoksen tilille sen jälkeen, kun uudelle toiminnanharjoittajalle on myönnetty luovutettua toimintaa koskeva kasvihuonekaasujen päästölupa. Tätä koskeva kirjallinen sopimus on toimitettava päästökauppaviranomaiselle.

49 §

Velvoite palauttaa päästöoikeuksia ja päästöoikeuksien voimassaolo

Toiminnanharjoittajan on palautettava vuosittain huhtikuun 30 päivään mennessä kustakin laitoksesta edellisenä kalenterivuonna aiheutuneita ja 7 luvun mukaisesti todennettuja päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia 42 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin.

Toiminnanharjoittaja voi täyttää 1 momentissa säädetyt velvoitteensa palauttamalla

Suomen tai jonkin muun Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion toimivaltaisen viranomaisen myöntämiä päästöoikeuksia taikka kolmansissa maissa myönnettyjä päästöoikeuksia, jos kolmansien maiden päästöoikeudet on tunnustettu päästökauppadirektiivin 25 artiklan mukaisesti.

Päästöoikeudet ovat voimassa sen päästökauppakauden velvoitteiden täyttämiseen, jolle ne on 37 tai 41 §:n mukaisella päätöksellä tai vastaavalla muussa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa tehdyllä päätöksellä myönnetty.

50 §

Päästöoikeuksien mitätöinti

Päästökauppaviranomaisen mitätöi 49 §:n 1 momentin mukaisesti palautetut päästöoikeudet palauttamisen jälkeen.

Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka rekisterissä olevalla tilillä päästöoikeudet ovat, voi kirjallisesti pyytää päästökauppaviranomaista mitätöimään ne. Päästökauppaviranomaisen on mitätöitävä päästöoikeudet viivytyksettä.

Päästökauppaviranomaisen on neljän kuukauden kuluttua kunkin päästökauppakauden päättymien jälkeen mitätöitävä kyseiselle päästökauppakaudelle myönnettyt ja kirjatut päästöoikeudet, joita ei ole mitätöity 1 tai 2 momentin mukaisesti.

51 §

Mitätöityjen päästöoikeuksien korvaaminen

Päästökauppaviranomaisen on kirjattava päästöoikeuksia rekisterissä olevalle asianomaiselle tilille päästökauppakautta 2013—2017 ja sitä seuraavia päästökauppakausia varten korvaamaan tilillä edelliseltä päästökauppakaudelta olevat päästöoikeudet, jotka on mitätöity 50 §:n 3 momentin mukaisesti.

7 luku

Päästöjen tarkkailu, ilmoittaminen ja todentaminen

52 §

Päästöjen tarkkailu, selvitys ja todentaminen

Toiminnanharjoittajan on tarkkailtava päästöjään ja laadittava niistä selvitys kultakin kalenterivuodelta tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten sekä kasvihuonekaasujen päästöluvassa asetettujen ehtojen mukaisesti.

Toiminnanharjoittajan on huolehdittava päästöselvityksen todentamisesta sekä siitä, että kunkin kalenterivuoden päästöistä laadittu selvitys ja siitä annettu todentajan lausunto toimitetaan päästökauppaviranomaiselle seuraavan maalikuun 31 päivään mennessä.

Todentamisen kohteena on tarkkailujärjestelmän luotettavuus, uskottavuus ja tarkkuus sekä ilmoitetut päästöluvut ja -tiedot.

53 §

Käytettävä todentaja

Toiminnanharjoittajan on käytettävä päästöselvitysten todentamisessa todentajaa, joka on hyväksytty Suomessa tämän lain nojalla, tai muussa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa päästökauppadirektiivin toimeenpanossa hyväksyttyä todentajaa. Jos todentajaa ei ole hyväksytty Suomessa, toiminnanharjoittajan on osoitettava, että todentaja on hyväksytty muussa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

54 §

Todentajan lausunto

Todentaja laatii päästöselvityksestä lausunnon, jossa todetaan, onko päästöselvitys tyydyttävä. Lausunnon tulee käydä ilmi todentamisen kannalta oleelliset seikat. Päästöselvitys voidaan katsoa tyydyttäväksi, jos päästöselvitys on laadittu 50 §:n 1 momentin mukaisesti ja kokonaispäästöjä ei todentajan mielestä ole ilmoitettu oleellisesti väärin.

55 §

Todentajan hyväksyminen

Päästökauppaviranomainen hyväksyy tämän lain soveltamisalaan kuuluvat todentajat.

Todentajan hyväksymisen edellytyksenä on, että:

1) todentaja on toiminnallisesti ja taloudellisesti riippumaton;

2) todentajalla on käytössään riittävästi ammattitaitoista ja puolueetonta henkilöstöä;

3) todentaja pystyy soveltamaan päästökauppaa koskevia säännöksiä ja standardeja sekä Euroopan yhteisöjen komission päästökauppadirektiivin nojalla antamia ohjeita;

4) todentaja tuntee pätevyysalueensa toimintojen kutakin päästölähdettä ja erityisesti lukujen keräämistä, mittaamista, laskentaa ja raportointia koskevien tietojen syntyvän;

5) todentajalla on toiminnan edellyttämät laitteet, välineet ja järjestelmät;

6) todentajalla on riittävät taloudelliset voimavarat toiminnan asianmukaiseksi järjestämiseksi sekä mahdollisen korvausvastuun kattamiseksi; sekä

7) todentaja on Suomessa rekisteröity oikeushenkilö tai se on osa tällaista oikeushenkilöä.

Hyväksymispäätöksessä määritellään todentajan pätevyysalue ja asetetaan tarvittaessa muitakin toimintaa koskevia ehtoja, joilla varmistetaan tehtävien asianmukainen hoitaminen.

Todentajan on osoitettava luotettavalla ulkopuolisella arvioinnilla täyttävänsä 1 momentin 1—6 kohdassa säädetyt vaatimukset.

56 §

Todentajan ilmoitusvelvollisuus

Todentajan on ilmoitettava päästökauppaviranomaiselle kaikista sellaisista toimintansa muutoksista, joilla voi olla vaikutusta todentajan hyväksymisen edellytyksiin.

57 §

Todentajan hyväksymisen peruuttaminen

Jos todentaja ei täytä 55 §:n mukaisia vaatimuksia taikka toimii olennaisesti säännösten tai hyväksymispäätöksen ehtojen vastaisesti, päästökauppaviranomaisen on kehoitettava todentajaa korjaamaan toimintansa asetun määräajan kuluessa. Päästökauppaviranomaisen voi peruttaa hyväksymisen, jos todentaja ei ole saattanut toimintaansa säännösten tai lupaehtojen mukaiseksi asetetussa määräajassa.

58 §

Todentamistehtävien suorittaminen

Todentajan on suoritettava tehtävänsä ammattitaitoisesti pyrkien hyvään käytäntöön sekä ottaen huomioon todentamista koskevat säännökset ja suositukset. Todentaja voi todentamistehtävässä käyttää apunaan ulkopuolisia henkilöitä. Todentaja vastaa myös apunaan käyttämiensä henkilöiden toiminnasta.

Todentajan tulee seurata päästökauppaa koskevien säännösten ja standardien kehitystä. Todentajan tulee toimia yhteistyössä muiden todentajien kanssa siten kuin toimintatapojen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi on tarpeen.

Todentajan on tässä laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), hallintolaissa (434/2003) ja kielilaissa (423/2003) säädetään.

59 §

Asetuksenantovaltuus

Kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä päästöjen tarkkailusta, päästöistä laadittavasta selvityksestä, todentajan lausunnosta, todentajan hyväksymismenettelystä, hyväksymisen edellytysten arvioinnista ja todentamistehtävien suorittamisesta.

8 luku

Valvonta ja seuraamukset

60 §

Ohjaus ja seuranta

Kauppa- ja teollisuusministeriö huolehtii lain täytäntöönpanon yleisestä ohjauksesta ja seurannasta.

Päästökauppaviranomaisen tehtävänä on valvoa tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.

61 §

Tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus

Päästökauppaviranomaisella on oikeus valvontaa ja tämän lain täytäntöönpanoa varten saada viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä tarpeellisia tietoja ympäristönsuojelulain 27 §:ssä tarkoitettua ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä sekä toiminnanharjoittajilta.

Kauppa- ja teollisuusministeriöllä on oikeus saada viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä päästöoikeuksien jakoa koskevia tarpeellisia tietoja ympäristönsuojelulain 27 §:ssä tarkoitettua ympäristönsuojelun tietojärjestelmästä sekä toiminnanharjoittajilta.

Päästökauppaviranomaisella on oikeus tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus toiminnanharjoittajan hallinnassa olevissa tiloissa, jotka eivät kuulu kotirauhan piiriin. Toiminnanharjoittajan on vaadittaessa esitettävä tarkastusta toimittavalle viranomaiselle tarkastusta varten ne asiakirjat ja tietojärjestelmässään olevat tallenteensa sekä järjestettävä pääsy laitteisiin ja laitteistoihin, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus ottaa maksutta jäljennök-

siä tarkastettavista asiakirjoista ja tulosteita tietojärjestelmissä olevista tallenteista.

62 §

Päästöoikeuden ylitysmaksu

Päästökauppaviranomaisen on määrättävä toiminnanharjoittaja maksamaan valtiolle päästöoikeuden ylitysmaksu, jos toiminnanharjoittaja ei palauta huhtikuun 30 päivään mennessä edellisen kalenterivuoden päästöjä vastaavaa määrää päästöoikeuksia.

Ylitysmaksun määrä on 100 euroa hiilidioksidiekvivalenttitonnilta, jolta päästöoikeuksia ei ole palautettu. Ylitysmaksun määrä päästökaupunkaudella 2005—2007 on kuitenkin 40 euroa hiilidioksidiekvivalenttitonnilta.

Päästökauppaviranomainen voi jättää päätöksen ylitysmaksun määräämisestä toistaiseksi tekemättä, jos toiminnanharjoittaja on hakenut todentajan lausuntoon oikaisua tai todentajan oikaisuvaatimuksen johdosta antamasta päätöksestä on muutoksenhaku vireillä. Päästökauppaviranomainen voi samoin jättää päätöksen tekemättä, jos toiminnanharjoittaja on hakenut ylivoimaisen esteen vuoksi lisäpäästöoikeuksia eikä asiaa ole vielä ratkaistu. Ylitysmaksu on määrättävä sen jälkeen, kun toiminnanharjoittajan palautusvelvoitteen määrä on tullut lainvoimaisesti ratkaistuksi.

63 §

Ylitysmaksun täytäntöönpano

Ylitysmaksu pannaan täytäntöön ilman tuomiota tai päätöstä noudattaen mitä verojen ja maksujen perimisestä ulosottoa koskevasta laissa (367/1961) säädetään. Ylitysmaksun täytäntöönpanosta huolehtii oikeusrekisterikeskus.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin ylitysmaksua koskevasta viranomaisten välisestä ilmoitusvelvollisuudesta, ylitysmaksun palauttamisesta sekä muista maksun täytäntöönpanon kannalta vastaavista välttämättömistä seikoista.

64 §

Päästöoikeuksien palauttamisen laiminlyöntiä koskevat muut seuraamukset

Toiminnanharjoittajan on palautettava 62 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja palautettujen päästöoikeuksien ylittäviä päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia. Palautus on tehtävä viimeistään seuraavan vuoden päästöoikeuksia palautettaessa. Päästöoikeuksien palauttamisessa ja mitätöinnissä noudatetaan mitä 49 ja 50 §:ssä säädetään.

Päästökauppaviranomainen julkaisee vuosittain tiedot toiminnanharjoittajista, jotka eivät ole palauttaneet päästöoikeuksia 49 §:n 1 momentin mukaisesti.

65 §

Päästöoikeuksien luovutuskielto

Päästökauppaviranomaisen on kiellettävä toiminnanharjoittajaa luovuttamasta päästöoikeuksia, jos toiminnanharjoittaja ei ole toimittanut tyydyttäväksi todennettua selvitystä maaliskuun 31 päivään mennessä edeltävän vuoden päästöistä. Kielto on laitostoinen. Kielto on voimassa toistaiseksi, kunnes 54 §:n mukaisesti todennettu selvitys on toimitettu päästökauppaviranomaiselle.

66 §

Hallintopakko

Päästökauppaviranomainen voi velvoittaa sen, joka rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettua säännöksiä oikaisemaan laiminlyöntinsä tai muutoin täyttämään velvollisuutensa. Velvoitteen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko tai uhka, että toiminta keskeytetään osaksi tai kokonaan taikka tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Uhkasakkoon, keskeyttämisuhkaan ja teettämishakaan sovelletaan mitä uhkasakkolaisissa (1113/1990) säädetään.

67 §

Päästökaupparikkomus

Joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta

1) laiminlyö hakea 7 §:ssä tarkoitettua kasvihuonekaasujen päästölupaa,

2) laiminlyö 11—13 §:n mukaisen ilmoituksen tekemisen tai ilmoittaa vääriä tietoja,

3) laiminlyö toimittaa 33 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja tai toimittaa kansallista jakosuunnitelmaesitystä tai päästöoikeuksien myöntämispäätöstä varten vääriä tietoja, tai

4) laiminlyö esittää 61 §:n 3 momentissa tarkoitettut asiakirjat ja tallenteet,

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

Se, joka rikkoo tämän lain nojalla määrättyä uhkasakolla tehostettua kieltoa tai määrätystä, voidaan jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta.

68 §

Päästökauppaviranomaisen maksut

Päästökauppaviranomaisella on oikeus periä lain mukaisen luvan, ilmoituksen, hyväksymisen tai muun asian käsittelystä maksu. Päästökauppaviranomaisella on lisäksi oikeus periä maksu tehtävistä, jotka koskevat kansallisen rekisterin tilien ylläpitoa.

Päästökauppaviranomaisen maksullisista suoritteista ja niistä perittävistä maksuista säädetään tarkemmin kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksella noudattaen, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään.

9 luku

Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

69 §

Muutoksenhaku päästökauppaviranomaisen päätökseen

Päästökauppaviranomaisen tämän lain nojalla antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölais-

sa (586/1996) säädetään.

Päästökauppaviranomaisen 13 §:n 2 ja 3 momentin nojalla antamaa luvan peruuttamista koskevaa päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava 46 §:n 3 momentissa tarkoitettujen päästöoikeuksien kirjaamiskiellon osalta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä.

Päästökauppaviranomaisen 65 §:n nojalla antamaa päästöoikeuksien luovutuskieltoa on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin päättä.

Päästökauppaviranomaisen julkisoikeudellisesta suoritteesta määräämään maksuun haetaan muutosta siten kuin valtion maksuperustelaissa säädetään.

70 §

Muutoksenhaku todentajan päätökseen

Todentajan lausuntoon saa hakea oikaisua todentajalta 14 päivän kuluessa lausunnon tiedoksisaannista. Lausuntoon on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet.

Todentajan oikaisumenettelyssä antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

71 §

Muutoksenhaku valtioneuvoston päätökseen

Valtioneuvoston tämän lain 37 §:n nojalla tekemään päästöoikeuksien myöntämispäätökseen, 41 §:n nojalla tekemään uusille osallistujille myönnettävien päästöoikeuksien myöntämispäätökseen sekä 31 §:n mukaiseen lisäpäästöoikeuksia koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan

hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Valtioneuvoston päätökseen ei saa hakea muutosta siltä osin kuin päätös koskee päästöoikeuksien kokonaismäärää tai uusille osallistujille varattua osuutta.

Korkeimman hallinto-oikeuden on käsiteltävä valitus kiireellisenä.

Valtioneuvoston päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Päätöksen täytäntöönpanossa ei sovelleta hallintolainkäyttölain nojalla muutoksenhakuuomioistuimelle kuuluvia toimivaltuuksia keskeyttää tai kieltää täytäntöönpano tai muutoin määrätä täytäntöönpanosta.

10 luku

Voimaantulo

72 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana, kuitenkin seuraavia lainkohtia sovelletaan päivästä kuuta 2004:

- 1) 2-5 §, 6 §:n 1, 2, 4 ja 5 kohta sekä;
- 2) 2 luku;
- 3) 14—30, 32-36 ja 42-44 §;
- 4) 7 luku;
- 5) 60, 61, 66, 67 ja 68 §;
- 6) 69 §:n 1 ja 4 momentti ja 70 §; sekä
- 7) 72 §:n 2 ja 3 momentti.

Päästökauppakautta 2005—2007 koskevan kansallisen jakosuunnitelmaesityksen valmisteluun sovelletaan hallintolain asian selvittämistä ja asianosaisen kuulemistä koskevia säännöksiä.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

2.

Laki**ympäristönsuojelulain 43 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 4 päivänä helmikuuta 2000 annetun ympäristönsuojelulain (86/2000) 43 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 506/2002 ja 944/2002, uusi 5 momentti seuraavasti:

| | |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 43 § <i>Lupamääräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi</i> | kasvihuonekaasupäästöille päästöraja-arvoja, elleivät ne ole tarpeen sen varmistamiseksi, ettei merkittävää paikallista pilaantumista aiheudu. |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| <p>-----</p> <p>Jos toiminta on päästökauppalain (/2004) soveltamisalaan kuuluvaa, ei luvassa saa antaa päästökauppalain 2 §:ssä tarkoitetuille</p> | <p>-----</p> <p>Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2004.</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|

3.

Laki

Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Energiamarkkinavirastosta 11 päivänä helmikuuta 2000 annetun lain (507/2000)
1 §:n 2 momentti seuraavasti:

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 § | (1129/2003) sekä päästökauppalain ja niiden nojalla annettujen säännösten mukaisia vi- ranomaistehtäviä. |
| ----- | ----- |
| Energiamarkkinaviraston tehtävänä on edistää sähkömarkkinoiden ja maakaasu- markkinoiden toimintaa sekä valvoa päästö- kauppalain (/2004) säännösten noudatta- mista. Virasto hoitaa sähkömarkkinalain (386/1995), maakaasumarkkinalain (508/2000), sähkön alkuperän varmentami- sesta ja ilmoittamisesta annetun lain | ----- Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2004. |

Helsingissä 16 päivänä huhtikuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Kauppa- ja teollisuusministeri *Mauri Pekkarinen*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

Laki

ympäristönsuojelulain 43 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 4 päivänä helmikuuta 2000 annetun ympäristönsuojelulain (86/2000) 43 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 506/2002 ja 944/2002, uusi 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

43 §

Lupamääräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi

Luvassa on annettava tarpeelliset määräykset:

1) päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista;

2) jätteistä sekä niiden synnyn ja haitallisuuden vähentämisestä;

3) toimista häiriö- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa;

4) toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista, kuten alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä;

5) muista toimista, joilla ehkäistään, vähennetään tai selvitetään pilaantumista, sen vaaraa tai pilaantumisesta aiheutuvia haittoja.

Jos 1 momentin mukaisilla määräyksillä muussa kuin teollisessa toiminnassa tai energiantuotannossa ei toiminnan luonteesta johtuen voida riittävästi ehkäistä tai vähentää ympäristöhaittoja, voidaan luvassa antaa tarpeelliset määräykset tuotantomäärästä, -ravinnosta tai -energiasta.

Lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet. Päästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyt-

tökelpoiseen tekniikkaan. Lupamääräyksissä ei kuitenkaan saa velvoittaa käyttämään vain tiettyä määrättyä tekniikkaa. Lisäksi on tarpeen mukaan otettava huomioon energian käytön tehokkuus sekä varautuminen onnettomuuksien ehkäisemiseen ja niiden seuraamusten rajoittamiseen.

Polttoaineteholtaan vähintään 50 megawatin polttolaitoksen ja kaasuturbiinin lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon mahdollisuus sähkön ja lämmön yhteistuotantoon, jos se on teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa. Tarkastelussa on lähtökohtana tilanne energiamarkkinoilla ja energian jakelussa.

Jos toiminta on päästökauppala in (/2004) soveltamisalaan kuuluvaa, ei luvassa saa antaa päästökauppala in 2§:ssä tarkoitetuille kasvihuonekaasupäästöille päästöraja -arvoja, elleivät ne ole tarpeen sen varmistamiseksi, ettei merkittävää paikallista pilaantumista aiheudu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2004.

Laki

Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Energiamarkkinavirastosta 11 päivänä helmikuuta 2000 annetun lain (507/2000) 1 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvontaa varten sekä sähkömarkkinoiden ja maakaasumarkkinoiden toimivuuden edistämiseksi on Energiamarkkinavirasto.

Energiamarkkinaviraston tehtävänä on toimia sähkömarkkinalaissa (386/1995) tarkoitettuna sähkömarkkinaviranomaisena ja maakaasumarkkinalaissa (508/2000) tarkoitettuna maakaasumarkkinaviranomaisena. Virasto hoitaa sähkömarkkinalaissa ja maakaasumarkkinalaissa ja niiden nojalla säädettyjä viranomaistehtäviä sekä edistää sähkömarkkinoiden ja maakaasumarkkinoiden toimintaa.

Energiamarkkinaviraston tehtävänä on edistää sähkömarkkinoiden ja maakaasumarkkinoiden toimintaa sekä valvoa päästökauppalain (/2004) säännösten noudattamista. Virasto hoitaa sähkömarkkinalain (386/1995), maakaasumarkkinalain (508/2000), sähkön alkuperän varmentamisesta ja ilmoittamisesta annetun lain (1129/2003) sekä päästökauppalain ja niiden nojalla annettujen säännösten mukaisia viranomaistehtäviä.

Lisäksi Energiamarkkinavirastolle voidaan antaa muita sen toimialaan soveltuvia tehtäviä siten kuin siitä erikseen säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2004.