

EOS Yliheljo Emilie(TEM)

22.10.2020
JULKINEN

Asia

Päästökauppadirektiivin alla annettava komission täytäntöönpanoasetus päästöjen tarkkailusta ja raportoinnista annetun asetuksen (EU) 2066/2018 muuttamisesta ja oikaisemisesta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 114/2020 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Vuonna 2021 alkavalle päästökauppakaudelle komissio tarkistaa päästökaupan tarkkailua ja raportointia koskevat säännöt kahdessa vaiheessa. Tarkistuksen ensimmäinen osa vietiin loppuun joulukuussa 2018, kun komissio antoi täytäntöönpanoasetuksen kasvihuonekaasujen tarkkailusta ja raportoinnista (EU) 2018/2066 (jäljempänä *komission tarkkailuasetus*). Nyt annettava ehdotus koskee tarkistuksen toista vaihetta. Suomen kannalta keskeisin muutos on uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 (uudelleenlaadittu) (jäljempänä *RED II-direktiivi*) mukaisen kestävyyskriteerisääntelyn laajeneminen päästökauppajärjestelmässä käytettävään kiinteään ja kaasumaiseen biomassaan.

Komissio antoi 29.5.2020 ensimmäisen luonnoksen ehdotuksesta tarkkailuasetuksen muuttamisesta. Ehdotusta on valmisteltu vuoden 2019 ja 2020 aikana komission vetämässä epävirallisessa teknisessä päästökaupan tarkkailua, raportointia ja todentamista käsittelevässä työryhmässä. Komissio on lisäksi lyhyesti esitellyt valmistelun etenemistä komission ilmastonmuutoskomitean alaisessa päästökauppaa käsittelevässä työryhmässä (WG3) sekä ilmastonmuutoskomiteassa. Komission ehdotus oli julkisessa kuulemisessa 29.5.2020-24.7.2020.

Komissio julkaisi 30.9.2020 päivitetyn ehdotuksen täytäntöönpanoasetuksesta komission tarkkailuasetuksen muuttamiseksi. Komission on järjestämässä ilmastonmuutoskomitean mahdollisimman pian, jossa lopullinen asetusluonnos esitetään ja jonka jälkeen asetus käsitellään komitean kirjallisessa menettelyssä kahden viikon ajan.

Suomen kanta

Valtioneuvosto kannattaa komission tarkkailuasetuksen säännösten biomassan tarkkailusta yhdenmukaistamista uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001

(uudelleenlaadittu) (jäljempänä *RED II-direktiivi*) määritelmien ja kestävyys ja khk-vähennemäkriteerien kanssa. Valtioneuvoston täydentävä kanta on, että komission ehdotus biomassapolttoaineiden kestävyys- ja khk-vähennemäkriteerien soveltamisalasta päästökaupassa vastaa RED II-direktiivin 29 artiklan 1 kohdan 2-4 alakohdissa sovittua kestävyyttä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevien kriteerien soveltamisalaa. Valtioneuvosto voi hyväksyä komission tarkennukset koskien kestävyyskriteereiden soveltamisalaa komission tarkkailuasetuksessa. Ehdotuksen perusteella säännöt koskisivat kaikkia päästökauppalaitoksia, mukaan lukien Suomen yksipuolisesti päästökauppaan sisällytetyt alle 20 MW:n kaukolämpölaitokset. Uusi ehdotus sovittaa selkeästi yhteen RED II-kestävyyskriteerisääntelyn ja päästökaupan tarkkailua koskevat periaatteet

Valtioneuvosto pitää edelleen hyvänä, että komission tarkkailuasetusta selkiytetään verkkoon syötetyn biokaasun määrittämisen osalta ja että biokaasun kaksoislaskenta eri toimijoiden toimesta estetään. Valtioneuvosto näkee että, biokaasun käyttöön liittyvien säännösten harmonisointi päästökaupassa EU-laajuisesti on kannatettavaa, koska päästökauppa on EU-laajuinen ohjauskeino. Näin ollen valtioneuvoston kanta on muuttunut siltä osin, että valtioneuvosto pitää hyvänä, että komission asetukseen sisällytetään unioninlaajuiset säännöt ilman kansallista harkintaa biokaasun käytöstä päästökauppasektorilla ja että toiminnanharjoittajat ovat suoraan tarkkailuasetuksen nojalla oikeutettuja määrittämään kaasuverkkoon syötetyn ja siitä poistetun kaasun biomassaosuuden.

Valtioneuvosto pitää komission uutta ehdotusta biokaasun tarkkailua koskevien säännösten tarkistamisesta hyvänä. RED II-direktiivin kansallinen implementointi on kesken ja biokaasun kohdalla on odotettavissa lähivuosina kehitystä, mm. biokaasun raportointiin liittyvien tietojärjestelmien saralla. Valtioneuvosto näkee, että tarkkailuasetuksessa olisi hyvä pyrkiä yhteen sovittamaan toimintaympäristön varmuus ja tarve sopeuttaa päästöjen tarkkailua koskeva sääntely lähivuosien kehitykseen.

Valtioneuvosto täydentää kantaansa suhtautumalla joustavasti komission ehdottamiin ehtoihin biokaasuosuuden määrittämiseen verkkoon syötetyn ja siitä poistetun kaasun osalta, mutta näkee että päästökaupassa voisi mahdollistaa sellaisen biokaasun raportointi nollapäästöisenä, joka syötetään verkkoon mutta kuljetetaan päästökauppalaitokselle muuta kuin jakeluverkon kautta, mikäli tarkkailuasetuksessa asetetut muut ehdot täyttyvät.

Pääasiallinen sisältö

Komissio julkaisi 29.5.2020 ehdotuksensa päästökauppadirektiivin alla annettavasta täytäntöönpanoasetuksesta komission tarkkailuasetuksen muuttamisesta ja oikaisemisesta. Valtioneuvoston antoi perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen komission ehdotuksesta 29.9.2020. Valmisteltavan asetusmuutoksen Suomen kannalta merkittävä muutos nykytilanteeseen verrattuna on kestävyyskriteerisääntelyn laajeneminen EU:n päästökaupassa biomassasta tuotettuihin kiinteisiin ja kaasumaisiin polttoaineisiin RED II-direktiivin mukaisesti. Lisäksi ehdotus sisältää muutoksia verkkoon syötetyn biokaasun käytön tarkkailuun päästökaupassa. Seuraavassa on kuvattu tähän liittyvät komission uuden asetusluonnoksen keskeiset kohdat.

Komission ehdotus on ollut julkisessa kuulemisessa 29.5.2020-24.7.2020. Julkisesta kuulemisesta sekä jäsenvaltioiden asiantuntijoilta saadun palautteen perusteella komissio

on tarkentanut ja päivittänyt ehdotustaan. Ehdotus lähetettiin jäsenvaltioiden edustajille 30.9.2020. Mikäli asiantuntijoilta saatu palaute ei edellytä aineellisia muutoksia asetuksen sisältöön on asetuksesta tarkoitus äänestää ilmastonmuutoskomitean kirjallisessa menettelyssä mahdollisimman pian. Seuraavassa on kuvattu uuden ehdotuksen keskeiset kohdat.

Tarkennus kestävyyskriteereiden soveltamisalaan päästökauppassajärjestelmässä

RED II-direktiivin 29 artiklan 1 kohdan 2-4 alakohdissa säädetään biomassapolttoaineita koskevien kestävyys- ja khk-vähennemäkriteerien soveltamisalasta. Sovellettavat kriteerit määräytyvät sekä käytettävän biomassan että sen käyttötarkoituksen perusteella. Biomassapolttoaineiden on täytettävä RED II-direktiivissä 29 artiklan 2–7 ja 10 kohdassa säädetty kestävyyttä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyksiä koskevat kriteerit, jos niitä käytetään sähköä, lämmitystä ja jäähdytystä tuottavissa laitoksissa tai polttoaineissa, joiden kokonaislämpöteho on vähintään 20 MW kiinteiden biomassapolttoaineiden tapauksessa ja kokonaislämpöteho vähintään 2 MW kaasumaisten biomassapolttoaineiden tapauksessa.

Tietyn tyyppisistä jätteistä ja tähteistä tuotetuille biopolttoaineille, bionesteille sekä biomassapolttoaineille säädetään RED II-direktiivissä kevennyksiä. Muista kuin maataloudesta, vesiviljelystä, kalastuksesta ja metsätaloudesta peräisin olevista jätteistä ja tähteistä tuotettujen biopolttoaineiden, bionesteiden ja biomassapolttoaineiden edellytetään täyttävän ainoastaan RED II-direktiivin 29 artiklan 10 kohdassa säädetty khk-vähennemiä koskevat kriteerit. Sähkön, lämmityksen ja jäähdytyksen tuotantoon käytetyn kiinteän yhdyskuntajätteen ei tarvitse täyttää myöskään edellä mainittuja khk-vähennemäkriteereitä.

Komission tarkkailuasetuksen 38 artiklan 2 kohdassa säädetään, että biomassa on nollapäästöistä. Komission tarkkailuasetuksen soveltamisala on kuitenkin laajempi kuin RED II-direktiivissä säädettyjen kriteereiden soveltamisala, kattaen energiatuotannon lisäksi myös biomassan käytön raaka-aineena prosessiteollisuudessa. Komission ensimmäisessä luonnoksessa biomassaa koskevat kriteerit oli ehdotettu sovellettavaksi biomassaan erottelematta sen käyttötarkoitusta ja komission tarkkailuasetus olisi laajentanut kestävyys ja khk-vähennemäkriteereiden soveltamisalaa RED II-direktiivissä 29 artiklan 1 kohdassa säädetystä. Komissio on tarkentanut tarkkailuasetuksessa kestävyyskriteereiden soveltamisalaa vastaamaan RED II-direktiiviin 29 artiklan 1 kohdassa säädettyä. Uuden ehdotuksen perusteella biomassa on pääsääntöisesti nollapäästöistä päästökaupassa. Ollakseen nollapäästöistä poltettavan biomassan on kuitenkin täytettävä ne RED II-kriteerit, joihin komission tarkkailuasetuksessa viitataan. Jätteille ja tähteille RED II-direktiivissä säädetty kevennykset kestävyys- ja khk-vähennemäkriteereihin soveltuisivat myös päästökaupassa. Komission ehdotuksen perusteella edellä mainitut säännöt koskisivat kaikkia päästökauppalaitoksia, mukaan lukien Suomen yksipuolisesti päästökauppaan sisällytetyt alle 20 MW:n kaukolämpölaitokset.

Valtioneuvosto pitää komission tarkennusta hyvänä. Kestävyyskriteerisääntelyn oikeusperusta on RED II-direktiivissä ja sitä olisi noudatettava myös annettavassa täytäntöönpanoasetuksessa. Uusi ehdotus selkeyttää toiminnanharjoittajien ja valvovien viranomaisten näkökulmasta uusien kriteereiden ja kevennysten soveltamisalaa päästökaupassa. Uusi ehdotus sovittaa myös selkeästi yhteen RED II-kestävyyskriteerisääntelyn ja päästökaupan tarkkailua koskevat periaatteet.

Kestävyysskriteerisääntelyn vaikutus biomassapolttoaineiden tarkkailuun päästökauppajärjestelmässä

RED II-direktiivin mukaisen biomassamääritelmän tulisi soveltua päästöjen tarkkailussa kaikissa tilanteissa, joissa biomassaa- ja fossiilista polttoaineista aiheutuvien päästöjen eri kohtelu vaikuttaa toiminnanharjoittajan tarkkailumenetelmän valintaan, kuten lähdevirtojen, päästölähteiden ja laitosten luokittelussa. Komissio on täydentänyt ehdotustaan kestävyyskriteerien soveltamisalasta tarkkailumenetelmissä koskemaan myös kohtuuttomien kustannusten laskemista tarkkailumenetelmien määrittämiseksi sekä päästöjen määrittämistä koskevaan artiklaan, joka soveltuu toiminnanharjoittajan noudattaessa mittauksen perustuvaa menetelmää päästöjen laskentaan perustuvien menetelmien sijaan.

Edellä mainitut lisäykset ovat asianmukaisia ja tarpeellisia, jotta RED II-kriteerit otettaisiin huomioon kaikissa niissä tilanteissa joissa biomassan kestävyys vaikuttaa tarkkailumenetelmien valintaan ja päästöjen määrittämiseen.

Verkkoon syötetyn ja siitä poistetun biokaasun määrittämisen

Keskeisin muutos komission tarkkailuasetuksen toisessa luonnoksessa liittyy verkkoon syötetyn ja siitä poistetun biokaasun määrittämiseen. Komission päivitetystä ehdotuksesta jäsenmaiden kansallista harkintaa on kavennettu ja määrittämistä koskevia sääntöjä ehdotetaan harmonisoitavaksi EU-laajuisesti.

Komission ensimmäisen ehdotuksen perusteella olisi jäsenvaltioiden harkinnassa mahdollistettava verkkoon syötetyn ja siitä poistetun biokaasun määrittäminen päästökaupassa. Komissio on tältä osin muuttanut ehdotusta kaventamalla kansallista harkintaa ja harmonisoimalla EU-laajuisesti biokaasun tarkkailua koskevat säännöt. Toiminnanharjoittajilla olisi oikeus määrittää verkkoon syötetyn ja siitä poistetun kaasun biokaasuosuus ja raportoida se nollapäästöisenä suoraan tarkkailuasetuksen perusteella, mikäli tarkkailuasetuksessa säädetyt ehdot täyttyvät.

Komission toukokuun lopussa julkaistussa versiossa oli biokaasuosuuden määrittämiseksi säädetty kaksi eri menetelmää, joiden käyttö olisi ollut jäsenvaltioiden harkinnassa. Nyt päivitetystä ehdotuksesta menetelmät on rajattu yhteen; ostotositteiden esittämiseen. Lisäksi komission pidättää oikeuden tarkistaa komission tarkkailuasetusta biokaasun määrittämistä koskevan menetelmän osalta. Komissio on perustellut mahdollisen tarkistuksen tarpeen sillä, että RED II-direktiivin kansallinen toimeenpano on vielä kesken ja odotettavissa on lähivuosina kehitystä mm. nestemäisten ja kaasumaisten liikenteen polttoaineiden jäljittämistä varten perustettavien tietokantojen osalta. Mahdolliset muutokset olisi kuitenkin tuotava ilmastonmuutoskomitean äänestettäväksi muutoksena tarkkailuasetukseen.

Komissio on myös poistanut ehdotuksestaan päällekkäistä sääntelyä. Uuden ehdotuksen perusteella toiminnanharjoittajalla ei ole velvollisuutta osoittaa, että biokaasun tuotantotuessa on huomioitu biokaasun kulutuksen arvo päästökaupassa (ts. päästöoikeuden hinta), jos kaasun tuotanto on saanut tukea. Edellä mainittu seuraa suoraan valtioneuvoston päätöksistä eikä siitä ole syytä säätää erikseen komission tarkkailuasetuksessa.

Poistamalla kansallisen harkinnan verkkoon syötetyn ja siitä poistetun biokaasun sallimisesta nollapäästöisenä päästökaupassa sekä säätämällä yhdestä menetelmästä

biokaasuosuuden määrittämiseksi ja siihen liittyvistä ehdoista komission pyrkii harmonisoimaan biokaasua koskevaa päästökauppasääntelyä EU-laajuisesti. Valtioneuvosto pitää harmonisointia hyvänä pyrkimyksenä päästökaupan ollessa EU-laajuinen ohjauskeino. Valtioneuvosto kannattaa biokaasupäästöjen tarkkailua koskevien sääntöjen harmonisointia.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Päästökauppadirektiivi 2003/87/EU (muutettuna direktiivillä (EU) 2018/410) 14 artiklan nojalla komissio antaa täytäntöönpanosäädöksiä yksityiskohtaisista järjestelyistä, jotka koskevat päästöjen sekä tarvittaessa päästökauppadirektiivin soveltamisalaan kuuluvia toimia koskevien tietojen tarkkailua ja raportointia.

Tarkkailuasetus hyväksytään neuvoston komitologia-asetuksen (EU) No 182/2011 5 artiklan mukaisessa tarkastelumenettelyssä. Komitea äänestää asetusehdotuksesta määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Täytäntöönpanosäädöstä ei käsitellä Euroopan parlamentissa tai neuvostossa. Parlamentilla ja/tai neuvostolla on kuitenkin oikeus ilmoittaa komissiolle katsovansa, että ehdotus täytäntöönpanosäädökseksi ylittää komission täytäntöönpanovallan. Tällöin komissio tarkastelee ehdotustaan uudelleen, ottaa huomioon esitetyt kannat ja ilmoittaa, aikooko se pitää ehdotuksensa voimassa, muuttaa sitä tai peruuttaa sen.

Kansallinen valmistelu

Komission ehdotus on ollut kommentoitavana päästökauppalakityöryhmässä. E-kirje on ollut kirjallisessa käsittelyssä 20.10-22.10.2020 välisenä aikana Energia- ja Euratom - jaoston (EU21) laajassa kokouksessa.

Eduskuntakäsittely

Valtioneuvoston E-selvitys E 114/2020 vp on saapunut eduskuntaan 29.9.2020 ja on edelleen käsittelyssä.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Komission ehdotuksen vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön on arvioitu Valtionneuvoston selvityksessä E-asiassa E 114/2020 vp. Uuden ehdotuksen sisältäessä vähemmän kansallista harkintaa liittyen verkkoon syötetyn ja siitä poistetun biokaasun määrittämiseen, se edellyttäisi vähemmän kansallista lainsäädäntöä.

Taloudelliset, ympäristö ja muut vaikutukset

Ehdotuksen taloudelliset, ympäristö ja muut vaikutukset on arvioitu E-kirjeessä E 114/2020 vp. Komission toisessa luonnoksessa ehdotetut muutokset ovat luonteeltaan tarkentavia ensimmäiseen luonnokseen.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Euroopan komission 17.9.2020 julkaisemassa tiedonannossa EU:n ilmastotavoitteen nostamisesta vuodelle 2030 (EU:n ilmastotavoite vuodelle 2030 entistä korkeammalle Panostetaan ilmastoneutraaliin tulevaisuuteen ihmisten hyväksi tiedonanto) ilmoitetaan RED II-direktiivin kestävyyskriteereiden tarkistamisesta ja uudelleenarvioimisesta, mikäli tarkoituksenmukaista. Komissio on arvioimassa EU-laajuisen ja globaalin biomassan tarjonnan ja kysynnän ja siihen liittyvät kestävyyskysymykset. Tiedonannossa komission esittää, että biomassan suhteen suunnan tulisi olla kestävä biomassan käytön lisääminen sekä kokopuun, ravintokasvien sekä rehukasvien käytön vähentäminen.

Komission ehdottaman tarkkailuasetuksen muutoksen perustella RED II-direktiivin kestävyyskriteerien tarkistus vaikuttaisi myös päästökauppalaitoksissa poltetun biomassan tarkkailuun ja nollapäästöisyyden edellytyksiin päästökaupassa.

Asiakirjat

DRAFT 30.9.2020 COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) .../... of XXX amending and correcting Implementing Regulation (EU) 2018/2066 on the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council

DRAFT 30.9.2020 ANNEXES to the Commission Implementing Regulation amending and correcting Implementing Regulation (EU) 2018/2066 on the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council

Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions - Stepping up Europe's 2030 climate ambition-Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people COM(2020) 562 final

Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2018/2066, annettu 19 päivänä joulukuuta 2018, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitetusta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailusta ja raportoinnista sekä komission asetuksen (EU) N:o 601/2012 muuttamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä

HE 70/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi biopolttoaineista ja bionesteistä annetun lain muuttamisesta

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Työ- ja elinkeinoministeriö / Energiaosasto/ Emilie Yliheljo, erityisasiantuntija, emilie.yliheljo@tem.fi, p. 0295047201

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
