



Päästöoikeuksien ilmaisjakoa koskevien tietojen todentaminen

1 Taustaa

Euroopan unionin päästökauppajärjestelmä perustettiin vuonna 2003 voimaan tulleella päästökauppadirektiivillä (2003/87/EY). Eurooppa-neuvoston ilmasto- ja energiavoitteet vuoden 2020 jälkeiselle ajalle sisällytettiin päästökauppadirektiiviin vuonna 2018 annetulla muutoksella.

Päästökauppadirektiivin muutoksessa jatkettiin päästöoikeuksien jakamista maksutta hiilivuotosektoreille vuoden 2020 jälkeen. Päästöoikeuksien maksutta jakamisesta säädetään EU-tasolla komission delegoidulla asetuksella (EU) 2019/331 (jäljempänä komission ilmaisjakoasetus). Päästöoikeuksien ilmaisjakoon liittyvän raportoinnin ja muutoksien käsittelystä, muun muassa tuotantotason muutosten vaikutuksesta, säädetään puolestaan komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2019/1842 (jäljempänä komission ilmaisjaon mukautussäädös). Todentamisesta ja todentajien akkreditoinnista annettua komission täytäntöönpanoasetusta (EU) 2018/2067 (jäljempänä komission todentamisasetus) sovelletaan myös päästöoikeuksien ilmaisjakotietojen todentamiseen.

Päästökauppadirektiivin viimeisin 5.6.2023 voimaan tullut muutos toi maksutta jaettaviin päästöoikeuksiin liittyviä uusia edellytyksiä erityisesti jaon täysimääräiselle saamiselle. Keskeiset uudet säännökset liittyvät toiminnanharjoittajan energiatehokkuustoimenpiteiden suorittamiseen ja ilmastoneutraaliussuunnitelmaan. Näistä tullaan säätämään tarkemmin komission ilmaisjakoasetuksen muutoksella, joka tulee voimaan keväällä 2024. Komissio on jo antanut ilmastoneutraaliussuunnitelmien sisältöä ja muotoa koskevan täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2023/2441¹, joka on tullut voimaan 26.11.2023. Ilmaisjaon ehdollisuussäännökset vaikuttavat todentajan tehtäviin vuodesta 2024 alkaen. Tämän vuoksi myös komission todentamisasetuksen päivittäminen on valmisteilla ja tulossa voimaan keväällä 2024. Lisäksi ilmaisjaon mukautussäädöstä tullaan muuttamaan vuoden 2025 aikana.

2 Päästöoikeuksien ilmaisjakoa koskeva lainsäädäntö ja ilmaisjaon hakeminen

Päästöoikeuksien maksutta jakamisen kannalta merkityksellisten tietojen, jäljempänä *päästöoikeuksien ilmaisjakotietojen*, todennustehtäviin sovelletaan Energiaviraston todentajaohjetta siltä osin kuin tässä osiossa ei ole muuta mainittu. Ensisijaisesti sovelletaan komission todentamisasetusta, komission ilmaisjakoasetusta ja komission ilmaisjaon mukautussäädöstä, päästökauppalakia, sekä komission ohjeita.

Päästökauppadirektiivin 11 artiklan mukaan päästökaupan soveltamisalaan 1.1.2026–31.12.2030 kuuluvista laitoksista on toimitettava tiedot komissiolle 30.9.2024 mennessä. Direktiivin mukaan vakiintuneina laitoksina pidetään 30.6.2024 mennessä päästökauppadirektiivin 3 artiklan h alakohdan mukaisesti päästöluvan saaneita laitoksia. Jotta tällainen laitos voi saada päästöoikeuksia maksutta jakokaudelle 2026–2030,

¹ Komission täytäntöönpanoasetus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY soveltamissäännöistä päästöoikeuksien maksutta tapahtuvaan jakoon tarvittavien ilmastoneutraaliussuunnitelmien sisällön ja muodon osalta



toiminnanharjoittajan täytyy toimittaa ilmaisjakoa koskeva hakemus Energiavirastolle päästökauppain mukaisesti 30.4.2024 mennessä. Laitoksesta on toimitettava komission ilmaisjakoasetuksessa säädetyt tiedot eli perustietoselvitys todennettuna. Toiminnanharjoittajan on toimitettava päästökauppadirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaiset tiedot laitosten osien tarkkuudella.

Energiavirastolle tulee toimittaa myös jakokautta 2026–2030 koskevien vaatimusten mukaisesti päivitetty ilmaisjaon tarkkailumenetelmäsuunnitelma (MMP). Hakemukseen tulee lisäksi sisällyttää ilmaisjaon ehdollisuuteen liittyvät selvitykset energiatehokkuustoimenpiteiden suorittamisesta sekä ilmastoneutraaliussuunnitelma, jos velvoitteet koskevat kyseistä toiminnanharjoittajaa ja tämä haluaa hakea ilmaisjakoa täysimääräisenä. Energiavirasto toimittaa perustietoselvitykset liitteineen komissiolle 30.9.2024 mennessä.

Komission todentamisasetuksessa on säännökset perustietoselvityksen todentamisesta. Asetus koskee myös ilmaisjaon tarkkailumenetelmäsuunnitelman ja siihen liitettyjen asiakirjojen todentamista silloin, kun tarkkailumenetelmäsuunnitelman todentaminen on tarpeen. Päästöoikeuksien ilmaisjakotietojen tarkkailuun sovelletaan komission ilmaisjakoasetusta.

Käynnissä olevalle jakokaudelle 2021–2025 ilmaisjakoa voivat hakea enää päästökaupan uudet osallistujat. Näitä ovat laitokset, jotka ovat saaneet päästöluvan ensimmäisen kerran 30.6.2019 jälkeen. Uusien osallistujien ilmaisjakohakemus eli uuden osallistujan tietoselvitys on sama dokumentti kuin tuotantotasoraportti. Raportin tiedot myös todennetaan samoin periaattein kuin vuosittaiset tuotantotasoraportit.

3 Todentajan tehtävät

Todentajan tulee olla perehtynyt päästökauppaa ja päästöoikeuksien ilmaisjakoa koskevaan lainsäädäntöön todentamistehtävän suorittamista varten. Todentajan tulee perehtyä muun muassa seuraaviin säädöksiin, ohjeisiin sekä asiakirjoihin:

- päästökauppadirektiivi 2003/87/EU;
- komission ilmaisjakoasetus (EU) 2019/331 (FAR-asetus);
- komission vertailuarvoasetus (EU) 2021/447 (jakokaudelle 2021–2025)
- komission ilmaisjaon mukautussäädös (EU) 2019/1842 (ALC-asetus);
- komission asetus ilmastoneutraaliussuunnitelmista (EU) 2023/2441
- komission todentamisasetus (EU) 2018/2067 (AVR-asetus);
- EA-6/03 (European co-operation for Accreditation Guidance for recognition of verification bodies under EU ETS Directive);
- komission laatimat Excel-pohjat päästöoikeuksien ilmaisjaon perustietoselvityksen antamista, tarkkailumenetelmäsuunnitelman tietojen keräämistä, tuotantotasoraportointia sekä todentamisraportin antamista varten
- komission päästöoikeuksien ilmaisjakoa koskevat ohjeistukset (Guidance Documents) sekä;
- asiaan kuuluva kansallinen lainsäädäntö (ks. päästökaupan todentajaohje).



Komission ilmaisjakoasetuksen 4 artiklan mukaan toiminnanharjoittajan on todennutettava päästöoikeuksien maksutta jakamista varten toimitettavat tiedot. Jakokautta 2026–2030 koskien näitä tietoja on ensinnäkin perustietoselvitys vuosilta 2019–2023. Perustietoselvitys tulee todentaa komission ilmaisjakoasetuksen 7 artiklan mukaisesti todentaen kaikkein tarkimpien tietolähteiden mukaisia tietoja. Todentamisen täytyy tapahtua komission todentamisasetuksessa säädetyn mukaisesti. Perustietoselvityksen osana todentaja tarkistaa myös toiminnanharjoittajan esittämän selvityksen energiatehokkuustoimenpiteiden suorittamisesta tai toimenpiteiden suorittamatta jättämiseen oikeuttavan poikkeusperusteen soveltumisen.

Komission laatimassa ohjeistuksessa GD 4 (Guidance Document n°4 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2020), Verification of FAR Baseline Data Reports and validation of Monitoring Methodology Plans), on tarkemmat ohjeet todentamistehtävän suorittamiseen perustietoselvityksen sekä tarkkailumenetelmäsuunnitelman osalta. Ohjeistus sisältää tietoa siitä,

- mitä todentajan tulisi tarkistaa tietoja todennettaessa;
- mitä periaatteita todentajan täytyy soveltaa kyseisissä todentamistapahtumissa;
- miten todennusprosessi etenee sekä miten sääntöjä sovelletaan todennettaessa asiaankuuluvia tietoja sekä
- miten todentajat akkreditoidaan päästöoikeuksien ilmaisjaon tietojen todentamista varten ja mitkä erityiset toimivalta- sekä puolueettomuusvaatimukset koskevat todentajia.

Ilmaisjaon hakemiseen liittyvien perustietoselvityksen tai uuden osallistujan tietoselvityksen todentamisraportin lisäksi todentajan tehtävänä on laatia todentamisraportti toiminnanharjoittajien vuotuisten tuotantotasoraporttien todennuksesta. ALC-asetus sääntelee toimenpiteet ja laskentasäännöt ilmaisjakomäärien mukauttamiseksi laitosten tuotantotasojen ja muiden muuttujien muutosten takia. Yksityiskohtaisemmat menettelytavat on kuvattu komission ohjeessa GD7 (Guidance Document n°7 on the harmonised free allocation methodology for the EU ETS post 2020, Guidance on allocation level changes).

Jakokaudella 2026–2030 osana tuotantotasoraportin todentamista todentaja tarkistaa myös ilmaisjaon hakemisvaiheessa toiminnanharjoittajalta mahdollisesti toteuttamatta jääneiden energiatehokkuustoimenpiteiden suorittamisen vuosittain. Keväällä 2026 tuotantotasoraporttien todentamisen yhteydessä todentaja lisäksi tarkistaa ilmastoneutraaliussuunnitelmien mukaisten vuoden 2025 loppuun asetettujen tavoitteiden toteutumisen. Toiminnanharjoittajan on toimitettava tuotantotasoraportti ja sitä koskeva todentamisraportti Energiavirastolle vuosittain 31.3. mennessä.

Todentamisraportit tehdään komission todentamisasetuksen 27 artiklan mukaisesti. Todentamisen kohteena on FINETS-asiointijärjestelmässä (ilmaisjako.energiavirasto.fi) oleva versio perustietoselvityksestä ja tuotantotasoraportista. Myös todentamisraportti laaditaan FINETS-asiointijärjestelmään. Todentajan tulee todentaa perustietoselvitys ja tuotantotasoraportti ja jättää niitä koskevat todentamisraportit toiminnanharjoittajan dokumentin liitteeksi.

Todentajan tulee todentamisraportissa kertoa tarkemmin seikoista, joiden perusteella todentaja on merkinnyt havainneensa tiedoissa tai tietojen keräämisessä sääntöjenvastaisuuksia, väärintulkintoja, poikkeamia tai



jos annetut tiedot ovat komission ilmaisjakoasetuksen vastaisesti kerätty tai annettu sekä jos tarkkailua koskevia säännöksiä ei ole noudatettu.

Todentamisraportissa tulee toimittaa löydökset tiedoissa esiintyneistä puutteista, joita ei ole korjattu ennen todentamistehtävän suorittamista, tiedot todentamistehtävässä sovelletuista säädöksistä sekä ohjeista, komission todentamisasetuksen 23 artiklan 4 kohdan mukaiset olennaisuustason ylittäneet seikat sekä muut mahdolliset todentamiseen liittyvät asiakirjat ja tiedot.

Jos todentamisraportti sisältää salassa pidettäviä tietoja, todentajan tulee merkitä se asiointijärjestelmään ja mainita lisätiedoissa, mihin lain kohtaan salassapito perustuu (esim. liikesalaisuus, laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) 24 §:n 1 momentin 20 kohta).

4 Laitoskäynnit

Komission todentamisasetuksen 21 ja 31 artiklat edellyttävät, että todentajan tulee suorittaa toimipaikkakäynti ilmaisjakotietojen todentamisen yhteydessä. Ilmaisjakohakemukseen sisältyvän perustietoselvityksen tai uuden osallistujan tietoselvityksen todennuttaminen vaatii siten laitospäätöksiä. Samalla todentaja voi suorittaa ilmaisjaon ehdollisuuteen liittyvien tietojen tarkistamisen. Ilmaisjakotietojen todentamisen laitospäätöksillä voi yhdistää myös päästöselvityksen todentamista koskevaan laitospäätökseen.

Komission todentamisasetuksessa säädetään päästöjen ja vuotuisten tuotantotasojen todentamisesta ilman toimipaikkakäyntiä. Energiavirasto arvioi edellytykset toimipaikkakäynnin väliin jättämiselle toiminnanharjoittajan hakemuksen perusteella. Hakemus on toimitettava Energiavirastolle todentamista edeltävän vuoden loppuun mennessä.

Virtuaalisen toimipaikkakäynnin edellytyksistä ja Energiaviraston luvasta säädetään komission todentamisasetuksen 34 a artiklassa.

Laitospäätöksistä ohjeistetaan tarkemmin komission ohjeessa GD 4 sekä Energiaviraston todentajaohjeen kohdassa 4.3.2.

5 Todentajan akkreditointi ja hyväksyntä päästöoikeuksien ilmaisjaon tietojen todentamista varten

Komission todentamisasetuksen 44 artiklan mukaan päästöoikeuksien ilmaisjaon perustietoselvityksen, uuden osallistujan tietoselvityksen tai vuotuisen tuotantotasoraportin todentajan on oltava akkreditoitu asetuksen liitteessä I mainittua toimintoryhmää nro 98 varten. Todentajan on myös oltava akkreditoitu niille kyseisen liitteen toimintojen soveltamisaloille, joilla todentaja suorittaa todentamisen. Energiavirasto hyväksyy todentajan, jos päästökauppalaissa säädettyjen edellytysten täyttyminen on osoitettu vaatimustenmukaisuuden arviointipalvelujen pätevyyden toteamisesta annetun lain (920/2005) mukaisesti. Tämä tarkoittaa käytännössä FINAS:n akkreditointipäätöstä liitteineen. Haku- ja hyväksyntämenettelystä on kerrottu tarkemmin Energiaviraston todentajaohjeen kappaleessa 4.2. Todentajalla tulee olla akkreditointi ja Energiaviraston hyväksyntä ennen päästöoikeuksien ilmaisjakotietojen todentamisraportin hyväksymistä.



6 Tiedonsaantioikeus ja valvonta

Komission ilmaisjakoasetuksen 7 artiklan mukaan toiminnanharjoittajan on säilytettävä asetuksen liitteen IV mukaiset tiedot kymmenen vuotta ja annettava ne pyynnöstä Energiaviraston tai todentajan käyttöön. Komission ilmaisjakoasetuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan myös toiminnanharjoittajan tekemä riskienarviointi tulee antaa tarvittaessa todentajan käyttöön.

Todentajan on puolestaan komission todentamisasetuksen 26 artiklan mukaisesti annettava Energiavirastolle pääsy sisäisiin todentamisasiakirjoihin ja muihin todentamista koskeviin tietoihin, jotta Energiavirasto voi helpommin arvioida todentamista. Todentajan on säilytettävä komission todentamisasetuksen 42 artiklassa tarkoitetut tiedot, todentamisraportti ja sisäiset todentamisasiakirjat kymmenen vuoden ajan todentamisraportin antamisesta.

Energiavirastolla on oikeus saada salassapitovelvollisuuden estämättä päästökauppalaain noudattamisen valvontaa ja täytäntöönpanoa varten välttämättömiä tietoja toiminnanharjoittajilta ja todentajilta.

Todentajien valvontaa koskien Energiavirasto käy vuosittain läpi ilmaisjaon tuotantotasoraportit ja niiden todentamisraportit. Energiavirasto raportoi todentamisraporttien puutteet ja virheet kullekin todentajalle sekä FINAS:lle ja tarvittaessa käynnistää muita valvontatoimenpiteitä. Energiavirasto voi antaa todentajalle huomautuksen tai varoituksen, jos todentaja ei enää täytä hyväksymisen edellytyksiä tai toimii olennaisesti säädösten tai hyväksymispäätöksen ehtojen vastaisesti. Virasto voi myös peruuttaa hyväksymisen, jos todentajan toiminnassa on ilmennyt olennaisia ja vakavia puutteita tai laiminlyöntejä eikä todentajalle annettu huomautus tai varoitus ole johtanut puutteiden tai laiminlyöntien korjaamiseen. Lisäksi Energiavirastolla on mahdollisuus uhkasakkomenettelyllä tehostaa päästökauppalakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä rikkonut taho oikaisemaan laiminlyöntinsä tai täyttämään velvollisuutensa.