

Päästöoikeuksien maksutta jakamista varten merkityksellisten tietojen todentaminen

1 Taustaa

Euroopan unionin päästökauppajärjestelmä perustettiin 25.10.2003 voimaan tulleella kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja Neuvoston direktiivillä 2003/87/EY, jäljempänä *päästökauppadirektiivi*. Eurooppa neuvoston ilmasto- ja energiatavoitteet vuoden 2020 jälkeiselle ajalle sisällytettiin päästökauppadirektiiviin direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kustannustehokkaiden päästövähennysten ja vähähiilisyttä edistävien investointien edistämiseksi sekä päätöksen (EU) 2015/1814 muuttamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2018/410.

Päästökauppadirektiivin muutoksessa jatkettiin päästöoikeuksien jakamista maksutta hiilivuotosektoreille vuoden 2020 jälkeen. Päästöoikeuksien maksutta jakamisesta säädetään päästöoikeuksien yhdenmukaisesti maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten määrittämisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti annetulla Komission delegoidulla asetuksella (EU) 2019/331 (jäljempänä komission päästöoikeuksien ilmaisjakoasetus). Kaikki päästöoikeuksien ilmaisjakoon liittyvät EU-säädökset, jotka koskevat mm. päästöoikeuksien ilmaisjaon raportoinnin ja muutoksien käsittelyä, vertailuarvoja sekä hiilivuotolistaa, eivät ole vielä voimassa. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY tarkoitettua tietojen todentamisesta ja todentajien akkreditoinnista annettua Komission täytäntöönpanoasetusta (EU) 2018/2067 (jäljempänä komission todentamisasetus) sovelletaan myös päästöoikeuksien ilmaisjakotietojen todentamiseen.

2 Päästöoikeuksien ilmaisjakoa koskeva lainsäädäntö ja hakemisen aikataulu

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 päästöoikeuksien ilmaisjakoasetusta, päästökauppalakia (311/2011), TEM:n asetusta päästökaupan todentajien hyväksymisestä ja todentamistehtävien suorittamisesta (xxx/2019) sekä komission ohjeita. Seuraavan päästökauppakauden uusien osallistujien tietojen sekä päästöoikeuksien ilmaisjaon muutostilanteiden todentamista koskevat ohjeet annetaan myöhemmin.

Päästökauppadirektiivin 11 artiklan 1 kohtaan lisätyn alakohdan mukaan päästökaupan soveltamisalassa 1. tammikuuta 2021 olevista laitoksista on toimitettava tiedot komissiolle 30. syyskuuta 2019 mennessä. Direktiivin mukaan vakiintuneina laitoksina pidetään 30. kesäkuuta 2019 mennessä päästökauppadirektiivin 3 artiklan h alakohdan mukaisesti päästöluvan saaneita laitoksia. Jotta laitos saa päästöoikeuksia maksutta vuoden 2020 jälkeen viiden vuoden jaksolla, toiminnanharjoittajan täytyy toimittaa vakiintuneesta laitok-

sesta komission ilmaisjakoasetuksessa tarkemmin säädetyt tiedot komission päästöoikeuksien ilmaisjakoasetuksen mukaisesti todennettuna.

Toiminnanharjoittajien on toimitettava päästökauppadirektiivin 11 artiklan 1 kohtaan lisätyn alakohdan mukaiset tiedot laitosten osien tarkkuudella, siten kuin komission ilmaisjakoasetuksessa vaaditaan (perustietoselvitys). Lisäksi komission ilmaisjakoasetus vaatii, että hakemukseen täytyy lisätä todennettu tai viranomaisen vahvistama ilmaisjaon tarkkailumenetelmäsuunnitelma sekä todennusraportit perustietoselvityksestä sekä myös ilmaisjaon tarkkailumenetelmäsuunnitelmasta, jos viranomainen ei ole vahvistanut tarkkailumenetelmäsuunnitelmaa. Päästökauppalain (311/2011) mukaan työ- ja elinkeinoministeriö toimittaa kyseiset perustietoselvitykset komissiolle direktiivin mukaisesti 30. syyskuuta 2019 mennessä. Toiminnanharjoittajien tulee toimittaa hakemus päästökauppalain mukaisesti maksutta myönnettävien päästöoikeuksien hakemista varten 30. huhtikuuta mennessä. Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistelemassa asetusta, jossa hakemusaikaa jatkettaisiin 31.5.2019 saakka.

Komission todentamisasetuksessa on myös säännökset komission ilmaisjakoasetuksen mukaan toimitettavan perustietoselvityksen todentamisesta sekä ilmaisjaon tarkkailumenetelmäsuunnitelman ja suunnitelmaan liitettyjen asiakirjojen todentamisesta. Asetus on tullut voimaan 1.1.2019. Päästöoikeuksien ilmaisjakotietojen tarkkailuun sovelletaan komission ilmaisjakoasetusta.

Nykyisen päästökauppakauden uusien osallistujien sekä kapasiteettien muutoksien tiedot todennetaan komission ilmaisjakopäätöksen 2011/278/EU, komission todentamisasetuksen, päästökauppalain, TEM:n asetuksen päästökaupan todentajien hyväksymisestä ja todentamistehtävien suorittamisesta sekä Valtioneuvoston asetuksen 590/2012 päästökaupan uusista osallistujista ja laitosten toiminnan muutoksista päästökauppakaudella 2013—2020 mukaisesti.

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 päästöoikeuksien ilmaisjakoasetus (EU) 2019/331 (FAR-asetus);
- päästökauppadirektiivin nojalla annettavat vertailuarvoja sekä päästöoikeuksien ilmaisjaon muutostilanteita koskevat säädökset (asetukset eivät ole vielä saatavilla);
- komission todentamisasetus (EU) 2018/2067 (AVR-asetus);
- EA 6/03 (European Co-operation for Accreditation document on the recognition of verifiers under the EU ETS Directive);
- Komission laatimat Excel -pohjat päästöoikeuksien ilmaisjaon perustietoselvityksen antamisesta, tarkkailumenetelmäsuunnitelman tietojen keräämistä sekä todentamisraportin antamista varten
- komission päästöoikeuksien ilmaisjakoa koskevat ohjeistukset sekä;
- asiaan kuuluva kansallinen lainsäädäntö (ks. Energiaviraston todentajaohje).

Komission ilmaisjakoasetuksen 4 artiklan mukaan toiminnanharjoittajan on todennettava päästöoikeuksien maksutta jakamista varten toimitettavat tiedot. Näitä tietoja ovat perustietoselvitys vuosilta 2014-2018 (ensimmäisen viiden vuoden kautta varten) sekä ilmaisjaon tarkkailumenetelmäsuunnitelma. Perustietoselvitys tulee todentaa komission ilmaisjakoasetuksen 7 artiklan mukaisesti todentaen kaikkein tarkimpien tietolähteiden mukaisia tietoja. Todentamisen täytyy tapahtua komission todentamisasetuksen mukaisesti.

Komission laatimassa ohjeistuksessa GD 4:ssä (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 todennustehtävän suorittamiseen perustietoselvityksen sekä ilmaisjaon tarkkailumenetelmäsuunnitelman osalta. Ohjeistus antaa tietoa siitä,

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

Todentamisraportti tehdään komission todentamisasetuksen 27 artiklan mukaisesti. Todentamisraportti laaditaan ilmaisjaon FINETS-asiointijärjestelmään. Todentajan tulee todentaa sekä perustietoselvitys että ilmaisjaon tarkkailumenetelmäsuunnitelma ja jättää näistä yksi yhteinen todentamisraportti toiminnanharjoittajan hakemuksen liitteeksi. Ilmaisjaon tarkkailumenetelmäsuunnitelman osalta todentajan tulee keskittyä varmistamaan, että historiatietojen osalta tarkkailu on komission ilmaisjakoasetuksen mukainen. Mikäli todentaja huomaa selviä ilmaisjakoasetuksen vastaisuuksia vuosittain raportoitavien tietojen tarkkailussa, tulee todentajan tehdä näistäkin merkintä todentamisraporttiin. Päähuomio ilmaisjaon tarkkailumenetelmäsuunnitelman todentamisessa on kuitenkin historiatietojen tarkkailumenetelmissä. Todentamisen kohteena tulee olla FINETS-asiointijärjestelmässä olevat versiot perustietolomakkeesta sekä ilmaisjaon tarkkailusuunnitelmasta.

Todentajan lausunnossa tulee kertoa tarkemmin seikoista, joiden perusteella todentaja on lausunnossaan merkinnyt havainneensa tiedoissa tai tietojen keräämisessä sääntöjenvastaisuuksia, väärintulkintoja, poikkeamia tai, jos annetut tiedot ovat komission päästöoikeuksien ilmaisjakoasetuksen vastaisesti kerätty tai annettu sekä tarkkailua koskevia säännöksiä ei ole noudatettu. Raportoinnin tueksi löytyy mallitekstejä komission laatimasta todentamisraportin Excel-pohjasta.

Todentajan lausunto on kielteinen, jos todentaja valitsee Finets-asiointijärjestelmän alastulovalikosta c), d) tai e) -lausuntovaihtoehdon. Jos todentaja antaa lausuntovaihtoehdon c), tulee toiminnanharjoittajan antaa lisätietona kentässä, onko todentamisen laajuuteen vaikuttanut, että tieto tai tiedon saanti todentajalle on ollut puutteellista tai rajoittunut, jonka vuoksi todentaja ei ole saanut riittävästi todisteita siitä, että selvityksessä ei ole erityisiä väärintulkintoja tai ilmaisjaon tarkkailusuunnitelma ei ole tarvittavan laaja tai selkeä todentamisen suorittamista varten.

Todentamisraportissa liitteinä tulee toimittaa löydökset tiedoissa esiintyneistä puutteista, joita ei ole korjattu ennen todentamistehtävän suorittamista, tiedot todennustehtävässä 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. Päästöselvityksen todentamista koskevan laitospäätöskäynnin yhteydessä voi myös suorittaa ilmaisjakotietojen todentamisen samalla laitospäätöskäynnillä. Aiemmin tehty vuoden 2018 päästöselvitystä koskeva laitospäätöskäynti voidaan katsoa riittäväksi, mikäli todentajan riskitarkastelun mukaan tämä on perusteltua, laitos on offshore- tai muu vastaava laitos ja todentaja pystyy saamaan tarvittavat tiedot todentamista varten muutoin (keskeisestä kohteesta). Jos todentaja ei suorita laitospäätöskäyntiä perustietoselvityksen sekä ilmaisjaon tarkkailusuunnitelman todentamisen yhteydessä, tulee laitospäätöskäynnin väliin jättäminen perustella raportin lisätietoihin (myös silloin, kun laitospäätöskäynnit on yhdistetty). Laitospäätöskäynneistä 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 ja uuden osallistujan tietoselvityksen todentaja on oltava akkreditoitu liitteessä I mainittua toimintoryhmää nro 98 varten kyseisen liitteen toimintojen soveltamisalalle mukaisen pätevyyden akkreditoinnin lisäksi. Päästökauppalaain 61 §:n mukaan toiminnanharjoittaja voi hakea päästökauppaviranomaisen hyväksyntää pätevyysalueen laajentamiseksi. Päästökauppalaain 61 §:n 3 momentin nojalla todentajan on haettava Energiaviraston hyväksyntä päästöoikeuksien ilmaisjakoa varten toimitettavien tietojen todentamista varten. Haku- ja hyväksyntämenettelystä on kerrottu tarkemmin Energiaviraston todentajaohjeen 4.2 kappaleessa. Todentajilla tulee olla akkreditointi ja Energiaviraston hyväksyntä kunnossa ennen kuin he hyväksyvät päästöoikeuksien ilmaisjakotietojen ja ilmaisjaon tarkkailumenetelmäsuunnitelman todentamisraportin.

6 Tiedonsaantioikeus ja valvonta

Komission ilmaisjakoasetuksen 7 artiklan mukaan toiminnanharjoittajan on säilytettävä täydelliset ja avoimet asetuksen IV liitteen mukaiset tiedot 10 vuotta ja ne on pyynnöstä annettava päästökauppaviranomaisen tai todentajan käyttöön. Komission ilmaisjakoasetuksen 11 artiklan 4 kohdan mukaan myös toiminnanharjoittajan tekemä riskiarvio tulee antaa tarvittaessa todentajan käyttöön. Muilta osin tiedonsaantioikeuteen sekä valvontaan sovelletaan komission todentamisasetuksen säännöksiä. Lisätietoja on Energiaviraston todentajaohjeen 4.2 kappaleessa.