Lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö
Energiaosasto
Erityisasiantuntija Eleonoora Eilittä

LAKIVALIOKUNTA 21.10.2022

ASIA: Hallituksen esitys HE 93/2022 vp/ Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi/ Päästökauppalakia (311/2011) koskevat muutokset.

Tausta

Esitykseen sisältyvien lakien muutoksenhakusäännöksiä muutettaisiin siten, että viranomaisen hallinto-päätöksestä valitettaisiin hallinto-oikeuteen eikä suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Päästökauppalain 75 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että muutoksenhakua Energiaviraston päätökseen, jolla päästökauppaviranomainen on myöntänyt maksutta jaettavia päästöoikeuksia tai muuttanut niiden määrää haettaisiin jatkossa korkeimman hallinto-oikeuden sijaan hallinto-oikeudelta. Vastaavaa muutosta ehdotetaan 77 §:n 1 momenttiin, jolloin työ- ja elinkeinoministeriön päätöksistä muutoksenhakua haettaisiin korkeimman hallinto-oikeuden sijaan hallinto-oikeudelta. Ehdotettujen muutosten myötä valitustie vastaisi yleislain mukaista pääsääntöä.

Voimassa olevan lain mukaan korkeimman hallinto-oikeuden on käsiteltävä päästöoikeuksien myöntämistä ja päästöoikeuksien määrän muuttamista koskeva valitus sekä työ- ja elinkeinoministeriön päätöstä koskeva valitus kiireellisenä. Esityksessä lainkohtia ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan ehdotettua muutoksenhakutietä siten, että kaikkien hallintotuomioistuinten, eikä ainoastaan korkeimman hallinto-oikeuden, olisi käsiteltävä nämä valitukset jatkossa kiireellisenä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 15.9.2022

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota väliaikaisen oikeusturvan rajoittamiseen päästökauppalain ilmaisjakoa koskevassa menettelyssä ja katsoo, että lakivaliokunnan tulee tarkastella sääntelyn perusteltavuutta ja välttämättömyyttä.

Päästökauppalain 75 §:n 4 momentin mukaan päätöstä, jolla päästökauppaviranomainen on myöntänyt maksutta jaettavia päästöoikeuksia tai muuttanut niiden määrää, on muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Valitusviranomainen ei voi kieltää tai keskeyttää täytäntöönpanoa eikä antaa muuta täytäntöönpanoa koskevaa määräystä. Kyseistä säännöstä ei hallituksen esityksessä ole ehdotettu muutettavaksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemykset

Valitustien ohjaaminen hallinto-oikeuteen

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tarkoituksenmukaisena muuttaa hallituksen esityksen mukaisesti päästökauppalain muutoksenhakua valitustien osalta.

Kiireellinen käsittely

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että myös jatkossa esityksen mukaisesti päästökauppaa koskevat valitukset käsitellään kiireellisenä.

Maksutta myönnettävien päästöoikeuksien osalta toiminnanharjoittajilla on huomattava taloudellinen intressi saada valitus käsiteltyä viivytyksettömästi. Energiavirasto on tehnyt vuosille 2021-2025 päätöksen ilmaisjaon myöntämisestä noin 300 laitokselle. Myönnetyt päästöoikeusmäärät vaihtelevat huomattavasti. 112 laitosta saa vuosittain yli 10 000 päästöoikeutta, mikä on arvoltaan noin 700 000 euroa päästöoikeuden hinnan ollessa 70 euroa. 26 laitoksen osalta päästöoikeusmäärä on yli 100 000, tarkoittaen markkina-arvoltaan noin 7 miljoonaa euroa.

Väliaikaisen oikeusturvan rajoittaminen

Päästökauppalain 75 §:n 4 momentin mukaan päätöstä, jolla päästökauppaviranomainen on myöntänyt maksutta jaettavia päästöoikeuksia tai muuttanut niiden määrää, on muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Valitusviranomainen ei voi kieltää tai keskeyttää täytäntöönpanoa eikä antaa muuta täytäntöönpanoa koskevaa määräystä. Säännös poikkeaa yleislaista, jonka perusteella hallintotuomioistuin voi valituksen ollessa vireillä kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen.

Lainkohta on tullut voimaan tässä muodossaan lailla päästökauppalain muuttamisesta (291/2019). Pykälää on perusteltu hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi päästökauppalain muuttamisesta (HE 228/2018 vp, s. 49) seuraavasti:

”Voimassa olevan 77 §:n 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Päätöksen täytäntöönpanossa ei sovelleta hallintolainkäyttölain nojalla valitusviranomaiselle kuuluvia toimivaltuuksia keskeyttää tai kieltää täytäntöönpano tai muutoin määrätä täytäntöönpanosta. Käytännössä ministeriön päätökset ovat koskeneet päästöoikeuksien ilmaisjakoa tai sen muuttamista. Kun ilmaisjakoasiat ehdotetaan asteittain siirrettävän päästökauppaviranomaiselle, ehdotetaan nykyistä 77 §:n 3 momenttia vastaavasti, että 75 §:n 4 momentissa säädettäisiin päästökauppaviranomaisen antamien ilmaisjakopäätösten välittömästä täytäntöönpanosta ja siitä, ettei valitukseen sovelleta täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevia säännöksiä. Päästökauppaviranomaisen päästöoikeuksien myöntämistä tai muuttamista koskevat päätökset annettaisiin 30, 31 ja 34 §:n nojalla päästökauppakauden 2013—2020 osalta ja 35 g, 35 h, 35 j, 35 n ja 35 o §:n nojalla päästökauppakauden 2021—2030 osalta.”

Muutoksen myötä ilmaisjakoa koskevat päätökset siirtyivät työ- ja elinkeinoministeriöltä Energiavirastolle ja ilmaisjakoa koskevien päätösten osalta säädettiin muilta osin sanamuodoltaan vastaava säädös kuin vuonna 2011 voimaan tulleessa päästökauppalaissa (311/2011). Hallituksen esityksessä (HE 315/2010 vp) muutoksenhakua on perusteltu seuraavasti:

”Muutoksenhaku työ- ja elinkeinoministeriön päätökseen. Työ- ja elinkeinoministeriön tekemään päästöoikeuksien myöntämistä koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Päästöoikeudet, jotka jaetaan maksutta päästökauppakaudella 2013—2020, jaetaan EU:n päästöoikeuksien kokonaismäärästä. Päästöoikeudet jaetaan yhdenmukaistettujen jakomenetelmien mukaisesti koko Euroopan unionin alueella. Suomi laskee komission ilmaisjakosäädöksen perusteella alustavat päästöoikeusmäärät. Nämä määrät eivät ole lopullisia, vaan komissio voi edellyttää niitä muutettavaksi ja antaa päästökauppadirektiivin 10 a artiklan 5 kohdan nojalla kullekin vuodelle korjauskertoimen, joka vaikuttaa päästöoikeuksien määrään. Näin ollen muutoksenhaku tehtäisiin vasta komission käsittelyn jälkeen työ- ja elinkeinoministeriön lopulliseen päästöoikeuksien myöntämispäätökseen. Kesken päätösprosessin tehty muutoksenhaku viivästyttäisi direktiivin 11 artiklan mukaisten laitoskohtaisten päästöoikeuslaskelmien luovuttamista komissiolle 30 päivään syyskuuta 2011 mennessä.
Päästökauppalaissa 683/2004 on muutoksenhakukielto päätökseen, joka koskee päästöoikeuksien kokonaismäärää ja uusille osallistujille varattua osuutta. Pykälään ei esitetä vastaavaa muutoksenhakukieltoa, koska päästöoikeuksien kokonaismäärä ja uusille osallistujille varattu osuus määritellään EU:n tasolla eikä kansallisesti, kuten kausilla 2005—2007 ja 2008—2012 on tehty. Mainituista seikoista säädetään siten EU:n lainsäädännössä. Pykälän 2 momentin mukaan korkeimman hallinto-oikeuden olisi käsiteltävä valitus kiireellisenä. Päästöoikeuksien myöntämispäätös tehdään päästökauppakausittain. Valitus saattaa johtaa myös asian palauttamiseen ja uuteen ilmoittamiseen komissiolle. Käsiteltävänä oleva valitus aiheuttaa epävarmuutta valittajan lisäksi koko päästökauppajärjestelmän toimivuudelle. Tämän vuoksi esitetään, että valitus olisi käsiteltävä kiireellisenä. Vastaava säännös on päästökauppalain (683/2004) 71 §:n 3 momentissa. Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön päätöstä olisi muutoksenhausta huolimatta noudatettava. Valitusviranomaisena toimivalla korkeimmalla hallinto-oikeudella ei olisi mahdollisuutta määrätä asiassa toisin. 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 saavat työ- ja elinkeinoministeriön päätöksen mukaisen päästöoikeusmäärän mahdollisista valituksista huolimatta. Vastaava säännös on päästökauppalain (683/2004) 71 §:n 4 momentissa. Mahdolliset muutokset päästöoikeusmääriin tehtäisiin kausilla 2005—2007 ja 2008— 2012 sovelletun käytännön mukaisesti vasta sen jälkeen, jos päästöoikeuksien määrä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun johdosta muuttuu.”

Työ- ja elinkeinoministeriön myöntäessä ilmaisjakoa toiminnanharjoittajille myönnettiin ilmaisjako yhden yhteisen päätöksen myötä. Tällöin yhden toiminnanharjoittajan valitus ja täytäntöönpanon keskeytys olisi johtanut tilanteeseen, jossa kukaan ilmaisjakoa saavat toiminnanharjoittaja ei olisi pystynyt hyödyntämään ilmaisjakona saatuja päästöoikeuksia. Kuten hallituksen esityksessä perusteltiin olisi tämän johtanut koko päästökauppajärjestelmän toimivuuden kannalta kestämättömään tilanteeseen sekä vaarantanut oleellisesti muiden kuin valituksen tehneiden toiminnanharjoittajien oikeusturvan.

Ilmaisjaon siirryttyä Energiavirastolle ei ilmaisjakoa koskevaa päätöstä tehdä yhden yhteisen ilmaisjakoa koskevan päätöksen muodossa vaan kukin toiminnanharjoittaja saa laitoskohtaisen ilmaisjakopäätöksen. Yhden toiminnanharjoittajan tekemä valitus ja mahdollinen täytäntöönpanon keskeytys ei vaikuttaisi muiden toiminnanharjoittajien ilmaisjakoon tai päästökauppajärjestelmän toimivuuteen. **Näin ollen alkuperäinen syy väliaikaisen oikeusturvan rajoittamiselle ei enää ole paikkaansa pitävä.**

Perustuslakivaliokunnalle toimitetuissa asiantuntijalausunnossa tuodaan esiin, että nykyinen säännös on täysin poikkeuksellinen ja se rajoittaa olennaisesti tuomioistuimen toimivaltaa. Säännöstä pidetään oikeusturvan kannalta ongelmallisena, koska päästökauppaviranomaisen päätöksellä, jolla se on myöntänyt maksutta jaettavia päästöoikeuksia tai muuttanut niiden määrää, voi olla merkittäviä ja itsenäisiä oikeusvaikutuksia etenkin yritysten taloudellisiin intresseihin ja päästöjen ympäristövaikutuksiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin katsoo, että väliaikaisen oikeusturvan myöntämisellä ei nykytilassa olisi toiminnanharjoittajien oikeusturvaa merkittävästi parantavaa vaikutusta. Päästökaupalla pyritään EU:ssa yhteisesti vähentämään ilmastonmuutosta aiheuttavia kasvihuonekaasupäästöjä kustannustehokkaasti. Päästökauppajärjestelmässä kasvihuonekaasupäästöille muodostuu hinta, joka aiheuttaa suoria kustannuksia päästökaupan piiriin kuuluville toiminnanharjoittajille. Päästökaupassa

päästökauppaa käydään päästöoikeuksilla, joita joko huutokaupataan markkinoille tai myönnetään toiminnanharjoittajille ilmaisjakona. Päästökauppaan kuuluvat energiantuotantolaitokset sekä suuret teollisuuslaitokset. Suomelle keskeisiä toimialoja ovat energiantuotannon lisäksi muun muassa metallinjalostus ja metsäteollisuus. Myöntämällä päästöoikeuksia maksutta, hillitään päästökaupan kustannusvaikutusta erityisesti globaaleilla markkinoilla toimiville yrityksille ja siten torjutaan hiilivuotoa. Hiilivuodolla tarkoitetaan mahdollista kasvihuonekaasujen maailmanlaajuista kokonaispäästöjen lisääntymistä, kun yritykset siirtävät tai perustavat tuotantoa Euroopan unionin ulkopuolelle, koska ne eivät pysty siirtämään EU:n päästökauppajärjestelmästä aiheutuvia kustannuksia asiakkailleen ilman markkinaosuuden merkittävää vähentymistä.

Vuodesta 2021 alkaen päästökauppaviranomainen myöntää ilmaisjakoa kerrallaan viiden vuoden kausille eli neljännellä päästökauppakaudella kausille 2021—2025 ja 2026—2030. Ilmaisjakoa koskevat säännöt perustuvat harmonisoituun EU-lainsäädäntöön eikä päästökauppaviranomaisen harkintaan. EU komissio valvoo päästöoikeuksien määrää EU:n laajuisessa järjestelmässä. Maksutta myönnettävien päästöoikeuksien määrä perustuu laitoksen tuotannon määrään sekä komission asettamiin tuotekohtaisiin vertailuarvoihin, jotka päivitetään kummallekin viiden vuoden kaudelle vastaamaan kunkin tuotantoteknologian edistymistä. Tarvittaessa laitoskohtaisia päästöoikeusmääriä alennetaan ennalta määritettyjen kertoimien mukaisesti. EU komissio vahvistaa ja hyväksyy päästöoikeusmäärät, jotka päästökauppaviranomainen on laitoksille päätöksillä myöntämässä. Toiminnanharjoittajat ovat velvoitettuja ilmoittamaan vuosittain tuotantotietonsa päästökauppaviranomaiselle. Mikäli tuotannon taso on noussut tai laskenut vähintään 15 % arvioituna kahden vuoden liukuvana keskiarvona, mukautetaan alkuperäistä maksutta myönnettävien päästöoikeuksien määrää muuttuneeseen tilanteeseen.

Ilmaisjakopäätöksen tai muuttamispäätöksen täytäntöönpanon keskeytys tarkoittaisi, että päästökauppaviranomainen ei voisi jakaa päätöksen mukaisia päästöoikeuksia toiminnanharjoittajalle ja näin ollen toiminnanharjoittaja jäisi kokonaan ilman maksuttomia päästöoikeuksia. Mahdollinen vireillä oleva valitus ei kuitenkaan johtaisi päästöoikeuksien palautusvelvollisuuden siirtymiseen tai päättymiseen, vaan toiminnanharjoittaja olisi edelleen vuosittain velvoitettu palauttamaan päästökauppaviranomaiselle päästöjään vastaavan määrän päästöoikeuksia. Näin ollen kyseinen toiminnanharjoittaja joutuisi ostamaan ilmaisjakoa vastaavan määrän päästöoikeuksia päästökauppamarkkinoilta. Käytännössä vaikka toiminnanharjoittaja pitäisi ilmaisjakopäätöksen mukaista päästöoikeuksien määrää virheellisenä, on toiminnanharjoittajan etuna ottaa vastaan myönnetty määrä, jotta se voi täyttää päästöoikeuksien palauttamisvelvoitteen mahdollisimman vähäisin lisäkustannuksin ja oikea-aikaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan päästökauppalain 75 §:n 4 momentissa oleva väliaikaista oikeusturvaa koskeva kielto ei vaaranna toiminnanharjoittajien oikeusturvaa nykyisen ilmaisjakomenettelyn puitteissa. Ilmaisjakoa koskevien päätösten toimeenpanon keskeyttäminen olisi nykyisen ilmaisjakomenettelyn puitteissa vastoin toiminnanharjoittajien taloudellista intressiä. Työ- ja elinkeinoministeriö ei myöskään näe estettä muuttaa kyseistä säännöstä ja toteaa, että väliaikaisen oikeusturvan kieltävän säännöksen alkuperäinen peruste, eli koko päästökauppajärjestelmän toimivuuden varmistaminen sekä muiden toiminnanharjoittajien taloudellisten intressien suojeleminen, ei enää pidä paikkaansa.

Väliaikaisen oikeusturvan rajoittaminen päästökauppalain 77 § 3 momentissa

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota, että päästökauppalain 77 § 3 momentissa on väliaikaista oikeusturvaa koskeva kielto, jonka mukaan muutoksenhakutuomioistuin ei voi kieltää tai keskeyttää työ- ja elinkeinoministeriön päätöksen täytäntöönpanoa eikä antaa muuta kyseisen päätöksen täytäntöönpanoa koskevaa määräystä.

Päästökauppalaissa työ- ja elinkeinoministeriön päätöksenteko koskee ainoastaan 5 § mukaista päästöjen talteenottoa, kuljetusta ja varastointia. Työ- ja elinkeinoministeriö voi päästökauppalain 5 § nojalla

antaa toiminnanharjoittajan hakemuksesta päätöksen päästökaupan soveltamisalan laajentamisesta päästöihin, jotka kuljetetaan meriteitse Euroopan unionin alueella geologisesti varastoitavaksi. Kyseessä on opt in –menettely, jolloin soveltamisalan laajentaminen kuljetettuihin ja varastoituihin päästöihin edellyttää komission lupaa.

Kuten edellä, ilmaisjakoa koskevissa näkemyksissä esitetyin perusteluin, ei myöskään kuljetusta ja varastointia koskevan päätöksen toimeenpanon keskeyttäminen toisi merkittävää oikeusturvaa toiminnanharjoittajalle. Kuljetusta ja varastointia koskevassa päätöksessä päätetään, jos komissiolle esitetään hyväksyttäväksi soveltamisalan laajentaminen 5 § säädettyihin toimintoihin. Päätöksen toimeenpanon keskeyttäminen ei johtaisi toiminnanharjoittajan kannalta parempaan oikeusturvaan sallimalla kuljetuksen ja varastoinnin sisällyttämisen päästökauppaan tai vastaavaa hyötyä. Työ- ja elinkeinoministeriö ei myöskään näe estettä muuttaa kyseistä lainkohtaa vastaamaan yleislain mukaista menettelyä, vaikka vaikutus ei nykytilassa johtaisi oikeusturvan parantumiseen.

Muut huomiot

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnistää syksyn aikana päästökauppalain kokonaisuudistuksen muutetun päästökauppadirektiivin toimeenpanemiseksi. Päästökauppalain kokonaisuudistuksen yhteydessä tarkastellaan myös muutoksenhakua.