Eleonoora Eilittä
Erityisasiantuntija
Energiaosasto

TYÖ – JA ELINKEINOMINISTERIÖN VASTINE TALOUSVALIOKUNNALLE ASIASSA HE 71/2023 VP/ HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE PÄÄSTÖKAUPPALAIKSI SEKÄ LAIKSI BIOPOLTTOAINEISTA, BIONESTEISTÄ JA BIOMASSAPOLTTOAINEISTA ANNETUN LAIN 2 JA 33 §:N MUUTTAMISESTA

Vastineessa otetaan kantaa asiantuntijakuulemisessa esitettyihin näkemyksiin sekä talousvaliokunnalle toimitetuissa lausunnoissa esitettyihin huomioihin. Vastineessa painotetaan lakiesityksiin liittyviä huomioita ja ehdotuksia. Monilta osin kuulemisissa ja lausunnoissa esitetyt huomiot liittyvät tulevaan EU:n päätöksenteon vaikuttamiseen tai muussa yhteydessä päätettäviin asioihin kuten talousarvioesityksiin.

Laitoksen kokonaisteho

Päästökauppalakiesitykseen sisältyvään muutokseen laitoksen kokonaistehon määrittelystä on otettu kantaa useassa lausunnossa sekä kuulemisissa. Lausunnoissa on pidetty ehdotusta kohtuuttomana niille laitoksille, jotka joutuvat soveltamisalaan muutoksen myötä sekä esitetty siirtymäaikaa.

Voimassa oleva laki on edellyttänyt, että laitoksen teho ja soveltamisalaan kuuluminen määritetään laitoksen nimellisen kokonaislämpötehon kautta. Esityksessä tätä ehdotetaan muutettavan siten, että jatkossa kokonaisteho määritettäisiin laitoksen polttoainetehon kautta. Muutoksella vietäisiin tehon laskentasääntö yhteneväksi sen kanssa, miten päästökauppadirektiiviä on tarkoitettu tulkittavaksi. Muutos vastaa englanninkielisen direktiivin tehon määrittely, alemman asteista sääntelyä sekä komission antamia ohjeistuksia. Voimassa oleva laki ei siten ole linjassa päästökauppadirektiivin tarkoittaman kokonaistehon määrittelyn kanssa ja ehdotetaan muutettavaksi.

Talousvaliokunnan kuulemisissa tiedusteltiin, miten tehoa määritellään muissa päästökauppadirektiivin kieliversioissa. Englanninkielinen direktiivi puhuu termistä "thermal input", eli polttoaineteho. Jos tarkoitettaisiin lämpötehoa, tulisi termin olla "thermal output". Ruotsinkielisessä versiossa käytetään termiä "tillförd effekt". Jos tarkoitettaisiin lämpötehoa, termi olisi "värmeeffekt". Ranskankielisessä versiossa käytetään termiä "la puissance calorifique totale de combustion". Jos tarkoitettaisiin lämpötehoa, termi olisi "puissance thermique". Kattavaa vertailua kaikista kieliversioista ei ole mahdollista annetussa aikataulussa tehdä. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että päästökaupan soveltamisala on harmonisoitu. Ainoa poikkeus on ns. opt in menttely, eli mahdollisuus kansallisesti laajentaa soveltamisalaa. Soveltamisalan yhdenmukainen tulkinta sisämarkkinoilla on taloudellisen ohjauskeinon toimeenpanossa tärkeää markkinoiden toimivuuden sekä kilpailun kannalta. Myös Suomen etuna on, että päästökaupan ohjausvaikutus toteutuu yhdenmukaisesti kaikissa jäsenmaissa eikä kansallisin tulkinnoin voi vapauttaa tiettyjä toimintoja.

Useassa lausunnossa esitettiin siirtymäaikaa kokonaistehon määrittelyn muutokselle. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että direktiivi ei mahdollista kansallisesti päätettäviä siirtymäaikoja. Ehdotetussa muutoksessa on kyse siitä, että kansalliseen lakiin viedään päästökauppadirektiivin kanssa yhdenmukainen tulkinta kokonaistehon määrittelystä. Muut lakiesitykseen sisältyvät soveltamisalaa koskevat muutokset liittyvät päästökauppadirektiivin päivitykseen. Näiden soveltamisalaan kuuluvien muutosten osalta osa, kuten vety- ja synteesikaasun tuotantokapasiteetin laskeminen ja laajennus öljyn jalostamisessa, astuu voimaan heti vuoden 2024 alusta. Osa direktiivin muutoksista taas astuu voimaan 2026 vuoden alusta, kuten 95% biomassalaitoksia koskeva soveltamisalan rajaus.

Työ- ja elinkeinoministeriön pitää ehdotettua siirtymäaikaa ymmärrettävänä tehomuutosta koskevassa asiassa, vaikka direktiivi ei sitä kansallisesti mahdollista. Suomessa on tähän mennessä käytetty päästökauppadirektiivin vastaista termiä kokonaistehon määrittelyssä ja tämän johdosta muutama laitos on direktiivin soveltamisalan ulkopuolella. Ennen kuulemisia työ- ja elinkeinoministeriöllä oli tiedossa kolme tahoa, jotka tulisivat uutena soveltamisalaan. Kuulemisten yhteydessä saatujen tietojen perusteella uusina laitoksina muutoksen myötä soveltamisalaan tulisi:

Ähtärin Energia- ja Vesi, 19,4 MW, pääosin turve
Keuruun Lämpövoima 19MW, pääosin turve
Lempäälän Energia Oy / Lempäälän Lämpö Oy, 19MW, maakaasu
Vatajankoski Oy, 14MW, johon meneillään lisäinvestointi laitoksen kasvattamiseksi 19MW:iin, turve
Kokemäen Lämpö Oy, 18MW, biomassa, osittain turve
Valkeakosken Energia Oy, 19MW, maakaasu (varavoimalaitos)
Äänekosken Energia Oy, 19MW, maakaasu (varavoimalaitos)

Soveltamisalaan tulevien laitosten osalta hinnoittelun vaikutukset painottuvat kolmeen ensimmäiseen laitokseen, jotka käyttävät fossiilista polttoainetta kuten turvetta ja maakaasua. Neljännen laitoksen osalta lisäinvestoinnin aikataulusta tai vaihtoehdoista kapasiteetin koossa ei ole lisätietoja. Neljännen laitoksen, eli Kokemäen laitoksen osalta biomassan käyttö lieventää hintavaikutusta. Biomassa on lähtökohtaisesti nollapäästöistä päästökaupassa, jolloin hinnoittelun ei kohdistu laitokseen. Kaksi viimeistä laitosta on varavoimalaitoksia, eli laitosten osalta hinnoittelun vaikutus perustuu niiden tuottamiin päästöihin niiden ollessa käytössä. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan mahdollisella rajatulla siirtymäajalla ei näin ollen voida katsoa olevan juurikaan merkitystä päästökaupan ohjausvaikutukselle tai markkinoiden toimivuudelle. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin korostaa, että päästökauppadirektiivi ei mahdollista kuulemisissa ehdotettua siirtymäaikaa. Jos kuitenkin muutamaa laitosta koskevalla siirtymäajalla haluttaisiin mahdollistaa laitosten sopeutuminen päästökauppaan tulisi siirtymäajan olla verrattain lyhyt, kuten direktiivin mukaisissa vuodesta 2026 alkaen koskevissa muutoksissa. Siirtymäaika vuoteen 2026 mahdollistaisi laitoksille ajan muuttaa laitoksen kapasiteettia alle tehorajan tai miettiä vaihtoehtoja fossiiliselle polttoaineelle. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin huomauttaa, että komissio voi käynnistää siirtymäajasta rikkomusmenettelyn. Jos komissio käynnistäisi asiasta rikkomusmenettelyn tulee kansallista lainsäädäntöä muuttaa direktiivin mukaiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi lakiin viedyn siirtymäajan lyhenemistä.

Varavoimalaitokset

Päästökauppalakiesityksen kuulemisessa Ähtärin Energia ja Vesi esitti päästökauppalain ongelmakohtana varavoimakattiloiden laskemisen osaksi laitoksen kapasiteettia. Päästökauppadirektiivin mukaisesti soveltamisalaan kuuluminen ei edellytä, että laitoksesta aiheutuu päästöjä. Päästökaupan soveltamisalan piiriin kuuluu laitokset, jotka joko ylittävät päästökauppadirektiivin mukaisen teho-/kapasiteettirajan tai täyttävät opt-

in-laitoksen kriteerit ja jos laitos on teknisesti käyttökunnossa. Opt-in-laitokset on aikoinaan lisätty kansallisesti päästökauppaan, jotta on varmistettu yhdenmukainen kohtelu saman kaukolämpöverkon varrella oleviin laitoksiin ja toisaalta myös varmistettu sitä, että kaukolämpöä tuotetaan isommilla laitoksilla, jotka lähtökohtaisesti aiheuttavat suhteellisesti vähemmän päästöjä, kuin öljykäyttöiset varavoimalaitokset. Työ- ja elinkeinoministeri toteaa, että varavoimalaitosten osalta direktiivi ei mahdollista kansallista harkintavaltaa.

Yli 95% biomassaa käyttävät laitokset

Päästökauppalakiesityksen asiantuntijakuulemisissa ja lausunnoissa on vahvasti kritisoitu päästökauppadirektiivin muutoksen myötä tehtävää päästökauppalain soveltamisalan muutosta, jonka myötä yli 95% kestävää biomassaa käyttävät laitokset suljetaan vuodesta 2026 alkaen päästökaupan soveltamisalan ulkopuolelle.

Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy valiokunnassa esitettyihin huomioihin muutoksen mahdollisista negatiivisista vaikutuksista. Käytännössä ehdotus on haitallinen päästöjen vähentämisen kannalta sekä metsäteollisuuden toimintaympäristön tasapuolisuuden näkökulmasta. Muutoksen vaikutukset painottuvat Suomeen sekä Ruotsiin missä korkean asteen biomassalaitokset pääosin sijaitsevat. Näiden laitosten osalta soveltamisalan ulkopuolelle rajaaminen tarkoittaa ilmaisjaon päättymistä. Toimintaympäristön tasapuolisuuden näkökulmasta on ongelmallista, että pääosin tietyissä muissa jäsenmaissa sijaitsevissa laitoksissa missä käytetty biomassan osuus on hieman pienempi, saadaan edelleen samalle tuotannolle ilmaisjakoa. Myös päästöjen vähentämisen näkökulmasta muutos on haitallinen. Käytännössä luodaan tilanne, jossa alle 95% laitoksille ei ole insentiiviä edelleen vähentää päästöjä yli 95% rajan, koska tämän seurauksena rajautuu ulos päästökaupasta. Yli 95% biomassaa käyttävät laitokset sen sijaan siirtyvät taakanjakosektorille missä niille ei ole kannustetta edelleen vähentää päästöjä. Yli 95% biomassaa käyttäviltä laitoksilta puuttuisi jatkossa hiilivuotosuoja, joka saattaa olosuhtaista riippuen altistaa hiilivuodolle. Hiilivuodon riskiä ei ole arvioitu.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että 95% biomassaa käyttävien laitosten soveltamisalaa koskeva rajaus ei sisällä mahdollisuutta poiketa kansallisesti. Päästökauppadirektiiviin sisältyvä opt in menettely, eli mahdollisuus laajentaa kansallisesti soveltamisalaa ei koske päästökauppadirektiivin liitteessä I mainittuja toimintoja tai niiden rajauksia. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä pyrkiä vaikuttamaan direktiivin päivityksen yhteydessä siten, että asiaan saataisi muutos.

Ilmastopaneeli piti tärkeänä ilmastosyistä valmistella nopealla aikataululla kansallinen vero yli 95% biomassaa käyttäville laitoksille korvaamaan päästökaupan hinnoittelua. Työ- ja elinkeinoministeriö suhtautuu ehdotukseen hyvin varoen eikä kannata verovalmistelun käynnistystä ilman hyvin tarkkaa vaikutusten arviota. Käytännössä päästökauppa ei korkean asteen biomassalaitoksilla tällä hetkellä enää hinnoittelun puitteissa kannusta vähentämään päästöjä vaan edelleen korkeamman biomassan osuuden lisääminen perustuu ilmaisjaon suurempaan osuuteen tai muihin yrityksen toimintaan liittyviin seikkoihin. Eli hinnoittelu ei nykyisellään ole ohjaava tekijä ja jos soveltamisalan rajauksen jälkeen kansallisesti säädetään vero päästökaupasta ulos rajautuville yli 95% biomassaa käyttäville laitoksille vahvistetaan tilanne, jossa alle 95% biomassaa käyttävien laitosten ei kannata enää vähentää päästöjään, koska näin tehdessään ja 95% rajan ylitettyä seurauksena olisi sekä ilmaisjaon päättyminen että verotuksen piiriin tuleminen. Myös yli 95% biomassaa käytäville laitoksille saattaisi syntyä tilanne jossa liiketoiminnan kannalta olisi perusteltua vähentää biomassan osuutta, eli kasvattaa päästöjään siten, että ne uudelleen päätyisivät päästökaupan soveltamisalaan ja välttyisivät verotukselta. Edellä kuvatun toimintaympäristön tasapuolisuuden näkökulmasta näihin laitoksiin kohdistetut erityiset verot tai mahdolliset muut ohjaustoimet heikentäisivät niiden asemaa entisestään.

Jätteenpoltto

Päästökauppalakiesityksen kuulemisen yhteydessä Ilmastopaneeli on esittänyt jätteenpolton sisällyttämistä kansallisena päätöksenä aikaistetusti hinnoittelun piiriin. Ympäristöministeriö on lausunnossaan todennut kannattavansa hallituksen esitystä, mutta esittää jätteenpolton hinnoittelun aikaistamisen osalta tukevia argumentteja. Muilta osin asiantuntijoiden lausunnoissa ja kuulemisissa on kannatettu päästökauppadirektiivin ja hallituksen esityksen mukaista jätteenpolton sisällyttämistä päästöjen tarkkailuun ja raportointiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu jätteenpolton osalta kansallisesti aikaistetun hinnoittelun vaikutuksia. Käytännössä kansallisesti hinnoittelu voitaisiin käynnistää vuodesta 2026, mikä olisi kaksi vuotta aikaisemmin kuin mitä komissio on suunnitellut EU:n tasolla. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että kansallisesti päätettyjen soveltamisalan laajennusten vaikutukset on selvitetty huolellisesti sekä näiden perusteella voidaan todeta saavutettavan hyötyä. Työ- ja elinkeinoministeriön hallituksen esityksen valmistelussa teettämän arvion mukaan ei ole perusteltua sisällyttää jätteenpolttoa komission suunnitelmaa aikaisemmin soveltamisalaan. Ympäristöministeriö on kuulemisessa todennut arvoivansa hinnoittelun aikaisemman käynnistämisen kansallisesti vähentävän päästöjä sekä edistävän kiertotaloutta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa pyytäneensä valmistelun aikana ympäristöministeriöltä arviota asiasta, mutta ei ole sitä saanut. Myöskään valiokunnan kuulemisessa ei ole esitetty laskelmia, selvityksiä tai muutakaan ympäristöministeriön arviota tukevia seikkoja. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä perusteltuna aikaistaa jätteenpolton sisällyttämistä hinnoitteluun kuulemisessa esitetyin perustein.

Saaripoikkeus

Useassa lausunnossa kannatettiin direktiivin mahdollistaman saaripoikkeuksen käyttöönottoa lakiesityksen mukaisesti. Kuulemisissa kiinnitettiin huomiota saaripoikkeuksen vaikutukseen merenkurkun toimintaympäristöön ja kilpailuun.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että saaripoikkeuksen käyttöönotosta on linjattu Petteri Orpon hallitusohjelmassa. Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut direktiivin toimeenpanoa yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa, joka on vastannut meriliikenteen vaikutusten arvioinneista. Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä täydennystä vastinetta varten, jonka mukaisesti jäljempänä kuvataan poikkeuksen vaikutusta merenkurkun toimintaympäristöön ja kilpailuun.

Saaripoikkeus lieventää voimassaolonsa aikana päästökaupan vaikutuksia meriliikenteestä riippuvaiseen Ahvenanmaahan. Päästökaupasta alusten operoinnille seuraavat lisäkustannukset ja mahdollinen muutos matkojen kysynnässä voivat johtaa varustamojen päätöksiin muuttaa yhteystarjontaa ja heikentää Ahvenanmaan maakunnan saavutettavuutta ja kilpailullista asemaa. Saaripoikkeuksen soveltaminen lieventää kustannusten nousua ja mahdollisia muutoksia Ahvenanmaan saavutettavuuteen voimassaoloaikanaan. Poikkeuksen soveltaminen vähentää osin varustamojen painetta nostaa matkalippujen hintoja sekä rahtihintoja. Kyseinen hintojen nousu luo paineen kulutustavaroiden ja palvelujen hintoihin Ahvenanmaalla. Saaripoikkeuksen alaisessa liikenteessä vältetyiksi päästökauppakustannuksiksi on arvioitu vuonna 2026 18,1 miljoonaa euroa. Vältetyistä kustannuksista saatava hyöty kohdistuu myös muuhun Suomeen. Varustamot, jotka liikennöivät poikkeuksen piirissä, saavat taloudellista pelivaraa sopeutua päästökauppaan saaripoikkeuksen voimassaolon ajan. Saaripoikkeuksen hyödyntäminen vaikuttaa kuljetusten toimintaympäristön tasapuolisuuteen ja kilpailuun voimassaoloaikanaan. Saaripoikkeuksen kilpailulliset vaikutukset riippuvat siitä, kuinka päästökauppa lisää vaihtoehtoisten liikennöintireittien operointikustannuksia ja nostaa palvelujen hintoja ja miten varustamot voivat päättää reittivalinnoistaan ja palvelutarjonnasta lähinnä Manner-Suomen ja Ruotsin välisessä liikenteessä.

Liikenne- ja viestintäministeriön tilaamassa selvityksessä arvioitiin päästökaupan kustannusten vaikutuksia Suomen ja Ruotsin välisen matkan hintaan suuntaa antavasti olettaen, että kustannus siirretään kokonaan henkilömatkustajille. Kustannukset jakautuvat eri reiteillä tarvittavien päästöoikeuksien kustannusten suhteen erilaisille matkustajamäärille muodostaen laskennallisen lisähintatekijän. Lisähinnan arvoksi arvioitiin esimerkiksi reitillä Helsinki–Maarianhamina–Tukholma 5,90 euroa matkustajaa kohden ja reitillä Turku–Maarianhamina–Tukholma 8,00 euroa matkustajaa kohden vuonna 2026, kun päästökauppa toimii täysimääräisesti. Arvion mukaan päästökaupan aiheuttama lisäys matkalippujen hintaan saaripoikkeuksen alaisilla reiteillä noin puolittuisi poikkeuksen voimassaolon ajaksi olettaen, että varustamot kohdistavat poikkeuksen kaiken hyödyn Manner-Suomi–Ahvenanmaa–Ruotsi-välin matkalippujen hintoihin. Suurin osa Manner-Suomen ja Ruotsin välisistä Ahvenenmaan kautta kulkevista matkoista on vapaa-ajan matkoja.

Selvityksessä laadittiin suuntaa antava arvio saaripoikkeuksen vaikutuksista rahtiyksiköiden kuljetusmaksuihin kohdentamalla päästöoikeuksien hankinnan kustannukset kokonaisuudessaan rahtiyksiköille. Laskennallisen lisähinnan arvo Suomen ja Ruotsin välisillä reiteillä vaihtelee eri reiteillä 80–150 euroa rahtiyksikköä kohden vuoden 2026 tilanteessa arvioituna. Selvityksen arvion mukaan päästökaupan aiheuttama lisäys rahtiyksiköiden kuljetusmaksuun matkustaja-autolautoilla noin puolittuisi Manner-Suomi–Ahvenanmaa–Ruotsi-välillä saaripoikkeuksen soveltamisen myötä.

Saaripoikkeuksen soveltaminen voi heikentää päästökaupan vaikutusta meriliikenteen päästöjen vähentämiseen, sillä päästöoikeuksien hankkimisesta johtuva taloudellinen kannustin vähentää päästöjä puuttuu väliaikaisesti matkustaja-autolautoilta Ahvenanmaa–Manner-Suomi välin reittiosuuksilta. Muilla reittiosuuksilla Suomen ja Ruotsin välillä päästökaupan kustannukset ovat täysimääräisiä. Saaripoikkeuksen piiriin kuuluvien päästöjen vuotuiseksi määräksi on arvioitu vuoden 2021 liikennöintimäärien perusteella 0,18 miljoonaa hiilidioksiditonnia. Saaripoikkeus koskee matkustaja-autolauttoja, joiden liikennesuoritekohtaiset päästöt ovat korkeat verrattuna useimpiin muihin alustyyppeihin. Uudet alukset ovat energiatehokkaampia ja ne voivat hyödyntää eri polttoainelajeja laajemmin niin, että se voi keventää päästökaupan kustannuksia.

Riski, että varustamot pidentäisivät alustensa liikennöintireittejä poiketakseen saaripoikkeuksen vuoksi nykyistä useammin Ahvenanmaalla nimenomaan päästökaupan kustannusten välttämiseksi, on arvioitu melko vähäiseksi. Jokaisen saaripoikkeuksesta hyötyvän laajasti Itämeren liikenteessä operoivan varustamon alukset kuuluvat liikennöinnissään muilla kuin saaripoikkeuksen reittiosuuksilla joka tapauksessa täysimääräisesti päästökaupan piiriin ja kohtaavat päästökaupan kustannuksia merkittävässä määrin.

Hallitusohjelmassa linjattiin, että Merenkurkun laivaliikennettä tuetaan päästökaupan tuomien kustannusten vähentämiseksi samalla tai saaripoikkeusta vastaavalla tavalla. Saaripoikkeus koskee vain matkustaja-autolauttoja, joten mahdolliset negatiiviset kilpailuvaikutukset kohdistuvat käytännössä ainoastaan matkustaja-aluksiin, jotka aluskokonsa perusteella kuuluvat päästökaupan soveltamisalan piiriin. Merenkurkun laivaliikennettä koskevan hallitusohjelman valtiontukikirjauksen toimeenpanon valmistelu on kesken eikä päätöksiä valtiontukiohjelman mallista ole tehty.

Riski siitä, että saaripoikkeuksen muodostama taloudellinen etu tulkittaisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi on arvioitu pieneksi. Koska kyseessä on uuden EU-sääntelyn mahdollistama poikkeusmahdollisuus, jonka soveltamisen vaikutuksista ei ole olemassa soveltuvaa oikeuskäytäntöä, ei riskiä olemassaoloa ole ollut mahdollista poissulkea tyhjentävästi.

Lakiesitykseen sisältyy talvimerenkulun huomiointi direktiivin mahdollistamalla tavalla. Kuulemisissa on korostettu talvimerenkulun merkitystä Suomelle. Muutetun päästökauppadirektiivin mukaan jääluokkien IA ja IA Super aluksiin voi soveltaa vuoden 2030 loppuun asti 5 prosentin helpotusta päästöoikeuksien palautuksesta. Suomi esitti direktiivin neuvotteluiden aikana talvimerenkulun pysyvää huomiointia, mutta pysyvä ratkaisu ei saanut neuvotteluissa riittävän laajaa kannatusta. Jos talvimerenkululle halutaan pysyvä ratkaisu päästökaupan puitteissa, tätä on mahdollista esittää, kun direktiivin sisällöstä seuraavan kerran neuvotellaan.

Oikeusministeriön huomiot

90 §
Oikeusministeriö toteaa kirjallisessa lausunnossaan, että ehdotettu 90 §:n 6 momentti vaikuttaa olevan päällekkäinen 90 §:n 1 momentin kanssa niiltä osin kuin on kyse Energiaviraston ja Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta saada välttämättömiä tietoja todentajilta lain noudattamisen valvontaa ja täytäntöönpanoa varten. Lisäksi säännöksessä viitattu todentajien yhteistoiminta jää epäselväksi, sillä laissa ei ehdoteta säädettäväksi tällaisesta todentajien välisestä yhteistoiminnasta eikä toiminnasta tehdä muutoinkaan selkoa. Momenttia tulisi mainituilta osin täsmentää. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää oikeusministeriön havaintoa oikeana. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan 90 §:n 6 momentti voidaan poistaa kokonaan tarpeettomana.

Oikeusministeriö toteaa myös, että sääntelyä selkeyttäisi merkittävästi, mikäli tiedonsaantia ja tiedonluovuttamista koskeva sääntely olisi erillään tarkastusoikeutta koskevasta sääntelystä (90 §:n 5 mom.). Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotus ei muuta sisältöä ja voidaan tehdä selkeyttävänä muutoksena jos näin halutaan.

91 §
Lausunnossaan oikeusministeriö kiinnittää huomiota 91 § säädettyyn tietojen luovuttamiseen. Oikeusministeriön mukaan salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset voidaan sijoittaa joko tietoa luovuttavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin taikka tietoja saavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin. Molempiin niitä ei saa kirjoittaa. Näin ollen tulisi vielä varmistua siitä, että olemassa olevan lainsäädännön nojalla pykälässä mainituilla viranomaisilla ei ole jo voimassaolevan näiden tehtäviä koskevan sääntelyn perusteella tiedonsaantioikeutta pykälässä mainittuihin tietoihin (esim. veroviranomaisilla tai KRP:llä ei ole tiedonsaantioikeutta Energiaviraston ja Liikenne- ja viestintäviraston mainittuihin tietoihin). Mikäli tiedonsaantioikeus on jo voimassaolevan lainsäädännön perusteella, tulee päällekkäinen tiedonsaantioikeuksia koskeva sääntely poistaa ehdotetusta 91 §:stä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että sääntely vastaa voimassa olevaa lakia ja pitää perusteltua mainita nämä kaikki tahot erikseen 91 §:ssä. Ehdotetussa 91 §:ssä mainitut tahot eivät työ- ja elinkeinoministeriön tietojen mukaan ole muun lain nojalla oikeutettuja saamaan päästökauppalaissa tarkoitettuja tietoja. Laissa finanssivalvonnasta ei ole nimenomaisesti säädetty tietojen luovuttamisesta Energiavirastolta Finanssivalvonnalle vaan ainoastaan viranomaisten yhteistyöstä. Laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ei myöskään ole säädetty vastaavasta tietojen saannista. Myöskään laissa tilastokeskuksesta, laissa Suomen ympäristökeskuksesta tai laissa verohallinnosta ei ole säädetty päästökauppaan liittyvästä tiedonsaantioikeudesta Energiavirastolta.

Todentajaa koskeva sääntely
Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan ehdotettu virkavastuusäännös tulisi tarkentaa kattamaan todentajan koko julkinen hallintotehtävä. Työ- ja elinkeinoministeriön näke-

myksen mukaan todentajan tehtävää voidaan täsmentää siten, että virkavastuun ulottamisesta koko julkiseen hallintotehtävään ei jää epäselvyyttä. Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa seuraavia täsmennyksiä:

86 § 1 ja 2 mom.:

Muutetaan 1 ja 2 momentin alku: "Todentajan tehtävänä on laatia.." -> "**Todentajan on laadittava.**..". Muutoksen myötä poistetaan mahdollinen tulkinnallinen epäselvyys todentajan tehtävien laajuudesta.

84 § 1 mom.:

Muutetaan 1 momentti: "Todentajan on suoritettava tehtävänsä noudattaen, mitä säädetään komission..." -> "**Todentajan tehtävistä säädetään** komission...". Ehdotetussa muotoilussa säädetään siitä *miten* tehtävät suoritetaan eikä itse tehtävistä.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että vaikka lain 87 §:ssä säädettäisiin viranomaisen mahdollisuudesta määrätä todentajalle hallinnollisia seuraamuksia, vaikuttaa kuitenkin siltä, että varsinainen säännös todentajan valvomisesta puuttuu lakiehdotuksesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan todentajan valvomisesta säädetään viranomaisten tehtäviä koskevissa 18 ja 19 §:ssä. Jos pidetään tarpeellisena selkeyttää 18 ja 19 §:n sanamuotoa todentajan valvonnan osalta sen voi tehdä seuraavan esimerkin mukaisesti:

1) valvoa laitosten ja niiden todentajien osalta tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista, tämän lain nojalla annettujen lupapäätösten noudattamista sekä hoitaa muut sille tässä laissa säädetyt tehtävät;

Henkilötietojen suoja
Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota henkilötietojen suojaan. Oikeusministeriön mukaan olisi syytä varmistua siitä, olisiko esityksen mukaisessa tietojen käsittelyssä kyse myös henkilötietojen käsittelystä, huomioiden tässä arvioinnissa myös esitetyt päästökauppalain soveltamisalan rajoitukset. Henkilötietojen käsittelyä kattavia säännöksiä olisi arvioitava EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 679/2016 mukaisen liikkumavaran käytön kannalta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kyseessä ei lähtökohtaisesti ole henkilötietojen käsittelystä. Päästökaupassa sekä ilma-aluksen käyttäjä että kiinteän laitoksen toiminnanharjoittaja on määritelty siten, että kyseessä voi olla myös luonnollinen henkilö. Tähän mennessä päästökaupan soveltamisen aikana ei ole ollut yhtäkään luonnollista henkilöä toiminnanharjoittajana tai ilma-aluksen käyttäjänä vaan kaikki nämä ovat olleet yhtiöitä ja sitä kautta näitä koskevat tiedot eivät ole henkilötietoja. Työ- ja elinkeinoministeriön huomauttaa lisäksi, että jos kyseessä olisi luonnollinen henkilö tulee viranomaisen toiminnassaan noudattaa tietosuoja-asetusta eikä näe tarvetta säätää asiasta erikseen.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan henkilötietojen käsittely olisi lainmukaista, kun;
(c) käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi; ja / tai
(e) käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi;

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan henkilötietojen käsittelylle ei olisi estettä tapauksessa jossa luonnollinen henkilö olisi toiminnanharjoittaja tai ilma-aluksen käyttäjä.