



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 7.7.2004
KOM(2004) 500 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

komission 7. heinäkuuta 2004 tekemistä päätöksistä, jotka koskevat Itävallan, Tanskan, Saksan, Irlannin, Alankomaiden, Slovenian, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan direktiivin 2003/87/EY mukaisesti esittämiä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kansallisia jakosuunnitelmia

1. JOHDANTO

Ilmastomuutoksen torjuminen on Euroopan unionin keskeinen tavoite. EU on päättänyt pyrkiä tähän tavoitteeseen panemalla täytäntöön ne velvoitteet, joihin se on sitoutunut Kioton pöytäkirjassa, jonka avulla ilmastomuutoksen aiheuttamaa maailmanlaajuisia ongelmia pyritään ratkaisemaan monenvälisen yhteistyön keinoin. EU on tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden, teollisuuden, kansalaisjärjestöjen ja tiedeyhteisön kanssa laatinut eurooppalaisen ilmastomuutosohjelman (ECCP), jonka tarkoituksena on auttaa EU:ta löytämään kustannustehokkaita keinoja täyttää Kioton pöytäkirjaan liittyvät sitoumuksensa. Yksi ECCP-ohjelman keskeisistä ehdotuksista oli, että luotaisiin EU:n laajuinen päästökauppajärjestelmä, jonka avulla EU voisi vähentää kasvihuonekaasupäästöjään kustannustehokkaasti. Neuvosto ja Euroopan parlamentti antoivatkin vuonna 2003 direktiivin 2003/87/EY, joka koskee EU:n laajuisen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamista vuoden 2005 tammikuusta alkaen.

EU:n päästökauppajärjestelmän ensimmäinen vaihe käsittää yli 12 000 laitoksen hiilidioksidipäästöt. Jokaisen jäsenvaltion on laadittava kansallinen suunnitelma myytävissä olevien päästöoikeuksien jakamisesta ja annettava se tiedoksi komissiolle arviointia varten. Direktiivissä 2003/87/EY vahvistetaan vaatimukset, joiden perusteella komissio arvioi kansalliset jakosuunnitelmat. Lisäksi siinä annetaan komissiolle valtuudet hylätä kansallinen suunnitelma kokonaan tai osittain. Jäsenvaltioiden avustamiseksi jakosuunnitelmien laatimisessa komissio on antanut ohjeet¹ siitä, miten direktiivissä määritetyt vaatimukset pannaan täytäntöön.

Tässä tiedonannossa selostetaan komission suorittamaa arviointia, jossa on tarkasteltu kahdeksaa suunnitelmaa. Tiedonannon ohessa ovat kullekin asianomaiselle jäsenvaltiolle osoitetut päätökset. Yksi syy siihen, miksi direktiivissä annettiin komissiolle tehtäväksi arvioida kansalliset jakosuunnitelmat, oli halu varmistaa, että direktiivin vaatimuksia on sovellettu oikein jaettaessa kaupattavia päästöoikeuksia ennen päästökaupan käynnistämistä. Toimittaessa EU:n yhteisillä sisämarkkinoilla ja sovellettaessa EU:n yhteistä päästökauppajärjestelmää on tärkeää huolehtia siitä, ettei kilpailu vääristy direktiivin tai yhteisön perustamissopimuksen virheellisen soveltamisen takia. Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun EU:ssa toteutetaan unionin laajuisia päästökauppaa, ja ensimmäisen päästökauppakauden (2005–2007) onkin tarkoitus olla ”oppimisvaihe”. On kuitenkin huomattava, että jos jäsenvaltioiden myöntämät päästöoikeudet olisivat suurempia kuin järjestelmän piiriin kuuluvien laitosten todennäköiset todelliset päästömäärät, direktiivistä koituvat ympäristöhyödyt olisivat vähäisiä tai olemattomia. Samalla puhtaiden uusien teknologioiden kehittäminen hidastuisi, ja dynaamisten ja likvidien markkinoiden kehitys heikentyisi.

¹ Komission tiedonanto ohjeista jäsenvaltioiden avustamiseksi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta annetun direktiivin 2003/87/EY liitteessä III lueteltujen perusteiden täytäntöönpanossa sekä olosuhteista, joissa ylivoimainen este näytetty toteen (KOM(2003) 830 lopullinen, 7.1.2004). Kohdat 48–64.

2. KOMISSIOLLE TOIMITETTUIJEN KANSALLISTEN JAKOSUUNNITELMIEN LUKUMÄÄRÄ

Kaikkiaan 16 jäsenvaltiota oli 25. kesäkuuta 2004 mennessä antanut komissiolle tiedoksi kansallisen jakosuunnitelmansa. Suunnitelmista kahdeksan (ks. taulukko 1) on siinä määrin kattavia, että komissio pystyy tekemään päätöksen siitä, ovatko ne direktiivin mukaisia. Nämä suunnitelmat kattavat lähes puolet siitä päästöoikeuksien kokonaismäärästä, joka on arvioitu jaettavan ensimmäistä päästökauppakautta varten.

Taulukko 1

Jäsenvaltio	Päästökauppa-oikeuksien kokonaismäärä, joka on tarkoitus jakaa kauden aikana (tonnia)
Itävalta	98 242 719
Tanska	100 500 000
Saksa	1 499 000 000
Irlanti	66 960 000
Alankomaat	285 900 000
Slovenia	26 329 969
Ruotsi	68 700 000
Yhdistynyt kuningaskunta	736 000 000
Yhteensä	2 881 632 688

3. KANSALLISTEN JAKOSUUNNITELMIEN ARVIOINTI

Komissio on analysoinut yksityiskohtaisesti kunkin sille toimitetun kansallisen jakosuunnitelman. Direktiivissä edellytetään, että komissio arvioi kaikki suunnitelmat samojen, direktiivin liitteessä III esitettyjen vaatimusten perusteella. Suunnitelmia analysoidessaan komissio määrittä useita kysymyksiä, joita tarkasteltiin tarkoin sen selvittämiseksi, ovatko suunnitelmat vaatimusten mukaisia. Keskeisiä tarkasteltuja kysymyksiä olivat:

- suunnitelman ja kunkin jäsenvaltion Kioton pöytäkirjaan liittyvien sitoumusten yhteensopivuus (yhteensopivuus Kioton tavoitteen saavuttamiseen tähtäävien toimien eli ns. ”Kioton tavoitepolun” kanssa),
- päästöoikeuksien jaon jälkikäteismuutokset,
- päästöoikeuksien siirtoja koskevat säännöt,
- uusien osallistujien reservien muoto ja hallinta,

- muut yksittäisiin suunnitelmiin liittyvät kysymykset (mukaan luettuna yhdenmukaisuus yhteisön lainsäädännön kanssa).

Kutakin näistä kysymyksistä selostetaan tarkemmin seuraavissa kohdissa.

3.1. Yhteensopivuus Kioton tavoitteen saavuttamiseen tähtäävien toimien kanssa

Direktiivin 2003/87/EY tarkoituksena on myötävaikuttaa siihen, että jäsenvaltiot pystyvät täyttämään kustannustehokkaasti kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevat velvoitteensa. Näin ollen direktiivin liitteen III vaatimukset 1 ja 2 ovat keskeisiä kriteerejä kansallisen jakosuunnitelman laatimisen kannalta.

Vaatus 1 edellyttää, että kukin jäsenvaltio esittää kautta 2005–2007 varten jakosuunnitelman, jossa päästöoikeuksien kokonaismäärä on sopusoinnussa ”niiden toimien kanssa, joilla pyritään saavuttamaan tai ylittämään kunkin jäsenvaltion tavoite päätöksen 2002/358/EY ja Kioton pöytäkirjan mukaisesti”.

Päästöoikeuksien kokonaismäärää määritettäessä on otettava huomioon vaatimukset 1–5. Kokonaismäärä ei saa ylittää sitä määrää, joka todennäköisesti tarvitaan, jotta liitteen III vaatimuksia voitaisiin soveltaa tinkimättömästi, eikä mikään jäsenvaltio saisi jakaa enempää oikeuksia kuin kaikkein rajoittavin vaatimus edellyttää tai sallii. Mitkään valinnaiset vaatimukset tai tekijät, joita voidaan soveltaa, eivät saa lisätä päästöoikeuksien kokonaismäärää.

Jos ”Kioton tavoitepolkua” määritettäessä aiotaan käyttää apuna Kioton mekanismeja, jäsenvaltion on ohjeasiakirjan (KOM(2003)830) mukaan perusteltava tällainen aikomuksensa. Komissio perustaa arviointinsa erityisesti siihen, miten kussakin jäsenvaltiossa on edistytty asiaa koskevan lainsäädännön ja täytäntöönpanomääräysten käyttöönotossa.

Arvioidessaan, onko jakosuunnitelma yhteensopiva Kioton tavoitteen saavuttamiseen tähtäävien toimien kanssa, komissio on ottanut huomioon seuraavat seikat:

- jäsenvaltion toteutunut ja suunniteltu edistyminen,
- valtion rahoittamien Kioton päästöyksiköiden ostojen merkitys suunnitelman kannalta ja ostamiseen liittyvien toimenpiteiden valmistelun ja toteutuksen tilanne,
- päästökauppajärjestelmän piiriin kuulumattomien alojen merkitys suunnitelman kannalta ja näiden alojen, mukaan luettuna liikenne, toimenpiteiden valmistelun ja toteutuksen tilanne.

Neljässä arvioiduista suunnitelmista kaavailtiin valtion rahoittamaa Kioton päästöyksiköiden ostoa. Itävalta, Tanska, Irlanti ja Alankomaat aikovat ostaa yhteensä 172 miljoonaa yksikköä².

Arvioidessaan, onko suunniteltu Kioton mekanismien käyttö perusteltua, komissio on tarkastellut ohjeasiakirjansa mukaisesti erityisesti kunkin jäsenvaltion edistymistä asiaa

² Itävalta 35 miljoonaa, Tanska 18,5 miljoonaa, Irlanti 18,5 miljoonaa ja Alankomaat 100 miljoonaa.

koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön ja täytäntöönpanomääräysten osalta. Arvioinnissa on otettu huomioon seuraavat näkökohdat:

- a) Käykö suunnitelmasta ilmi, kuinka monta Kioton päästöyksikköä jäsenvaltio aikoo ostaa kaudeksi 2008–2012?
- b) Käykö suunnitelmasta ilmi, mitä Kioton mekanismeja (yhteistoteutus, puhtaan kehityksen mekanismi, kansainvälinen päästökauppa) tullaan käyttämään ja missä määrin?
- c) Annetaanko suunnitelmassa tietoa asiaa koskevan lainsäädännön kehityksen tilasta?
- d) Onko jäsenvaltio nimennyt kansallisen viranomaisen ja antanut sen tiedoksi YK:lle?
- e) Käykö suunnitelmasta ilmi, että jäsenvaltiossa on huolehdittu täytäntöönpanosta ja annettu sitä koskevat määräykset (otettu käyttöön toimintaohjelmat, tehty päätökset instituutioista)?
- f) Onko tehty päästövähentämiin perustuvia päästöyksikköjä (credits) koskevia ostosopimuksia tai niiden ostoa koskevia tarjouskilpailuja?
- g) Onko jäsenvaltio perustanut tai rahoittanut hiilirahastoja?
- h) Yksilöidäänkö suunnitelmassa, kuinka paljon varoja tarkoitukseen on tässä vaiheessa osoitettu?

Taulukossa 2 on yhteenveto arvioinnin tuloksista.

Taulukko 2

	1	2	3	4	5	6	7	8
	Koko- naismää- rä (Mt)	Jakauma esitetty	Lain- sää- d.	Kansall. viranom. nimetty	Toimenpide- ohjelma	Sopimuk- set	Osall. JI/CDM- rahastoihin	Osoitettu rahoitus (ja sitä vast. hinta/t)
Itävalta	35	Ei	On	On	On	On	Ei	288 milj. € (8,20 €)
Tanska	18,5	On	On	On	On	On	On	126 milj. €(6,70 €)
Irlanti	18,5	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
Alankomaat	100	Ei	On	On	On	On	On	736 milj. € (7,30 €)

Komissio katsoo, että aikomus käyttää Kioton mekanismeja ei ole perusteltu, jos jäsenvaltio ei ole tehnyt yhtään sopimusta, järjestänyt yhtään hiilipäästöoikeuksien ostoa koskevaa tarjouskilpailua, nimennyt kansallista viranomaista eikä ottanut käyttöön toimintaohjelmia ja jos se ei ole osoittanut tarkoitusta varten lainkaan rahoitusvaroja tai on osoittanut niitä liian vähän.

Jos jäsenvaltion aikomus käyttää Kioton mekanismeja ei ole perusteltu, niiden hyödyntäminen on ristiriidassa vaatimuksen 1 kanssa päästöoikeuksien suunnitellun kokonaismäärän sen osan suhteen, joka sisällytetään Kioton tavoitepolkuun ja jaetaan mekanismien aiotun käytön perusteella. Tätä osaa määritettäessä olennaista on päästökauppajärjestelmän kattama osuus kokonaispäästöistä verrattuna niihin päästöihin, jotka ovat peräisin direktiivin soveltamisalaan kuulumattomista lähteistä.

Komissio katsoo, että Itävalta, Tanska ja Alankomaat ovat perustelleet aikomuksensa käyttää Kioton mekanismeja.

Irlanti, joka on ilmoittanut aikovansa ostaa 18,5 miljoonaa Kioton päästöyksikköä, ei ole selostanut, mitä Kioton mekanismeja se aikoo käyttää ja missä määrin. Se ei myöskään ole ottanut käyttöön asiaa koskevaa oikeusperustaa eikä nimennyt kansallista viranomaista. Sillä ei ole käytössä toimintaohjelmaa eikä se ole tehnyt sopimuksia eikä järjestänyt hiilipäästöoikeuksia koskevia tarjouskilpailuja sen paremmin kuin rahoittanut hiilirahastoja tai osoittanut käyttöön budjettivaroja. Irlannin viranomaiset ovat kuitenkin ilmoittaneet 6. heinäkuuta 2004 komissiolle suunnitelmistaan ottaa käyttöön toimintaohjelma 30. marraskuuta 2004 mennessä, nimetä kansallinen viranomainen ja antaa se tiedoksi YK:n ilmastopöytäkirjan sihteeristölle niin ikään 30. marraskuuta 2004 mennessä sekä osoittaa rahoitusvaroja vuoden 2005 budjetissa. Komissio katsoo, että näiden muutosten sekä päästöoikeuksien kokonaismäärän pienentämisen myötä Irlannin suunnitelma on vaatimuksen 1 mukainen.

Tanskalla on neuvoston päätöksen 2002/358/EY nojalla oikeudellinen velvoite vähentää vuosina 2008–2012 päästöjä 21 prosenttia vuoden 1990 päästötasosta. Tanskan suunnitelmassa todetaan, että nykytietämyksen perusteella tämä vastaa keskimäärin 54,9 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin suuruisia vuotuisia päästöjä vuosina 2008–2012. Tanska on kuitenkin esittänyt päätöstä 2002/358/EY koskevassa neuvoston ja komission yhteisessä lausumassa tarkoitettuja olettamuksia, joiden perusteella vaihtoehtoiseksi päästötavoitteeksi on laskettu keskimäärin 59,7 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuodessa³. Siltä varalta, että Tanskan esittämä tavoitetta koskeva oletamus ei toteudu, Tanska on sitoutunut toteuttamaan tarvittavat lisävähennykset kotimaisilla toimilla tai käyttämällä joustomekanismeja.

Niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltio on perustanut kansallisen jakosuunnitelmansa ennusteisiin päästöjen kehitymisestä päästökauppajärjestelmään kuuluvissa toiminnoissa kaudella 2005–2007, komissio on arvioinut tarkasti kehitysennusteet ja keskeiset olettamukset.

Komissio on verrannut päästökauppajärjestelmään kuuluvien alojen tuotannon ja päästöjen kasvulukuja kansallisessa jakosuunnitelmassa esitettyihin tai luotettavista riippumattomista lähteistä saatuihin koko talouden kasvulukuihin. Niissä tapauksissa, joissa

³ Ks. Tanskan kansallisen jakosuunnitelman taulukko 0.1.

päästökauppajärjestelmään kuuluvien alojen kasvuvauhti ylittää koko talouden kasvuvauhdin, komissio on arvioinut, onko näiden alojen kasvun olettaminen koko talouden kasvuvauhtia suuremmaksi perusteltua, kun otetaan huomioon monissa jäsenvaltioissa käynnissä olevan rakennemuutos, jonka myötä palvelusektorin merkitys on kasvamassa suhteessa teollisuussektoriin.

Komissio on pyrkinyt erityisen huolellisesti vertailemaan eri jäsenvaltioiden tietoja tasapuolisesti huolimatta eri suunnitelmien sisältämien tietojen laatueroista.

Niissä tapauksissa, joissa kehitysennusteiden mukaan päästökauppajärjestelmän piiriin kuuluvien toimintojen tuotanto ja päästöt tulevat lisääntymään, komissio on tarkastellut, kuinka paljon päästöoikeuksia olemassa oleville laitoksille aiotaan jakaa verrattuna viimeaikaisiin todellisiin päästöihin, kuinka paljon päästöoikeuksia aiotaan jakaa tiedossa oleville uusille osallistujille ohjeasiakirjan kohdan 54 mukaisesti ja kuinka paljon päästöoikeuksia on tarkoitus varata uusien osallistujien reserviä varten.

Jos tällainen arviointi on osoittanut, että jäsenvaltio aikoo jakaa olemassa oleville laitoksille enemmän päästöoikeuksia kuin niiden päästöjen määrä oli perusajanjakson aikana, komissio on arvioinut, missä määrin realistisia ja perusteltuja ennusteet olemassa olevien laitosten tuotannon ja päästöjen kasvusta ovat, kun otetaan huomioon todellinen ja oletettu kapasiteetin käyttöaste sillä toiminnan tasolla, jota ennustettu kasvu edellyttää.

Komissio katsoo, että kaikki arvioidut suunnitelmat – mukaan luettuna Alankomaiden suunnitelma, joka on annettu tiedoksi komissiolle 23. kesäkuuta 2004 – perustuvat riittävän perusteltuihin ennusteisiin.

Komissio on myös arvioinut, suosivatko suunnitelmat joitakin yrityksiä tai toimintoja yhteisön perustamissopimuksen vaatimusten vastaisesti. Se katsoo jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella, että suunnitelluista toimenpiteistä koituu tietyille yrityksille sellaista valikoivaa etua, joka mahdollisesti vääristää kilpailua ja vaikuttaa yhteisön sisäiseen kauppaan. Toimenpiteet näyttävät myös olevan nimenomaan jäsenvaltioiden vastuulla, ja niihin liittyy valtioiden varojen käyttöä siinä määrin, että yli 95 prosenttia päästöoikeuksista annetaan ilmaiseksi. Vaikka komissio ei näin ollen voi sulkea pois sitä mahdollisuutta, että suunnitelmiin liittyy perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, kaikki tuki, joka suunnitelmien (lukuun ottamatta suunnitelmaa, joka hylätään, koska se on ristiriidassa vaatimuksen 1 kanssa) yhteydessä mahdollisesti annetaan, on sopusoinnussa vaatimuksissa 1 ja 2 esitetyn direktiivin yleisen ympäristötavoitteen kanssa ja tarpeen sen saavuttamiseksi. Järjestelmä kannustaa joka tapauksessa tuen saajia parantamaan ympäristönsuojelutoimiaan. Jäsenvaltiot perustelivat kaikki tapaukset, joissa oli aihetta epäillä eriarvoisen kohtelun mahdollisuuksia, objektiivisin ja selkein perustein.

3.2. Päästöoikeuksien jaon jälkikäteismuutokset

Direktiivin 11 artiklan sekä liitteessä III olevan vaatimuksen 10 mukaan jäsenvaltioiden on etukäteen (ennen päästökaupunkauden alkua) päätettävä myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja kunkin laitoksen toiminnanharjoittajalle jaettavista määristä. Tätä päätöstä ei saa muuttaa jälkikäteen eikä päästöoikeuksia saa jakaa uudelleen siten, että yksittäisille toiminnanharjoittajille jaettuja määriä lisättäisiin tai pienennettäisiin valtion päätöksellä tai ennalta vahvistetun säännön perusteella. Direktiivissä säädetään erikseen

jälkikäteismuutosten sallimisesta sellaisissa tapauksissa, joissa on kysymys ylivoimaisesta esteestä. Tällöin sovelletaan 29 artiklassa säädettyä menettelyä. Lisäksi:

- suunniteltua päästöoikeuksien jakoa voidaan korjata tietojen laatuun liittyvistä syistä milloin tahansa ennen kuin 11 artiklan 1 kohdan mukainen jakopäätös tehdään,
- direktiivi ei sulje pois sellaista vaihtoehtoa, että laitoksen lopettaessa toimintansa päästökauppakauden aikana jäsenvaltio voi päättää, ettei toiminnanharjoittajaa, jolle myönnetään päästöoikeuksia, enää ole olemassa, ja
- jos päästöoikeuksia jaetaan uusille osallistujille niitä varten muodostetusta reservistä, kunkin uuden osallistujan saamasta täsmällisestä päästöoikeuksien määrästä päätetään sen jälkeen kun 11 artiklan 1 kohdan mukainen jakopäätös on tehty.

Direktiivin liitteen III vaatimus 10 edellyttää, että olemassa oleville laitoksille myönnettävät päästöoikeuksien määrät mainitaan suunnitelmassa ennen päästökauppakauden alkamista. Komissio on arvioinut jälkikäteismuutosten hyväksyttävyyttä riippumatta siitä, voidaanko kaavaillun muutoksen tai sen laajuuden katsoa johtuvan siitä toiminnanharjoittajasta, jonka päästöoikeuksien määrää on tarkoitus muuttaa päästökauppakauden aikana, vai ei.

Vaatimuksen 5 perusteella sama periaate pätee myös uusiin osallistujiin. Kun jäsenvaltio on päästökauppakauden aikana tehnyt lopullisen päätöksen päästöoikeuksien määrästä, joka myönnetään uudelle osallistujalle uusien osallistujien reservistä, se ei saa enää muuttaa tätä päätöstä. Jos uusiin osallistujiin sovellettaisiin periaatetta, jota ei hyväksytty olemassa olevien laitosten osalta, voitaisiin perusteettomasti suosia tai syrjiä joitakin yrityksiä.

Jälkikäteismuutokset aiheuttaisivat epävarmuutta toiminnanharjoittajien keskuudessa ja olisivat haitallisia investointipäätösten ja päästökauppamarkkinoiden kannalta. Niiden käyttö merkitsisi sitä, että markkinoilla käytettävissä olevia tehokkaampia ratkaisuja korvattaisiin hankalasti toteutettavissa olevilla hallinnollisilla prosesseilla. Myös päästöoikeuksien jälkikäteiset pienennykset, joilla voitaisiin katsoa olevan hyödyllisiä ympäristövaikutuksia, ovat haitallisia sen varmuuden kannalta, jota yritykset tarvitsevat, jotta ne tekisivät päästöjen vähennyksiin johtavia investointeja.

Komissio katsoo, että Saksan ja Itävallan suunnitelmissa kaavaillut muutokset ovat ristiriidassa vaatimuksen 5 ja/tai vaatimuksen 10 kanssa.

Saksan suunnitelman osalta komissio katsoo, että suunnitelma on ristiriidassa vaatimuksen 10 kanssa, koska Saksan aikomuksena on muuttaa tai mahdollisesti muuttaa laitospäätöksellä myönnettyjä määriä kauden 2005–2007 aikana, jos i) kapasiteetin käyttöaste pienenee olemassa olevissa laitoksissa, jotka ovat aloittaneet toimintansa 1. tammikuuta 2003 jälkeen; ii) olemassa olevien laitosten vuotuiset päästömäärät ovat alle 40 prosenttia perusajanjakson päästömäärästä; iii) olemassa olevat laitokset saavat lisää päästöoikeuksia käytöstä poistetulle laitokselle tarkoitettujen oikeuksien siirtämisen myötä; iv) olemassa olevat laitokset tai uudet osallistujat, jotka ovat saaneet päästöoikeuksien jaossa bonusta, koska ne käyttävät sähkön ja lämmön yhteistuotantoa, tuottavat vähemmän sähköä yhteistuotannon avulla kuin vertailuajanjakson aikana. Saksan aie, joka koskee uusille osallistujille myönnettyjen päästöoikeuksien mahdollista muuttamista, on puolestaan ristiriidassa vaatimuksen 5 kanssa. Kyseisessä vaatimuksessa edellytetään perustamissopimuksen mukaisesti, ettei ketään syrjitä. Jälkikäteismuutoksilla syrjittäisiin uusia osallistujia suhteessa muihin laitoksiin, joiden osalta direktiivi ei salli jälkikäteen tehtäviä päästöoikeuksien muutoksia.

Komissio katsoo, että Itävallan suunnitelma ei ole vaatimuksen 10 mukainen, koska Itävallan sääntöihin, jotka koskevat mahdollisuutta siirtää kelpoisuus saada tietty määrä päästöoikeuksia sellaisilta olemassa olevilta laitoksilta, jotka poistetaan käytöstä, sisältyy implisiittisesti ajatus olemassa olevalle laitokselle myönnettyjen päästöoikeuksien muuttamisesta kauden 2005–2007 aikana.

3.3. Päästöoikeuksien siirtoja koskevat säännöt

Koska on esitetty erilaisia arvioita siitä, kuinka kauan laajojen ja likvidien päästöoikeusmarkkinoiden aikaansaaminen kestää, direktiivissä annetaan jäsenvaltioille tietty harkintavalta, jonka puitteissa ne voivat päättää, miten uudet osallistujat voivat tulla mukaan päästökauppajärjestelmään. Lisäksi jäsenvaltioilla on harkintavaltaa käytöstä poistettujen laitosten kohtelun suhteen.

Jos jäsenvaltio ei poista käytöstä poistetulle laitokselle myönnettyjä päästöoikeuksia päästökauppakauden jäljellä olevaksi ajaksi, tapahtuu päästöoikeuksien siirto toimintansa lopettaneelta laitokselta uudelle laitokselle, joka on saman toiminnanharjoittajan määräysvallassa.

Jos jäsenvaltio on päättänyt olla myöntämättä käytöstä poistetun laitoksen päästöoikeuksia päästökauppakauden loppuajaksi ja jos se on muodostanut uusien osallistujien reservin, on tarpeen selvittää, mitkä ovat tämän järjestelmän osan toimintaa koskevat ehdot. Näin voidaan varmistaa, ettei siirtosäännöstä hyötyviä laitoksia suosita perusteettomasti verrattuna niihin, joille ei koidu hyötyä. Siirtosäännön soveltamista voidaan rajoittaa siten, että toiminnanharjoittaja voi hyödyntää sitä ainoastaan, jos sekä käytöstä poistettu että uusi laitos sijaitsevat asianomaisen jäsenvaltion alueella.

Komissio muistuttaa lisäksi, että päästöoikeuksien voimassa pitämisellä laitoksen toiminnan lopettamisen jälkeen on määrä luoda kannustimia investoinneille puhtaisiin ja tehokkaisiin laitoksiin. Siirtosäännöllä ei kuitenkaan ole ympäristövaikutuksia, elleivät jäsenvaltiot peruuta kokonaan sellaisia päästöoikeuksia, joita ei ole myönnetä laitoksen käytöstä poiston johdosta. On näet todennäköistä, että kaikki ylimääräiset päästöoikeudet päätyvät jollekin toiselle samassa jäsenvaltiossa tai muualla sijaitsevalle laitokselle, joka käyttää ne päästöjensä kattamiseen.

3.4. Uusien osallistujien reservit

Kuten edellä selostettiin, direktiivi 2003/87/EY antaa jäsenvaltioille jonkin verran harkintavaltaa sen suhteen, jättävätkö ne tietyn osan päästöoikeuksien kokonaismäärästä uusien osallistujien reserviin voidakseen jakaa päästökauppakauden aikana ilmaiseksi päästöoikeuksia uusia laitoksia käynnistäville uusille osallistujille ohjeasiakirjan kohdissa 48-64 yksilöidyllä tavalla.

Komissio on ohjeasiakirjan mukaisesti kiinnittänyt huomiota seuraaviin näkökohtiin arvioidessaan uusien osallistujien reservejä:

- reservin kokoa koskevat perustelut,
- niiden menetelmien kuvaus, joiden mukaisesti päästöoikeuksia on tarkoitus myöntää uusille osallistujille,

- mahdollinen keskittyminen tiettyihin toimiin, teknologioihin tai tarkoituksiin,
- mahdollisten päästökauppakauden päättyessä jäljellä olevien päästöoikeuksien käyttö,
- toimenpiteet siinä tapauksessa, että reservi tyhjenee päästökauppakauden aikana.

Arvioituissa kahdeksassa suunnitelmassa on kaavailtu yhteensä 80,8 miljoonan päästöoikeuden suuruisia uusien osallistujien reservejä.⁴

Komissio katsoo, että kaavailtujen reservien koko on kaikissa arvioituissa suunnitelmissa perusteltu riittävällä tavalla. Komissio on erityisesti arvioinut, missä määrin olemassa olevien laitosten osalta on odotettavissa kasvua (lukuun ottamatta kapasiteetin lisäyksiä, joita käsitellään samalla tavalla kuin uusia osallistujia) suhteessa uusiin osallistujiin. Tässä yhteydessä on otettu huomioon mahdollinen päästöoikeuksien jakaminen tiedossa oleville uusille osallistujille ohjeasiakirjan kohdan 54 mukaisesti.

Komissio katsoo, että kaikki arvioidut suunnitelmat sisältävät jossain määrin tietoja siitä, miten reservissä olevat päästöoikeudet on tarkoitus myöntää uusille osallistujille. Suunnitelmista puuttuu kuitenkin käytännön toteutusta koskevia yksityiskohtia. Komissio ei ilman kaikkia tarvittavia tietoja voi sulkea pois sitä mahdollisuutta, että myöhemmin laadittavat yksityiskohtaiset säännöt voivat olla ristiriidassa muiden vaatimusten tai yhteisön perustamissopimuksen kanssa. Se katsoo, että vaatimus 6 ei täyty, jos suunnitelmassa ei anneta riittävästi tietoja siitä, miten uusi osallistuja voi tulla mukaan päästökauppajärjestelmään. Näin on asianlaita Yhdistyneen kuningaskunnan suunnitelman kohdalla.

Komissio toteaa, että Itävalta, Irlanti, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat ottaneet käyttöön joitakin uusien osallistujien reserviä koskevia kohdentavia sääntöjä asettamalla reservin käytössä etusijalle tietyt teknologiat (Ruotsi) tai jakamalla reservin osiin (Itävalta, Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta). Komissio on arvioinut, ovatko nämä kohdentavat säännöt liian rajoittavia, toisin sanoen voivatko ne olla ristiriidassa perustamissopimuksen takaaman sijoittautumisvapauden kanssa. Arvioinnin perusteella komissio katsoo, ettei mikään suunnitelma sisällä liian rajoittavia kohdentavia sääntöjä.

Tarkasteltuaan, miten niitä päästöoikeuksia, jotka ovat jäljellä reservissä päästökauppakauden päättyessä, käytetään, komissio toteaa, että Tanska ja Saksa aikovat mitätöidä kaikki jäljellä olevat päästöoikeudet kauden päättyessä. Itävalta, Irlanti, Slovenia ja Yhdistynyt kuningaskunta⁵ puolestaan aikovat myydä jäljelle jääneet päästöoikeudet. Ruotsi ja Alankomaat eivät ole vielä päättäneet, mitätöivätkö vai myyvätkö ne mahdolliset jäljelle jäävät päästöoikeudet. Ne ovat kuitenkin sitoutuneet siihen, ettei tällaisia oikeuksia siirretä olemassa oleville laitoksille. Jäljelle jäävien oikeuksien siirtäminen ilmaiseksi olemassa oleville laitoksille olisi ristiriidassa vaatimuksen 10 kanssa (ks. päästöoikeuksien jaon jälkikäteismuutokset). Jäljelle jäävien päästöoikeuksien mitätöinti tai myynti on luvallista,

⁴ Itävalta 1,0 miljoonaa; Tanska 3,0 miljoonaa; Saksa 9,0 miljoonaa; Irlanti 1,0 miljoonaa; Alankomaat 7,5 miljoonaa; Slovenia 0,2 miljoonaa; Ruotsi 2,4 miljoonaa; Yhdistynyt kuningaskunta 56,8 miljoonaa.

⁵ Yhdistynyt kuningaskunta on direktiivin 10 artiklan noudattamiseksi sitoutunut siihen, että se myy enintään 5 prosenttia kaudeksi 2005–2007 myöntämiensä päästöoikeuksien kokonaismäärästä.

kunhan noudatetaan direktiivin 10 artiklassa säädettyä rajoitusta, jonka mukaan kaudelle 2005–2007 jaetusta oikeuksien kokonaismäärästä voidaan myydä enintään 5 prosenttia. Komissio muistuttaa, että jäljelle jääneet päästöoikeudet olisi ohjeasiakirjassa selostetulla tavalla myytävä vasta päästökauppakauden päättyessä, kun on varmistunut, ettei mukaan enää tule lisää uusia osallistujia, jotka ovat oikeutettuja saamaan päästöoikeuksia uusien osallistujien reservistä.

Siinä tapauksessa, että reservi tyhjenee päästökauppakauden aikana, Itävalta, Tanska, Irlanti, Alankomaat, Slovenia, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta edellyttävät uusien osallistujien ostavan päästöoikeuksia markkinoilta.

3.5. Yhdenmukaisuus yhteisön muun lainsäädännön kanssa

Direktiivin 2003/87/EY liitteessä III olevan vaatimuksen 4 mukaan jakosuunnitelman on oltava sopusoinnussa yhteisön muiden lainsäädännöllisten ja poliittisten välineiden kanssa.

Sähköntuotannon edistämisestä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla annetussa direktiivissä 2001/77/EY⁶ edellytetään, että jäsenvaltiot asettavat ohjeellisia kansallisia tavoitteita uusiutuvien energialähteiden osuudelle vuonna 2010 ja toteuttavat toimenpiteitä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Näin saadaan aikaan vähennyksiä päästökaupan piiriin kuuluvissa päästöissä riippumatta päästökauppajärjestelmän vaikutuksista. Kyseinen direktiivi on sen vuoksi sellainen yhteisön väline, joka olisi otettava huomioon kansallisia päästöoikeuksien jakosuunnitelmia laadittaessa. Tämän tulisi näkyä siten, että sähköntuotannolle jaettavien päästöoikeuksien määrän olisi oltava pienempi kuin se olisi ollut ilman kyseistä direktiiviä.

Komissio on arvioinnissaan todennut, että kaikki sille esitetyt suunnitelmat ovat sopusoinnussa direktiivin 2001/77/EY kanssa.

3.6. Yksittäisiin suunnitelmiin liittyvät kysymykset

Yhdistyneen kuningaskunnan suunnitelmassa on luettelo päästökauppajärjestelmän piiriin kuuluvista laitoksista, mutta luettelo ei sisällä Gibraltarilla sijaitsevia laitoksia. Näin ollen vaatimuksessa 10 edellytetty luettelo on puutteellinen.

Taulukossa 3 on esitetty yhteenveto komission arvioinnista. Taulukkoon on merkitty, miltä osin direktiivin 2003/87/EY liitteen III vaatimuksia ei ole noudatettu.

⁶ EYVL L 283, 27.10.2001, s. 33.

Taulukko 3

	Itävalta	Tanska	Saksa	Alankomaat	Irlandi	Slovenia	Ruotsi	Yhd. kuningask.
1) Kioto								
2) Päästöjen kehitys								
3) Potentiaali								
4) Muu lainsäädäntö								
5) Syrjimättömyys			HYLÄTTY					
6) Uudet osallistujat								HYLÄTTY
7) Varhaiset toimet								
8) Puhtaat teknologiat								
9) Yleisön kuuleminen								
19) Luettelo laitoksista ja niiden päästöoikeusmäärät	HYLÄTTY		HYLÄTTY					HYLÄTTY
11) Ulkopuolinen kilpailu								
10 artikla								