

Päästökaupan todentajaohjeen kehittämishanke – vuoden 2005 todennusten analyysi ja suositukset

Kirjoittajat Hongisto Mikko

Julkisuus: julkinen

Suorittajaorganisaatio ja osoite VTT PL 1000 02044 VTT Projektin vastuhenkilö Mikko Hongisto Projektin asiakirjanumero (VTT) VTT-V-9014-06, VTT-R-00502-07	Tilaaja Kauppa- ja teollisuusministeriö PL 32 00023 VALTIONEUVOSTO Tilaajan yhdyshenkilö Seppo Oikarinen Tilaajan tilaus- tai viitenumero 20/464/2006	
Hankkeen nimi, lyhytnimi ja suoritettunus EU:n päästökaupan todentajaohjeen kehittäminen "9014 Todentajaohje"	Raportin numero ja sivumäärä 59 s. + liitteet 20 s.	Päiväys 22.1.2007

Projektiraportin nimi ja kirjoittajat Päästökaupan todentajaohjeen kehittämishanke – vuoden 2005 todennusten analyysi ja suositukset Hongisto Mikko	
Tiivistelmä <p>Toiminnanharjoittajien on huolehdittava säädösten ja ohjeiden mukaisesti siitä, että ulkopuolinen riippumaton taho todentaa heidän ilmoittamansa päästötiedot. Ensimmäisen päästökauppavuoden 2005 todennusten yhteensopivuudesta velvoitteisiin nähden tarvittiin lisätietoa. Tätä varten todentajilta pyydettiin nk. työraportit satunnaisesti valituista laitoksista (otos n. 10%). Todentamistyön laadusta muodostettiin käsitys analysoimalla saatu työraporttiaineisto hankkeessa kehitetyn vertailukehityksen avulla hyödyntäen rinnalla Energiamarkkinaviraston sähköisen päästökaupan asiointijärjestelmän tietoja.</p> <p>Todentamisen laatuanalyysi toteutettiin vertaamalla työraporttien sisältämiä tietoja nk. vertailukehitykseen, jonka kysymykset muodostettiin kansallisten säädösten ja ohjeiden vaatimuksista sekä toiminnan kehittämisen kannalta oleellisiksi arvioiduista aiheista. Vertailukehitys sisälsi yhteensä 110 kohdekohtaisesti arvioitavaa asiaa. Työraporttien sisältämän evidenssin perusteella laadituista kyllä/ei -päätelmistä muodostettiin aihe- ja todentajakohtaisia tulosindikaattoreita ja -jakumia todentamisen laatua koskevien havaintojen ja vertailujen mahdollistamiseksi sekä kehityskohteiden paikallistamiseksi. Tiedonhallintaa varten kehitettiin Excel-sovellus, joka mahdollistaa vertailujen lisäksi tietojen päivittämisen, uusien analyysien toteutuksen ja laadun seurannan. Analyysien aihekohtaiset havainnot on kirjattu tämän raportin lukuun 5 ja tuloksista laaditut johtopäätelmät lukuun 6. Raportin liitemateriaaleissa on tietoja menetelmästä sekä yksityiskohtaisempia havaintoja sekä toimenpideohjeita ohjeistuksen kehittämiseksi.</p> <p>Vuonna 2005 kansallista todentajaohjetta ei oltu ehditty täysimääräisesti viedä käytäntöihin, mikä aiheuttaa korjaavien toimenpiteiden tarvetta todentajayhtiöiden toiminnassa. Myös todentajaohjetta suositellaan kehitettäväksi Kioto-periodia varten. Loppupäätelmänä analyysistä todetaan, että luotettavat lausunnot ovat erittäin todennäköisiä 7 todentajayhtiön osalta yhdeksästä työraportointien analysointeihin perustuen. Kolmen todentajayhtiön käytäntöjä suositellaan korjattavaksi 2. vuoden todennuksia varten todentamisen laadun harmonisoimiseksi. Muillakin todentajayhtiöillä on yksittäisissä aiheissa kehittämistarvetta. Todennuksissa on edelleen liian suuria eroja eri todentajayhtiöiden sekä toisaalta eri jäsenmaiden käytäntöjen välillä. Toisaalta todentajat ovat jo ensimmäisenä vuonna pystyneet kehittämään tehokkaita ja luottamusta herättäviä toimintatapoja. Hankkeen menetelmät ja tulokset on viestitty EU:lle ja tuloksia on esitelty kahdessa EU-tason päästökauppakokouksessa.</p>	
Jakelu:	Julkisuus julkinen

Projektin vastuhenkilö Mikko Hongisto, erikoistutkija	Tarkastus- ja hyväksymisallekirjoitukset Sanna Syri, teknologiapäällikkö
---	--



Alkusanat

Vuonna 2005 todentajayritysten, toiminnanharjoittajien ja viranomaisten taholta esitettiin toivomuksia EU:n päästökaupan päästöjen tarkkailun ja päästöselvitysten todentamista koskevien, päästökauppalakia (683/2004) ja asetuksia yksityiskohtaisempien ohjeiden laatimiseksi. Keskeisenä toivomuksena oli selkiyttää ja yhtenäistää todentamistoiminnan käytäntöä ja pienentää todentamistoimintaan liittyviä riskejä. Samanaikaisesti toivottiin myös mahdollisten kansainvälisten ohjeiden selkiyttämistä suomalaisiksi käytännöksi. Energiamarkkinavirasto (EMV) ja kauppaja teollisuusministeriö (KTM) teettivät VTT:llä kansallisen todentajaohjeen, joka julkaistiin luonnoksena 26.9.2005 EMV:n päästökaupan keskustelupäivillä sekä Energiamarkkinaviraston internetsivuilla.

EMV:n päästökauppalain nojalla (683/2004, 7 luku 55§) myöntämässä todentajan hyväksymispäätöksissä todetaan, että todentajan tulee todentamistehtävää suorittaessaan noudattaa Energiamarkkinaviraston todentajaohjetta, joka löytyy Energiamarkkinaviraston internet-sivuilta (www.emvi.fi) kohdasta päästökauppa-> todentaminen-> todentamiseen liittyvät dokumentit. EMV virallisti ohjeen heinäkuussa 2006 (Versio 1.0, 7.7.2006), jonka jälkeen sen noudattaminen on ollut todentajan hyväksymisen ehtona pakollista.

Todentajayhtiöiden menettelytapojen ollessa kehitysvaiheessa vuonna 2005 kaikkia EMV:n ohjeistuksen osa-alueita ei ollut mahdollista viedä käytäntöihin ensimmäisen vuoden päästökauppatodennuksissa. Siten käytäntöjen kehittäminen EMV:n ohjeistuksen tasolle ja todentajien toiminnan jatkuva harmonisointitarve edellyttivät perusteellisen analyysin toteuttamista ensimmäisen vuoden päästökauppatodentamisesta. Analyysiä tarvittiin todentamistoiminnan ja -ohjeen kehitystarpeiden pohjaksi. Tämä raportti on yhteenveto EU:n päästökaupan todentajaohjeen kehittäminen -hankkeen puitteissa suoritetuista analyyseistä ja suosituksista ja sen toivotaan luovan pohjaa todentamista koskevan ohjeistuksen kehittämiseksi 2. päästökauppakautta 2008-2012 varten.

Hankkeen menetelmiä ja tuloksia esitettiin kahdessa EU:n päästökaupan todentamista koskevassa korkean tason seminaarissa (5.7.2006: Evaluation of the first round of EU ETS Verifications, Bryssel ja 2.10.2006: Informal WG3 meeting "harmonization day", Helsinki). EMV järjesti keskustelutilaisuuden todentajille 27.10.2006, jossa hankkeen tuloksia ja alustavia linjauksia esiteltiin. EMV edellytti todentajia sopeuttamaan toimintansa lupapäätöksen velvoittaman ohjeen mukaiseksi.

Hankkeen on rahoittanut kauppaja teollisuusministeriö, josta hankkeen ohjaajana on toiminut neuvotteleva virkamies Seppo Oikarinen. Hanketta on lisäksi ohjattu Energiamarkkinaviraston päästökaupparyhmän toimesta, josta ohjausryhmän työhön osallistuivat ryhmäpäällikkö Jarno Ilme, lakimies Märten Hansson sekä ylitarkastaja Tuulia Raiski. Hankkeen on toteuttanut erikoistutkija Mikko Hongisto VTT:n energiajärjestelmien osaamiskeskuksen ilmastonmuutos - tutkimustiimistä. Hanke toteutettiin pääosin aikavälillä 1.7.2006 – 31.10.2006.

Hankkeen toteuttaja kiittää rahoittajaa ja ohjausryhmää aktiivisesta osallistumisesta tämän hankkeen läpivientiin tavalla, joka on herättänyt myös kansainvälistä kiinnostusta suomalaisia toimintamalleja kohtaan.



SISÄLLYSLUETTELO

ALKUSANAT	3
1. JOHDANTO	6
1.2 HANKKEEN KESKEISET TAVOITTEET	6
1.3 HANKKEEN LIITTYMINEN MUIHIN KÄYNNISSÄ OLEVIIN VALVONTAPROSESSEIHIN	7
1.4 HANKKEEN KESKEISET TYÖTEHTÄVÄT	7
2. TYÖRAPORTTIANALYYSIN LÄHTÖKOHDAT - MITÄ SÄÄNNÖKSISSÄ ON EDELLYTETTY TYÖRAPORTOINNILTA?	9
2.1 AKKREDITOINNISTA SEURAAVAT VAATIMUKSET TODENTAMISEN RAPORTOINNILLE	10
2.2 EMV:N TODENTAJAOHJEEN VAATIMUKSET RAPORTOINNILLE.....	12
3. ANALYYSISSÄ HYÖDYNNETTY AINEISTO	14
3.1 TYÖRAPORTIT	14
3.2 MUU TARKASTELTU AINEISTO.....	14
4. TYÖRAPORTTIANALYYSIJÄ VARTEN KEHITETTY MENETELMÄ	15
4.1 ARVIOINTIKEHYS JA KYSYMYKSET	16
4.2 SEMIKVANTITATIIVISTEN VERTAILUINDEKSIEN MUODOSTAMINEN	18
4.3 ANALYYSI- JA RAPORTOINTITYÖKALUN KEHITTÄMINEN.....	18
4.4 UUDET SOVELLUSMAHDOLLISUUDET	21
5. ANALYYSIN TULOKSET, TULKINNAT JA SUOSITUKSET	21
5.1 OTOS	21
5.2 TYÖRAPORTTIEN YLEISTIEDOT	23
5.3 TODENTAMISTOIMEKSIANNON VALMISTELU	24
5.4 TODENTAMISEN SUUNNITTELU.....	27
5.4.1 Strateginen tarkastelu	28
5.4.2 Riskitarkastelu	30
5.4.3 Todentamissuunnitelma.....	31
5.5 VUOTUINEN TODENTAMINEN	33
5.5.1 Työraportointiin liittyvät yleiset asiat	33
5.5.2 Päästölupa ja sen liitteet	35
5.5.3 Tiedonkeruujärjestelmä.....	36
5.5.4 Näytteenotto ja tiedonhallinta.....	39
5.5.5 Laskenta	40
5.5.6 Laadunvarmistus- ja kontrollijärjestelmät	41
5.5.7 Löydösten hallinta.....	42
5.5.8 Päästöselvityksen todentaminen.....	43
5.5.9 Löydösten oleellisuusharkinta ja johtopäätelmät.....	44
5.5.10 Todentajan lausunto	46
5.5.11 Todentajan lausunnon vahvistaminen	47
5.5.12 Tiedonvaihto prosessin aikana.....	48
5.6 TODENTAJAKSIHYVÄKSYMISPÄÄTÖKSEN EHTOJEN TÄYTTYMINEN.....	49
5.7 INDIKAATTORITULOSTEN YHTEENVETO	50
5.8 TARKASTAJAN JOHTOPÄÄTELMÄT	53
6 LOPPUPÄÄTELMÄT TOIMINNAN KEHITTÄMISEKSI	54
LÄHDEVIITTEET JA KESKEISET SÄÄDÖKSET:	58

LIITE 1 TODENTAJAYHTIÖILLE LÄHETETTY TYÖRAPORTTIPYYNTÖ.....	60
LIITE 2 TYÖRAPORTTIEN VERTAILUSSA KÄYTETTY KYSYMYSKEHYS.....	61
LIITE 3 HYÖDYNNETTY ARVIOINTIKAAVAKE JA KYSYMYSKOHTAISET YHTEENVETOTULOKSET	66
LIITE 4 YHTEENVETOLISTAUS KOHTEISTA TEHDYISTÄ LÖYDÖKSISTÄ JA TOIMENPIDESUOSITUKSIA	69
LIITE 5 ALUSTAVIA EHDOTUKSIA AIHEISTA, JOITA EMV:N SUOSITELLAAN LINJAAVAN.....	75

1. Johdanto

Euroopan yhteisön päästökauppadirektiivien mukaan päästökauppavelvollisen toiminnanharjoittajan on tarkkailtava kasvihuonekaasujen päästöjään ja ilmoitettava ne päästökauppaviranomaiselle päästöluvassa asetettujen ehtojen ja päästökauppalain nojalla annettujen säännösten mukaisesti. Päästökauppadirektiivi edellyttää, että toiminnanharjoittaja myös huolehtii siitä, että ulkopuolinen riippumaton taho todentaa hänen tarkkailemansa ja ilmoittamansa päästöt sekä siitä, että todennetut päästöt ilmoitetaan määräaikaan mennessä päästökauppaviranomaiselle (eli Suomessa Energiamarkkinavirastolle, EMV).

Päästökauppadirektiivin kansalliseksi toteuttamiseksi laadittu päästökauppalaki antaa kauppaja teollisuusministeriölle (KTM) valtuudet antaa ohjeita päästöjen tarkkailusta ja todentamisen käytännön soveltamisesta. Kauppaja teollisuusministeriön ohjeet päästöjentarkkailusta on annettu ministeriön asetuksella 741/2004 ja todentamisesta ministeriön asetuksella 85/2005. Asetusten lisäksi päästöjentarkkailun todentamisprosessiin liittyvistä asioista on annettu yksityiskohtaisemmat ohjeet kauppaja teollisuusministeriön ja Energiamarkkinaviraston Todentajaohjeella, josta ensimmäinen luonnosversio julkaistiin 26.9.2005 todentajien ja toiminnanharjoittajien käyttöön päästökaupan keskustelupäivillä. Todentajaohjeen tarkoituksena on harmonisoida todentamisprosessia siten, että eri todentajat todentaisivat samanlaisten laitosten päästöselvitykset samalla tavalla, tarkkuudella ja varmuustasolla. Lisäksi ohjeessa esitetään käytännön ratkaisuja sekä linjauksia todentamisessa havaittuihin ongelmakohtiin.

EU:n päästökaupan ensimmäisen vuoden päästöjen todentaminen on tuonut esiin selviä puutteita ja kehitystarpeita todentamisohjeessa ja sen noudattamisessa. Erityisesti ne näkyvät todentajien välisinä ”laatueroina”; jotkut todentajat ovat perinpohjaisia ja tarkkoja sekä hallitsevat suomalaiset olosuhteet. Joiltakin todentajilta nämä ominaisuudet puuttuvat, jolloin vaarana on asiakkaiden (toiminnanharjoittajien) selvien virheidenkin hyväksyminen. Todentajien toimintatavoissa on edelleen kehitettävää sekä Suomessa että muissa EU:n jäsenmaissa.

Mittatekniikan keskuksen akkreditointiyksikkö (FINAS) on tarkastellut vuoden 2005 todentamisen toteutusta akkreditoinnin ylläpitoon liittyvissä määräaikaisarvioinneissaan. Arviointiperusteena ei vielä ensimmäisenä vuonna käytetty luonnostasolla ollutta EMV:n todentajaohjetta. Keskeisenä arviointiperusteena FINAS käytti eurooppalaisten akkreditointielinten yhteistyöorganisaation EA:n (European Co-operation for Accreditation) ohjetta EA- 6/03 (EA Guidance for Recognition of Verification Bodies Under EU ETS Directive). Tässä analyysissä on siten ensimmäisen kerran tarkasteltu, miten yhdenmukaista todentajien toiminta on ollut suhteessa kansallisiin vaatimuksiin ja toisaalta eri todentajien välillä.

1.2 Hankkeen keskeiset tavoitteet

Hankkeen tarkoituksena on laatia yhteenveto 26.9.2005 julkaistun Todentajaohjeen kehitystarpeista perustuen EU:n päästökaupan ensimmäisen vuoden päästöjen todentamisesta saatuihin kokemuksiin sekä työraporttien ja niihin liittyvien lausuntojen seikkaperäiseen analyysiin (tavoite 1).

Suomen lisäksi myös EU:n tasolla on kiinnitetty huomiota todentamisen käytännössä ilmenneisiin eroihin. Vaikka Komissiolla ei ole mandaattia antaa todentamisesta päästökauppadirektiivissä mainittua pitemmälle meneviä ohjeita, se pyrkii harmonisoimaan jäsenmaissa vallitsevaa käytäntöä erilaisilla projekteilla. Tässä hankkeessa on tarkoitus siirtää

myös näiden projektien tuloksia todentajaohjeeseen riittävän yhteensopivuuden turvaamiseksi eurooppalaisella päästöoikeusmarkkina-alueella (tavoite 2).

Hankkeen tavoitteena on lisäksi kehittää päästökaupan valvontaa todentamisen ja todentajien osalta. Todentamisen ja päästöraportoinnin luotettavuus edellyttää, että päästökauppaviranomainen valvoo ja yhtenäistää todentajien toimintaa ja todentamista. Päästökaupan piirissä olevien laitosten suuri lukumäärä (laitoksia vuonna 2006 lähes 600 kappaletta) ei mahdollista jokaisen lausunnon laajaa ja seikkaperäistä tarkastamista laitosvierailuineen. Valvontajärjestelmän tehokkuuden turvaamiseksi valvontatoimet tullee siksi kohdistaa niihin kohtiin, jotka aiheuttavat esim. eniten poikkeamia ja virheitä sekä todentamisessa että todentajien toiminnassa. Hankkeen tavoitteena on kartoittaa näitä seikkoja ja luoda perusteita viranomaisen valvontastrategialle seuraavia vuosia varten (tavoite 3).

1.3 Hankkeen liittyminen muihin käynnissä oleviin valvontaprosesseihin

Energiamarkkinavirasto on tarkastellut ne todentajien lausunnot, joissa on mainintoja vähäisistä puutteista tai muuta merkillepantavaa. Tässä viranomaistyönä tehdyssä tarkastelussa on käyty läpi lausunnot siitä näkökulmasta, edellyttävätkö havainnot lupamuutosta vai ei. Tämän lausuntojen tarkastelun seurauksena voitiin löytää puutteita todentajien toiminnassa, tulkinnoissa tai ohjeistuksessa, jotka saattavat antaa aihetta todentajaohjeistuksen kehittämiseksi. Lausunnoissa olevat maininnat voivat liittyä myös puutteisiin tai suoranaisiin virheisiin päästöjen tarkkailussa.

Käytännössä nämä lausunnoissa julki tuodut maininnat siirtävät vastuuta kyseisen asian tarkastelemisesta ja päästöjen tarkkailua koskevista jatkotoimenpiteistä todentajalta viranomaiselle, eikä niitä voida välttämättä pitää indikaationa puutteellisesta todennustoitinnasta.

Lausuntoja, joissa oli erillisiä mainintoja tarkkailussa esiintyneistä puutteista, EMV vastaanotti noin sata kappaletta. Osa maininnoista oli tyypiteltävissä, jolloin linjattavia ongelmia on selvästi lausuntojen poikkeamailmoitusten määrää vähemmän. EMV on koonnut työkirjan havainnoista ja laatinut yhteenvedon lausunnoista ilmenneistä ongelmista viranomaistyönä tämän tutkimusosion ohella. Havainnoita on otettu huomioon tutkimuksen vertailukehystä luotaessa ja kehityskohteita paikannettaessa. Havainnoita on otettu huomioon myös siltä osin, kuin ne edellyttävät todentajaohjeen kehittämistä tai ovat indikaatio muusta toiminnan kehitystarpeesta uusien linjausten suhteen.

1.4 Hankkeen keskeiset työtehtävät

Keskeisen osan työstä muodosti todentamisen toteutusanalyysi ensimmäisen päästökauppavuoden 2005 osalta. Energiamarkkinavirasto saattoi viraston tiloissa hankkeen toteuttajan tutkittavaksi toiminnanharjoittajien päästöselvitykset sekä niihin liittyvät todentajien lausunnot (560 kpl). Näitä päästökaupan sähköisessä asiointijärjestelmässä (PKS) saatavilla olevia tietolähteitä hyödynnettiin todentajien työraporttien analysoinnin yhteydessä.

Varsinaisen lähtöaineiston työlle muodostivat EMV:lle luovutetut todentajien laatimat työraportit, jotka analysoitiin siitä näkökulmasta, kuinka yksityiskohtainen käsitys kyseisten todentajien toiminnasta laitoksilla oli mahdollista aineiston perusteella saada. Työraportteja tarkasteltiin 50 kpl eli noin 10% työraporteista. EMV valitsi tarkasteltavat kohteet (työraportit) ensimmäisen vuoden toiminnan valvontastrategiansa perusteella satunnaisotoksena generisin kriteerein ja pyysi työraportit todentajayhtiöiden vastuuhenkilöiltä liitteessä 1 olevalla kirjeellä. Analyyseissä hyödynnetty materiaaliperusta on kuvattu tämän raportin luvussa 3.

Sisällöltään hyvin erilaisiksi osoittautuneiden työraporttien ja niihin liitettyjen oheismateriaalien analysointia ja vertailua varten kehitettiin menetelmä, joka on tarkemmin kuvattu raportin luvussa 4. Menetelmää testattiin muutamien työraporttien analysoinnissa ja siihen tehtiin tarvittavat korjaukset ohjausryhmän suositusten mukaisesti ennen kaikkien työraporttien analysointia mahdollisimman objektiivisella, systemaattisella ja vertailukelpoisella tavalla.

Löydökset kirjattiin Excel-työkirjaan siten, että niiden sekä tuloksista laadittujen lausuntojen perusteella EMV voisi pyytää osapuolilta tarkempia tietoja tutkittavaksi tai esittää todentajille korjaavia toimenpiteitä. Todentajayhtiökohtaiset analyysitulokset sekä yhteenvedot kehitystarpeista ja -ehdotuksista on luovutettu EMV:lle erillisessä viranomaistoimien valmisteluun tarkoitettussa luottamuksellisessa työraportissa. Mikäli löydökset viittasivat todentajien ja/tai toiminnanharjoittajan ohjeiden vastaiseen toimintaan, siirrettiin asia linjattavaksi EMV:n virkatyönä toteutettavaksi. Analyysien löydösten perusteella EMV päätti keskustella kehitystarpeista ja korjaustoimenpiteistä suoraan todentajayhtiöiden vastuuhenkilöiden kanssa.

Todentamisen toteutusanalyysin lisäksi hankkeessa pyrittiin seuraamaan muita eurooppalaisia ohjeistusprosesseja siltä osin, kun niistä oli saatavilla tietoja ja niiden arvioitiin vaikuttavan todentamistoiminnan kehittämiseen. Todentajan pätevyydelle asetettavilla vaatimuksilla on suuri merkitys sille, miten todentaja tehtävänsä suorittaa. EU:n jäsenmaiden akkreditointilaitosten yhteistyönä on valmisteltu todentajan ammattitaitoa koskevat pätevyysvaatimukset sekä todentamisprosessia koskevat ohjeet (European Accreditation Body:n eli EA:n ohje ”Guidance For Recognition of Verification Bodies Under EU ETS Directive”, EA-6/03). Tätä ohjetta ollaan päivittämässä ensimmäisen päästökauppuvuoden kokemuksilla, mutta päivitystyö ajoittuu alkuvuoteen 2007, eikä siitä ollut saatavilla ennakkotietoja. Suomesta akkreditointipalvelun (FINAS) edustajat ovat mukana EA:n ohjeen päivitysprosessissa. Päivitysprosessissa käytetään hyväksi myös nyt käsillä olevan analyysin tuloksia ja ehdotuksia.

Keskeinen toimija, joka vaikuttaa suomalaisen todentajaohjeen päivitykseen on EU:n komissio. Komission rahoituksella todentamisen kehitettiin vuonna 2006 projektilla, jota konsulttitoimisto PriceWaterhouseCoopers (PWC) Alankomaista toteutti. Komissio ja IETA järjestivät 5.7.06 Brysselissä sidosryhmätilaisuuden ”Stakeholder Day: Evaluation of the first round of EU ETS Verifications”, johon osallistuttiin tämän projektin rahoituksella materiaalien saamiseksi tämän projektin aineistoperustaksi. Lisäksi EU-mailla on yhteistyötä todentamisessa IMPEL-yhteistyön puitteissa. IMPEL-yhteistyön aikataulu ei mahdollistanut aineistojen saantia tämän hankkeen toteutusaikana.

Hankkeessa perehdyttiin lähinnä komission kahden todentamisseminaarien materiaaleihin EA:n, PWC:n ja IMPEL:in projektien ollessa kesken. Näiden kansainvälisten ohjeistushankkeiden vaikutuksia todentamisen ohjeistukseen Suomessa on kuitenkin syytä seurata ja arvioida, kun aineistot linjauksineen tulevat saataville. Asiaan tulisi mahdollisesti palata vielä ennen 2. päästökauppuvuoden ohjeistuksen viimeistelyä. Tässä hankkeessa suunnitelman mukainen kattava kansainvälisten hankkeiden arviointi ei ollut aikataulusyistä mahdollista.

Todentajaohjeen kehitystarpeet listattiin tämän raportin ongelmakartoitusta ja alustavia toimenpide-ehdotuksia käsittelevään lukuun ensisijaisesti työraporttianalyysin perusteella. Myös EMV:n lausuntoanalyysistä ja muista tietolähteistä tehtyjä havaintoja ja saatua palautetta on otettu huomioon. Havaintoja on vielä tarkasteltava suhteessa voimassaolevaan todentajaohjeeseen sen selvittämiseksi, missä ohjeistuksen täsmällisissä kohdissa tarvittavat muutokset tulisi toteuttaa tai missä muussa päästökauppuohjeistuksen osa-alueessa korjaava toimenpide tulisi toteuttaa. Luku 6 sisältää alustavia ehdotuksia korjaaviksi toimenpiteiksi, joilla todentamisessa ja todentajaohjeen eri aihepiireissä ilmenneitä ongelmia voitaisiin lieventää tai poistaa.

Tulosraportin hyödynnettävyyttä EMV:ssä ja KTM:ssä parannettiin suuntaamalla hankkeen loppuraportin sisältöä uudelleen todentajien työraporttianalyysien havaintojen perusteella. Analyysissä selvisi, että eri todentajien toteutuksissa oli huomattavia eroja. Lisäksi selvisi, että vuoden 2005 osalta kaikki todentajat eivät vielä olleet ottaneet huomioon kansallisen todentajaohjeen vaatimuksia omien toimeksiantojensa mitoituksessa ja toteutuksessa.

Todennusten poikkeamia kansallisen todentajaohjeen vaatimukseen nähden ei oltu ennen tätä tutkimusta havaittu eikä siten myöskään vielä vaadittu viranomaisen tai FINAS:in taholta korjattavaksi. Keskeiseksi ongelmaksi ensimmäisen vuoden todentamisen kannalta ei siten muodostunut todentajaohje, vaan enemmänkin sen huomiotta jättäminen 1. vuoden suorituksissa. Ohjeen päivittämistä ei siksi pidetty riittävänä toimenpiteenä käytäntöjen harmonisoimiseksi tilanteessa, jossa ensimmäisenkin ohje-version edellyttämien toimenpiteiden vieminen todentajayhtiöiden käytäntöihin osoittautui olevan vielä osittain kesken ja toiminta havaittiin epäharmoniseksi. Lisäksi ohjausryhmän toimesta arvioitiin, että uusien ohje-muutosten kanssa tulisi lisäksi olla varovainen, sillä osin kuin ne vaikuttavat vaatimukseen, jotka koskevat osapuolten käytännön toimintaa. Asiaan arvioitiin vaikuttaneen myös se, että suoritetuissa FINAS:in akkreditoiteihin liittyneissä määräaikaisarvioinneissa 2005 vuoden toteutuksen osalta ei vielä käytetty arviointiperusteena kansallista todentajaohjetta.

Tässä tilanteessa hankkeen ohjausryhmä arvioi, että ohjeen päivittämistä tehokkaampi ja konkreettisempi toimenpide olisi kirjoittaa työraporttianalyysin tulokset siten, että ne ensisijaisesti palvelisivat yksittäisten todentajien toiminnan tason nostamista lähemmäksi todentajaohjeen vaatimustasoa, tukisivat eri todentajayhtiöiden toiminnan harmonisointipyrkimyksiä ja vasta toissijaisesti todentajaohjeen päivittämistä.

Tämä loppuraportti on laadittu yhdessä luottamuksellisten oheismateriaalien kanssa tukemaan hankkeen aikana hahmoteltua toimintamallia, jossa viranomaisen 1) keskustelisi todentajayhtiöiden avainhenkilöiden kanssa suositeltavista ja/tai vaadittavista korjaavista toimenpiteistä ja tarvittaessa kehottaisi kirjeellä tiettyjä todentajayhtiöitä parantamaan toimintaansa mainituissa asioissa lupapäätöksen mukaisesti.

Korjaustoimenpiteillä arvioitiin loppuvuonna 2006 olevan kiire käytännön suoritustason nostamiseksi muutaman todentajayhtiön kohdalta ja toisaalta kansallisen ohjeen asettamien vaatimusten käytännön seurannan kannalta. Hankkeessa läpiviety yksityiskohtainen työraporttianalyysi mahdollisti todentajakohtaisen suoritusten tarkastelun siten, että tulosten perusteella voidaan osoittaa todentajille, missä seikoissa heidän tulisi korjata toimintaansa kansallisen todentajaohjeen mukaiseksi. Hanketta suunnattiin ohjausryhmän ehdottamalla tavalla korjaamistavoitetta palvelevaan suuntaan ja sen puitteissa laadittiin erilliset todentajien toiminnan kehitystarpeita koskevat luottamukselliset (vain kyseisten yritysten ja viranomaisen väliseen tiedonvaihtoon) tarkoitetut raportoinnit.

Todentajien työraporttianalyysin tulokset (luku 5) ja toimenpide-ehdotukset ja suositukset (luku 6) on pyritty kirjoittamaan siten, että todentajaohjeen muutosten toteuttaminen olisi jatkossa mahdollisimman sujuvaa. Energiamarkkinavirasto tekee itse tarvittavat tekstimuutokset viralliseen todentajaohjeeseen.

2. Työraporttianalyysin lähtökohdat - mitä säännöksissä on edellytetty työraportoinnilta?

Tässä luvussa tarkastellaan, mitä ohjeet mainitsevat työraportoinnista ja mitä vaatimuksia eri ohjeet ovat asettaneet todentajien työn dokumentoinnille.

EY:n tarkkailu ja raportointiohje (2004/156/EY, jatkossa EY 2004a) ja päästökauppalaki (683/2004) eivät aseta yksityiskohtaisia vaatimuksia todentamistyön toteutukselle eikä todentamistyön raportoinnille. Päästökauppadirektiivin liitteessä V ei myöskään ole määritelty todentamistyön osalta vaadittavaa dokumentaatiota (ns. työraporttia) ja sen pohjalta toteutettavaa vahvistusprosessia.

Suomessa toteutettava todentamistoiminta on määritelty keskeisiltä osin ns. ”todentaja-asetuksessa” (85/2005, Kauppa- ja teollisuusministeriön asetus todentajain hyväksymismenettelystä ja todentamistehtävän suorittamisesta). Todentaja-asetuksessa ei myöskään ole säädöstä todentajayhteisön sisäisestä työraportoinnista. Asetuksen 15§:ssä käsitellään päästöselvityksen tietojen tyydyttäväksi vahvistamisesta, mutta ei toisaalta kuvailla vahvistamisprosessia tarkemmin esimerkiksi siltä osin, minkälaiseen dokumentaatioon vahvistaminen perustuisi.

Ajatus erillisestä todentajayhteisön sisäiseen työraportointiin perustuvasta vahvistamisprosessista osana todentamisprosessia tulee todentajien akkreditoinnin yhteydessä arviointiperusteena käytetystä EA 6/03 ohjeesta. EA:n ohjeessa päästöselvityksen tyydyttäväksi vahvistaminen on ajateltu tehtäväksi sisäisen työraportoinnin pohjalta. Velvoite todentajayhteisön sisäiseen työraporttiin tulee siten mm. akkreditoinnin kautta. EA:n ohjetta ei kuitenkaan noudateta kaikissa EU:n jäsenmaissa. Esimerkiksi Saksassa sitä ei voida soveltaa henkilötodentajiin. Komission järjestämässä seminaarissa (Bryssel 5.7.06) keskusteltiin toimintamallista, jossa viranomainen tai toinen henkilötodentaja vahvistaisi laaditun dokumentaation perusteella henkilötodentajien työn. Näin ”saksalainen” malli saataisiin vertailukelpoisemmaksi EA:n ohjeen käyttöön ottaneiden maiden toimintatapojen kanssa.

”Todentaja-asetuksen” 7 §:n mukaan päästökauppaviranomainen myöntää todentajalle kirjallisen hyväksymispäätöksen, mikäli hakija täyttää säädetyt vaatimukset. Kyseisen pykälän nojalla päästökauppaviranomainen voi antaa hyväksymispäätöksessään myös tarkempia ohjeita todentamisen suorittamisesta. Todentajan hyväksymispäätöksessä määritellään siten lähtökohdat todentajien toiminnalle. Päästökauppaviranomaisen hyväksymispäätöksissä on mm. todentajaohje määritelty eräksi todentamisen lähtökohdaksi:

”Todentajan tulee todentamistehtävää suorittaessaan noudattaa Energiamarkkinaviraston todentajaohjetta. Ajan tasalla oleva ohje löytyy Energiamarkkinaviraston kotisivuilta.”

Ensimmäisen vuoden todentamista koskien ohjeluonnos oli löydettävissä kyseisestä paikasta lokakuun alusta 2005 asti, joten se ehti vaikuttamaan vasta loppuvuoden toimintaan ja vuoden 2006 puolella toteutettuun päästöselvitysten todentamiseen. Ohjeversio 1.0 (EMV 2006a) virallistettiin 7.7.2006 ja siihen on tehty vähäisiä muutoksia VTT:n viranomaistoimeksiantona laatimaan luonnokseen (ohjeversio 0.9) nähden EMV:n toimesta. Ajantasainen ohje löytyy Energiamarkkinaviraston internet-sivuilta kohdasta:

->päästökauppa->todentaminen->todentamiseen liittyvät dokumentit.

2.1 Akkreditoinnista seuraavat vaatimukset todentamisen raportoinnille

Todentajille jaettiin kesällä 2005 EMV:n todentamiskokouksessa käänös EA:n ohjeistuksesta liittyen todentamisprosessin läpivientiin (22.6.2005 jaettu materiaali sisälsi mm. EA:n ohjeen kohdan 5.5. käänöksen). Todentamisen raportointia kuvataan seuraavasti:

Todentamisprosessin tuloksena voi olla kolme (3) erityyppistä raporttia:

1. Sisäinen todentamisprosessin raportti todentamista johtavalta päästökauppatodentajalta. Sitä käyttää todentamisryhmä arvioidessaan todentamisprosessin läpivientiä kyseisessä laitoksessa. Raportin tulisi sisältää riittävästi tietoa, jotta todentajayhtiö voi läpikäydä ja arvioida todentamisprosessin ja sitä tukevan dokumentoidun aineiston sekä vahvistaa johtavan päästökauppatodentajan johtopäätökset ja suositukset sekä alustavan todentajan lausunnon. Sisäisen todentamisprosessin raportin tulee näin ollen sisältää strategisen analyysin, riskianalyysin ja prosessianalyysin tulokset, todentamissuunnitelman, toteutetut todentamistoimenpiteet, todentamisen aikana ilmenneet muutokset ja johtopäätökset aineiston/tietojen laadun osalta sekä oleellisuusharkinnan tulokset sekä todistuksen laitoksen päästöselvityksestä. Sisäisessä todentamisprosessi-raportissa esitetään läpinäkyvästi ja loogisesti informaatiovirrat todentamisprosesseista sisältäen perustelut näytteenoton määrän muutoksille ml. kaikkien lisätutkimusta vaatineiden seikkojen erittelyt, päätelmät ja lopputulokset.

“The report should contain sufficient information to enable the verification body, through review, to evaluate the verification process, and supporting documentary evidence to confirm the conclusions of the GHG Lead Auditor and the recommendations on the draft verification statement (EA 6/03).”

Yllämainitut periaatteet muodostivat keskeisen lähtökohdan tämän tutkimuksen työraporttien arvioinnille. Lisäksi EA 6/03 määrittelee seuraavat raportit:

2. Todentamisraportti on määritelty EU ETS direktiivin liitteessä V kohdassa 11. Todentaja jakaa todentamisraportin toimeksiannon kohteena olleelle laitokselle. Todentamisraportin sisällöstä tulee lähtökohtaisesti sopia toiminnanharjoittajan ja todentajan välillä, mutta sen tulee vähintään noudattaa EU ETS Direktiivin liitteen V kohtaa 11 ja jäsenvaltioiden mahdollisia erityisiä säädöksiä. Tiedot mahdollisista poikkeamista tulee sisällyttää asiakkaan raporttiin ja ne tulee mainita todentajan lausunnossa. Valvonnasta vastaava viranomaisella voi tarkentaa todentamisraportin sisältöä ja vaatia todentajaa toimittamaan viranomaiselle kopion todentamisraportista.

3. Todentajan lausunto, EU ETS Direktiivin liitteen V kohdan 11 mukaisesti (Suomessa todentaja-asetuksen 16§:n mukaisesti). Todentajan lausunto voi olla erillinen tai yhtenäinen edellä mainitun todentamisraportin kanssa. Todentajan lausunto on osoitettu päästökauppaviranomaiselle (EMV) ja toiminnanharjoittajalle. Todentaja toimittaa lausunnon toiminnanharjoittajalle, mikäli jäsenvaltio ei ole toisin määrännyt.

Suomen todentamisjärjestelyissä EA:n määrittelemät raportit 2 ja 3 on yhdistetty todentajan lausunnoksi eikä säännöksistä ja ohjeista löydy velvoitetta erillisen todentamisraportin toimittamisesta toimeksiantajalle/toiminnanharjoittajalle. Tämä jätettiin toiminnanharjoittajan ja todentajan keskinäiseksi asiaksi. Sen sijaan tiedot poikkeamista on vaadittu kirjoitettavaksi todentajan lausuntoon ja vaatimukset on esitetty ja ohjeistettu todentajaohjeessa. Sekä päästöselvityksen että todentajan lausunnon rakenne on Suomessa harmonisoitu EMV:n laatimien päästökaupan sähköisessä asiointijärjestelmässä (PKS) hyödynnettävien kaavakepohjien avulla.

Kansallisesti noudatettava yksityiskohtainen ohjeistus on viestitetty todentajille ja toiminnanharjoittajille todentajaohjeen (EMV 2006a) avulla.

Edellä mainitun sisäisen todentamisprosessin raportoinnin keskeisin tehtävä on mahdollistaa todentajayhtiön johtavan päästökauppatodentajan johdolla suoritetun työn sisäinen laadunvalvonta ja siihen liittyvän päästöselvitykseen liittyvän lausunnon vahvistaminen todentajayhtiön toimesta. Tästä seuraa, että työraportoinnin ollessa liian suppea tai puutteellinen, myöskään työn vahvistamista ei ole todentajayhtiössä voitu suorittaa akkreditoinnin edellyttämällä tavalla. Tästä seuraa, että virheellisen päästöselvityksen hyväksymisen riski kasvaa heikentäen todentamistoiminnan laatua. Seurausvaikutuksena on lausunnon oikeellisuuden varmuustason (level of assurance) alentuminen.

2.2 EMV:n todentajaohjeen vaatimukset raportoinnille

Todentajaohjeen (EMV 2006a) luvussa 5.9 todetaan, että:

”Todentamisprosessin dokumentaatio muodostuu kolmesta keskeisestä raportista. Nämä ovat todentajan työraportti, todentajan lausunto ja mahdollinen muistio kehittämiskohteista, jonka tarpeellisuuden todentaja voi itse ratkaista. Todentamistyön yhteydessä syntyvät raportit ovat julkisia.”

Todentajaohje määrittelee, että todentamistyöstä tulee syntyä työraportti, jonka sisältö on määritelty luvussa 5.9.1 seuraavasti:

Työraporttiin dokumentoidaan kaikki todentamisprosessin valmistelun, suunnittelun, toteutuksen, johtopäätösten ja hallinnan kannalta oleellinen tieto. Sisäisen todentamisprosessin dokumentaation tulee näin ollen vuotuisen todentamisen jälkeen sisältää strategisen analyysin, riskianalyysin ja prosessianalyysin tulokset, todentamissuunnitelma, toteutetut todentamistoimenpiteet, todentamisen aikana ilmenneet muutokset ja johtopäätökset aineiston sekä tietojen laadun osalta sekä oleellisuusharkinnan tulokset sekä todistuksen laitoksen päästöselvityksestä. Sisäisessä todentamisprosessi-raportissa esitetään läpinäkyvästi ja loogisesti informaatiovirrat todentamisprosesseista sisältäen perustelut näytteenoton määrän muutoksille ml. kaikkien lisätutkimusta vaatineiden seikkojen erittelyt, päätelmät ja lopputulokset.

Tietojen hallinta, muistiinpanot kommunikaatiosta, tietojen kokoaminen, perustelut toimille jne. edellyttävät tarkoituksenmukaista raportointia, jotta asioihin voidaan tarvittaessa palata jälkeinpäin. Todentamisprosessin iteratiivisen luonteen vuoksi on tärkeää, että asiat, päätelmät ja perustelut ovat dokumentoitu huolellisesti. Todentajilla voi olla käynnissä lukuisia yhtäaikaista toimeksiantoja, jolloin dokumentoinnin merkitys on erittäin suuri.

Työraportti laaditaan ensisijaisesti todentajayhtiön omaan käyttöön, mutta se suositellaan toimitettavaksi myös asiakkaalle. Todentajien tulee kuitenkin tiedostaa, että työraporttiin tulevat asiat liittyvät todentajan suorittamaan julkiseen hallintotehtävään ja asiakirja tulee näin ollen julkisuuslain piiriin. Pääsääntöisesti koko työraportti on julkinen lukuun ottamatta sellaisia kohtia, jotka sisältävät yrityssalaisuuksia. Todentaja arvioi julkisuuslain nojalla, mitkä asiakirjan osat ovat salassa pidettäviä. Työraportti tulee julkiseksi, kun todennus ja siihen liittyvät asiat on kyseiseltä vuodelta suoritettu loppuun. Keskenäisiä asiakirjoja ei tule luovuttaa

ulkopuolisille. Työraportin tai todentajan lausunnon salassa pitämisestä ulkopuolisilta ei ole mahdollista sopia todentajan ja toiminnanharjoittajan välisellä sopimuksella, koska julkisuus perustuu julkisuuslain säädöksiin. Päästökauppaviranomainen on päästökauppalain tiedonsaanti ja tarkastusoikeuden perusteella (61 §) oikeutettu saamaan kaikki tiedot tarvittaessa käyttöönsä.

Työraportoinnista vastaa todentamistoimeksiannon läpiviennistä vastaava johtava päästökauppatodentaja. Työraportti palvelee todentamisyhtiön sisäistä laadunvarmistusta. Työraporttia käytetään erityisesti todentajan lausunnon vahvistamisvaiheessa, jossa vahvistaja tarkastaa todentamistoimeksiannon suorituksen ja päätelmien perusteet työraportin avulla. Vahvistaminen on keskeinen osa yhtiön sisäistä laadunhallintaa.

Myös mahdolliset muut todentamiseen osallistuvat henkilöt käyttävät työraporttia arvioidessaan todentamisprosessin läpivientä kyseisessä laitoksessa. Päästökauppaviranomainen tai akkreditoinnin edellytysten jatkuvaa täyttymistä valvova taho (FINAS) saattaa pyytää todentajan työraportin nähtäväksi jälkepäin. Työraportoinnin tulee osoittaa, että todentamisprosessi on suoritettu päästökauppalain- ja asetusten sekä viranomaisohjeiden mukaisesti. Energiamarkkinavirasto tulee pyytämään jokaiselta hyväksymältään todentajalta työraportteja tarkasteltavaksi ensimmäisen vuoden todentamistoiminnan osalta.”

Todentajaohje velvoittaa siis kiistattomasti todentajat tuottamaan työraportin, jota voidaan käyttää työn vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa ja erityisesti yhtiön sisäisessä vahvistusprosessissa näytön lähteenä.

Tässä tutkimuksessa suoritettu työraporttien analyysi pohjautuu sekä EA 6/03 että EMV:n todentajaohjeen vaatimukseen. Analyysin tavoitteena oli selvittää:

*-missä määrin todentajat ovat noudattaneet kansallista todentajaohjeistusta jo ensimmäisenä päästökaupan toimintavuonna ja,
-missä seikoissa tarvitaan erityisesti korjaavia toimenpiteitä jo vuoden 2006 päästötietojen todennuksiin.*

Todentajayhtiön sisäiset prosessit on tarkasteltu FINAS:in arviointien yhteydessä. Tämä analyysi kohdistuu laitoskohtaisten todennusten arviointiin työraporttien ja oheismateriaalien tarjoaman näytön perusteella.

Mikäli väärinkäytöksiä tai laiminlyöntejä havaitaan, on päästökauppaviranomaisen harkittava mihin toimenpiteisiin se ryhtyy asian korjaamiseksi. Tällöin sovellettavaksi tulee päästökauppalain 57§:

Todentajan hyväksymisen peruuttaminen 57 §

Jos todentaja ei täytä 55 §:n mukaisia vaatimuksia taikka toimii olennaisesti säännösten tai hyväksymispäätöksen ehtojen vastaisesti, päästökauppaviranomaisen on kehoitettava todentajaa korjaamaan toimintansa asetetun määräajan kuluessa. Päästökauppaviranomainen voi peruuttaa hyväksymisen, jos todentaja ei ole saattanut toimintaansa säännösten tai lupaehtojen mukaiseksi asetetussa määräajassa.

Tästä seuraa, että korjauskehoituksen tulee olla mahdollisimman selkeä ja tarkastettavissa oleviin asioihin kohdistuva, jotta sen täytäntöönpanoa käytännön todentamistoiminnan kautta olisi mahdollista seurata.

3. Analyysissä hyödynnetty aineisto

3.1 Työraportit

Ensimmäisen vuoden päästötietojen todentamistoiminnan tarkastelemiseksi energiamarkkinavirasto pyysi todentajilta yhteensä 54 satunnaisesti valittua työraporttia (pyyntökirje on liitteessä 1). Otos muodostettiin siten, että jakautuma heijastelee yhtiöiden markkinaosuuksia.

Taulukko 1. Työraporttien jakautuminen eri todentajayhtiöiden kesken.

Todentajayhtiö	Kpl
BVQI Holding S.A.	2
Pöyry Energy Oy	4
SGS Fimko Oy	3
PricewaterhouseCoopers Oy	4
Nab Labs Prosessianalytiikka Oy	1
DNV Certification Oy	6
Inspecta Sertifiointi Oy	16
Enprima Oy	15
Enemi Oy	3
Yhteensä	54

Otoksen koko oli noin 10% vuoden 2005 erillisinä luvitetuista laitoksista. Vuoden 2006 loppupuolella kokonaislukumäärä on kasvanut lähes 600 luvitettuun kohteeseen.

Otoksessa oli mukana 39 lämpökeskusta (joista osassa ei ollut päästöjä lainkaan, koska niitä ei oltu käytetty vuoden 2005 aikana), 8 voimalaitosta, 5 massaa- ja paperia valmistavaa tehdasta sekä 2 muuta tehdasta.

Tuloksia tulkittaessa tulee ottaa huomioon pienten lämpökeskusten suhteellinen suuri määrä satunnaisotoksessa. Otokseen ei sisältynyt yhtään päästölaskennan kannalta monimutkaiseksi luokiteltavissa olevaa teollisuusintegraattia.

3.2 Muu tarkasteltu aineisto

Vastaanotettujen työraporttien lisäksi analyyseissä hyödynnettiin:

- EMV:n myöntämiä todentajien lupapäätöksiä (todentajaksi hyväksyminen) kahdeksan todentajan osalta sekä EMV:n kirjettä yhden ulkomaisen UK:n akkreditointipalvelun (UKAS) akkreditoiman todentajayhtiön tunnustamiseksi.

- Tarkasteltavien kohteiden päästölupia ja tarkkailusuunnitelmia, (joita vasten todentajien työraporteista löytyviä tietoja verrattiin.)

-EMV:n päästökaupan sähköistä asiointijärjestelmää. (Tätä nk. PKS-järjestelmää hyödynnettiin todentajien laatimien lopullisten todentajanlausuntojen, niiden sisältämien poikkeamailmoitusten sekä kehitysehdotusten ja muun mahdollisen liitemateriaalien tarkastelemisessa työraportoinnin tietoja vasten. PKS:n ja työraportoinnin kautta myös toteutusten roolituksia ja henkilöiden osallistumista todentamiseen voitiin tarkastaa.)

Lisäksi EMV luovutti aineistoperustaksi todentajakohtaiset yhteenvetotiedot todennetuista laitoksista, joista selvisivät keskeiset linjaukset todentajien ilmoittamien kehitysehdotusten suhteen sekä poikkeamailmoituksiin liittyvät tiedot.

Työn aineistoperustaksi saatiin kaikki keskeinen päästökauppalainsäädännön nojalla viranomaisen käyttöön hankittu ensimmäisen vaiheen tarkastusten kannalta oleellinen aineisto. Tarvittaessa oli mahdollista pyytää todentajayhtiöiltä lisätietoja. Tätä mahdollisuutta käytettiin kolmen todentajan kohdalla.

Suomen päästökauppaan liittyvät säännökset turvaavat vastuuviranomaiselle valtuudet todentamista koskevien vielä tämänkin tutkimuksen aineistoperustaa tarkempien tietojen hankkimiseksi.

4. Työraporttianalyysijä varten kehitetty menetelmä

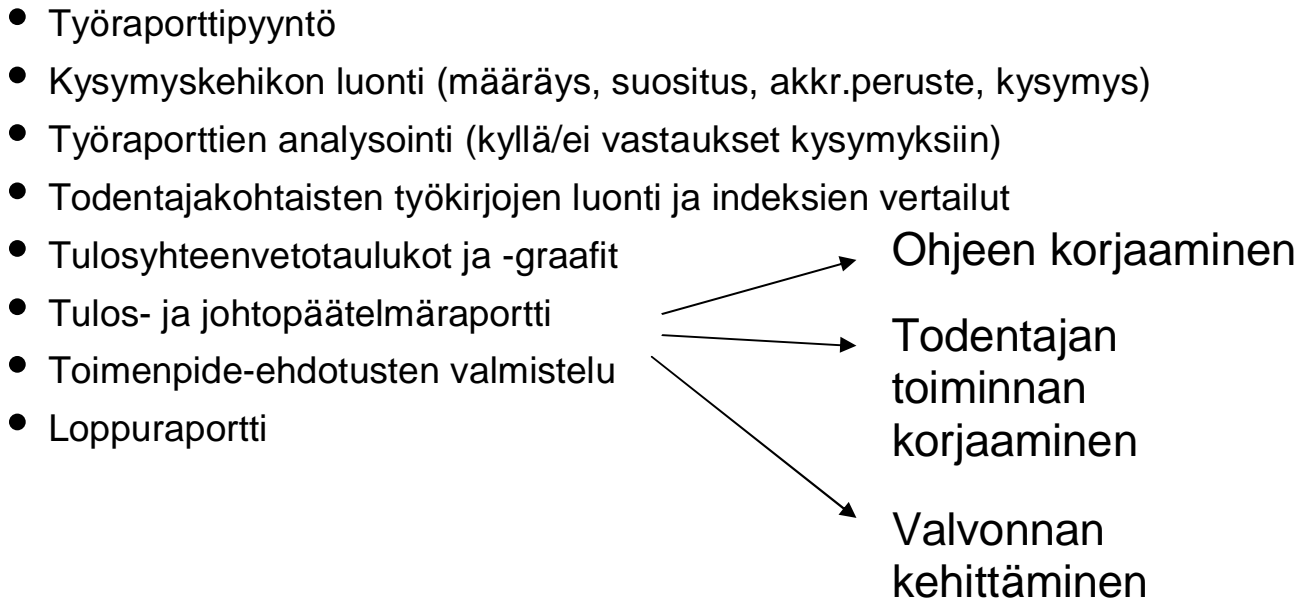
Keskeisin kysymys, johon haettiin vastausta työraporttien analyysin perusteella oli:

Osoittavatko työraportit, että kaikki vaaditut tarkastukset laitoksella on tehty ja niiden perusteella tehdyt päätelmät ovat oikein?

Tarkastelut suunnattiin seikkoihin, joiden voidaan ajatella olevan ”todentamisen laadun” keskeisiä osa-alueita. Todentamisen laadun voidaan ajatella määrittävän ensisijaisesti säädösten (minimi-) vaatimusten kautta, mutta näiden lisäksi laatutasoon vaikuttavat vapaaehtoisluonteiset kvalitatiiviset seikat, kuten todentajien henkilökohtainen osaaminen ja motivaatio sekä yhtiöiden sisäiset käytännöt ja resurssointimahdollisuudet.

Todentamisen laadulle ei voida toistaiseksi kehittää yksikäsitteistä määrittelyä, mutta sitä voidaan kuitenkin lähestyä ja profiloida erilaisten aihepiirien suhteen. Ensimmäisen vuoden osalta on selvää, että todentajayhtiöiden ”laatuprofiilin vapaaehtoisiin piirteisiin” vaikuttavat aiemmat toimialat ja tehtäväkentät sekä niihin läheisesti liittyvä kumuloitunut kokemus ja osaaminen. Todentamisen korkea laatu turvaa päästöselvityksen oikeellisuudesta tehdyn lausunnon oikeellisuutta korkealla varmuustasolla.

Hankkeen keskeisenä tavoitteena oli edistää todentajayhtiöiden yhdenmukaista toimintaa suhteessa todennettaviin kohteisiin sekä kehittää ohjeistusta, todentajien toimintaa ja valvontajärjestelmiä.



Kuva 1. Kaavio sovelletusta evaluointimenettelystä.

4.1 Arviointikehys ja kysymykset

Harmonisoinnin mahdollistamiseksi muodostettiin keskeisiksi arvioituista kysymyksistä yksittäisten laitosten todentamista tarkasteleva ”vertailukehys”. Kehyksen kysymykset kerättiin säädöspohjan sekä EMV:n todentajaohjeen vuotuista todentamista koskevista vaatimuksista ja muokattiin sellaiseen muotoon, että aineistopohjaa hyödyntäen niihin oli tarkastajan toimesta mahdollista vastata kyllä tai ei.

Vaatimustenmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä täydennettiin sellaisilla todentamisen nykytilaa koskevilla kysymyksillä (33 kpl), joiden tietoja tarvittaisiin ohjeistuksen kehittämisessä.

Kysymykset ryhmiteltiin EMV:n todentajaohjeen rakenteen ja todentamisprosessin toteutuksen kannalta johdonmukaisiksi kysymysryhmiksi. Arviointikehysten kysymysten kokonaismääräksi tuli yhteensä 110 asiaa jokaista luvitettua tarkastukseen sisällytettyä laitopsyksikköä kohden (valvontastrategian mukaisesti muodostettu otos päästökauppalaitoksista).

Vertailukehystä laadittiin ”emotyökirja”, josta ”kysymyskaavake” kopioitiin todentajayhtiökohtaisten työkirjojen lupayksikkökohtaisiksi tarkastustaulukoiksi.

Laitoskohtaisista taulukoista (kaavake) rakennettiin hierarkkinen Excel-työkirjasto todentajayhtiökohtaisesti. Menetelmällä mahdollistettiin tietojen päivittäminen siten, että jälkepäin mahdollisesti tehdyt muutokset etenevät automaattisesti eritasoisiin raportointeihin (todentajan kaikkia otoksen kohteita koskeva yhteenvedo, kaikkia todentajia koskevat yhteenvedot, kysymyksiä ja kysymysryhmiä koskevat yhteenvedot molemmilla tasoilla). Kysymykset jakautuivat eri aihepiireihin seuraavan taulukon mukaisesti:

Taulukko 2. Vertailukehyksen kysymysmäärien jakautuminen eri kysymysryhmiin.

Kysymysryhmät	Lukumäärä /ryhmä	
Yleistiedot	4	
Todentamistoimeksiannon valmistelu, TR:n evidenssi	6	
Todentamisen suunnittelu yhteensä, TR:n evidenssi:	30	
Strateginen tarkastelu		11
Riskitarkastelu/virhemahdollisuuksien arviointi		9
Todentamissuunnitelma (vuotuinen)		10
Vuotuinen todentaminen, TR:n evidenssi:	56	
Yleiset asiat työraportoinnista		5
Päästölupa ja sen liitteet		6
Tiedonkeruujärjestelmä		7
Tiedonhallintajärjestelmä		5
Laskenta		6
Laadun varmistus- ja kontrollijärjestelmät		2
Löydösten hallinta		4
Päästöselvityksen todentaminen		2
Mahdollisten löydösten oleellisuusharkinta ja johtopäätelmät		7
Lausunto		6
Todentajan lausunnon vahvistaminen		2
Tiedonvaihto prosessin aikana		4
Todentajaksihyväksymispäätöksen ehtojen täytyminen	7	
Kaikki yhteensä, painottamatta	103	
Lisäksi tarkastajan yleiset johtopäätelmät	7	
Yhteensä	110	

Arviointikehys kysymyksineen ja ryhmittelyineen on esitetty kokonaisuudessaan liitteessä 2. Liitteessä 3 on esitetty sähköinen lomake, johon on kerätty kaikkia todentajia koskevat yhteenvedotiedot kysymyksittäin.

Analyysivaiheessa Excel-työkirjaan täydennettiin kysymysten vastaukset sekä mahdolliset havainnot ja linkit kohteen työraportti- ja lupatiedostoihin ja muuhun näyttöä sisältävään sähköiseen materiaaliin. Tavoitteena oli luoda joustava järjestelmä, jossa asioiden yksityiskohtiin ja perusteisiin voidaan tarvittaessa palata.

Työraporttien tietojen ja kysymyskehyksen avulla tarkasteltiin ja pääteltiin mm. seuraavia keskeisiä asioita:

-Täyttääkö toteutus EMV:n vuotuista todentamista koskevat vaatimukset, mm:

-Onko laitospöytäkirja suoritettu päästöjen tarkkailujärjestelmän olemassaolon ja toimivuuden varmistamiseksi

-Osoittaako työraportointi/dokumentaatio, mitä asioita laitoksessa on tarkastettu (onko dokumentaatio uskottava)

-Ovatko lausunnon tiedot yhteensopivat työraportoinnin merkintöjen kanssa (poikkeamat, kehityskohteet, henkilöt)

-Täyttääkö työraportti EMV:n todentajaohjeen (ja EA 6/03) dokumentaatiolle asettamat vaatimukset

Analyysissä siis tarkasteltiin ovatko lopullisen lausunnon tiedot yhdenmukaisia työraportin tarjoaman näytön kanssa. Periaatteessa hankkeessa suoritettu tarkastus- ja analyysityö muistutti yhtiön sisäisen vahvistajan (laadunvarmistajan) tehtävää.

4.2 Semikvantitatiivisten vertailuindeksien muodostaminen

Työraportit analysoitiin kehyksen kysymysten avulla ja kyllä/ei-tyyppisistä vastauksista laskettiin kysymysryhmäkohtaiset ”indeksit” lupayksiköittäin, todentajakohtaisesti ja kaikkia todentajia koskien.

Semikvantitatiivisina tulosindekseinä menetelmä tuotti suhdelukuja välillä 0-100% eri asiaryhmissä, jotka ilmaisivat sitä, kuinka suureen osaa kysymyksistä voitiin antaa aineiston tarkastelun perusteella kyllä-vastaus.

Pieni osa kysymyksistä osoittautui riippuvaisiksi kohteen ominaisuuksista, jolloin myönteinen tai kielteinen vastaus ei heijastanut yksinomaan todentajan dokumentaation laatua vaan myös todennettavan kohteen ominaisuuksia. Tämä seikka tulee ottaa huomioon vertailutuloksia arvioitaessa. Näiden aiheiden sekä nykytilaa heijastelevien kysymysten vaikutuksen huomioon ottamiseksi absoluuttisten kysymysmääriin suhteutettujen indeksien lisäksi laskettiin suhteelliset aihepiiriin ”parhaan todentajan” indeksiin suhteutetut tulosindeksit, jotka heijastelevat absoluuttisia indeksejä paremmin todentajayhtiöiden välisiä eroja.

Mikään moniulotteisten asioiden vertailu, kuten tässä todentamisen laadun, ei voi olla täysin objektiivista. Siksi tämänkin tutkimuksen tuloksia tulee arvioida ”semikvantitatiivisina ja suuntaa antavina”.

4.3 Analyysi- ja raportointityökalun kehittäminen

Liitteen 2 kysymyksistä laadittiin määrämuotoinen Excel-taulukko, johon tiedot, kyllä/ei-tarkastusmerkinnät, lisätietotarpeet, kysymyksen peruste ja luonne sekä havainnot kirjattiin (esimerkki liitteessä 3).

Kysymyksen perusteella tarkoitettiin sitä säädöstä, ohjetta, lähdettä tai muuta perustetta, jonka vuoksi kysymys oli otettu mukaan tarkastelukehykseen.

Perusteen luonteella tarkoitettiin määräystä, suositusta, akkreditointiperustetta tai todentamisen nykykäytäntöjä koskevaa tutkimuksellista kysymystä, johon ei liittynyt mitään viranomaisen vaatimusta. Näille ”arvoltaan erilaisille” kysymysryhmille on jatkossa mahdollista täydentää indeksilaskennassa hyödynnettävät painokertoimet esimerkiksi edellä mainittujen perusteluokkien avulla. Tätä kysymysten keskinäisen tärkeyden subjektiivista painotusta ei kuitenkaan vielä 1. vuoden tarkastelun ja järjestelmän demonstroimisen osalta katsottu tarpeelliseksi. Siten tässä tarkastelussa kaikkien kysymysten painoarvona on 1 ja tulokset esitetään joko absoluuttisina indekseinä, jotka kertovat kyllä-vastausten määrän osuuden tietyssä kysymyksessä tai ryhmässä tai suhteellisina indekseinä, joissa absoluuttinen indeksi on skaalattu ryhmän parhaan todentajan saamaan indeksilukuun (100%).

Tähän tauluun on täydennetty kysymyksiä (Tässä versiossa kysymysten oleellisuutta ei ole vielä painotettu)

Työraporttien tarkasteluyökalu v. 0.11, yhteenvetotaulu (10.10.2006)

Kysymyspatteristiedoston nimi: Frame140806h.xls

Asia Kehityshistoria: Leikattu 4.8. versiosta / Muokattu EMVn tiistaipalaverin mukaisesti

Yleis: Asiaryhmän evidenssi yhteensä: 0,76

Yleis: Asiaryhmän evidenssi yhteensä:	Tietoele	Kyllä=1	Ei=1	tarvetta	Luol	Painotus	KR:n kyllä vastausten summa	Kysymysryhmän kysymysten lukumäärä	Indeksi (tarkastusta varten)	Parhaan todentajan indeksi (m)	
Vuosi	2005						4	146	46	0,76	0,85
Todentajayhtiö	Kaikki										
Laitos	Kaikki										
Toiminnanharjoittaja	Kaikki										
Päästölupa no											
Työraportin tarkastuskoodi	M. Hongiston tekemät tarkastukset										
Työraportin esitarkastuspäivämäärä	1.7.2006-5.10.2006										
1 Onko pyydetty työraportti saatu, koska	1,00	48	0		TodA	M					
2 Onko työraportissa päivämäärä, mikä	0,92	44	4		Proj	K					
Linkki päästölupa											
Linkki työraporttiin											
3 Onko työraportti laitoskohtainen	0,40	19	29		proj	K					
4 Onko työraportin teosta vastannut johtava todentaja, kuka	0,73	35	13		EA, EMVol	M					
Todentamistoimeksiannon valmistelu, TR:n evidenssi	0,39						6	112	176	0,39	0,83
5 Selviääkö työraportista, että päästölupa on ollut valmistelun lähtökohta	0,83	40	8		EMVol, liite	S					
6 Liiketoiminta ja toteutusriskien tarkastelu	0,29	14	34		EA, EMVol	A					
7 Kohteen osaamistarpeiden/pätevyysvaatimusten tarkastelu	0,23	11	37		EA, EMVol	A					
8 Riippumattomuuden tarkastelu suhteessa tod. kohteeseen	0,25	12	36		PKL, EA	M					
9 Työmäärän arviointi /työn mitoitus	0,02	1	47		EA, EMVol	A					
10 Toteuttajahenkilöiden nimeäminen vahvistajan hyväksymällä tavalla	0,71	34	14		EA, EMVol	A					

Kuva 2. Sähköisen kaavakkeen alkuosa ja kohdekohtaisten taulujen tietoelementit.

Lisäksi jokaisen luvitetun kohteen tarkastelun kuvaavaan taulukkoon laskettiin automaattinen tulosityhteenvedo edellisessä kuvassa esitetyistä kysymysryhmien indekseistä.

Analyysin lopuksi taulukkoon täydennettiin tarkastajan (osin subjektiiviset) yleiset johtopäätelmämerkinnät seuraaviin keskeisiin kysymyksiin:

104 Ilmenikö työraportoinnista, että kohde on todennettu pätevästi?

105 Onko kohteen todentamisessa pyritty noudattamaan kaikkia säädöksiä ja ohjeita?

106 Onko työraportin dokumentaatio riittävä sen osoittamiseksi, että sen perusteella voidaan uskoa, että todentamisprosessi on pääosin suoritettu päästökauppala- ja asetusten sekä EMV:n todentajaohjeen mukaisesti?

107 Kuvaako työraportti käytännön toteutuksen uskottavasti ja antaako se perusteet todentajan tekemille johtopäätöksille?

108 Onko tuotettu dokumentaatio riittävä todentamistoimeksiannon jatkon ja kokonaisuuden hallinnan kannalta?

109 Voidaanko kohteen tarkastus päättää ilman jatkokysymyksiä?

110 Onko tarpeetonta syvätarkastaa kohdetta epäselvyyksien tutkimiseksi?

Kysymykset 109 ja 119 toimivat päätösrajapintana asian siirtämisessä (viranomaisen toimesta) mahdollisesti tehtävään syvällisempään arviointiin, muiden jatkotoimenpiteiden harkitsemiseksi ja sen tutkimiseksi, onko asiassa syytä epäillä väärinkäytöksiä.

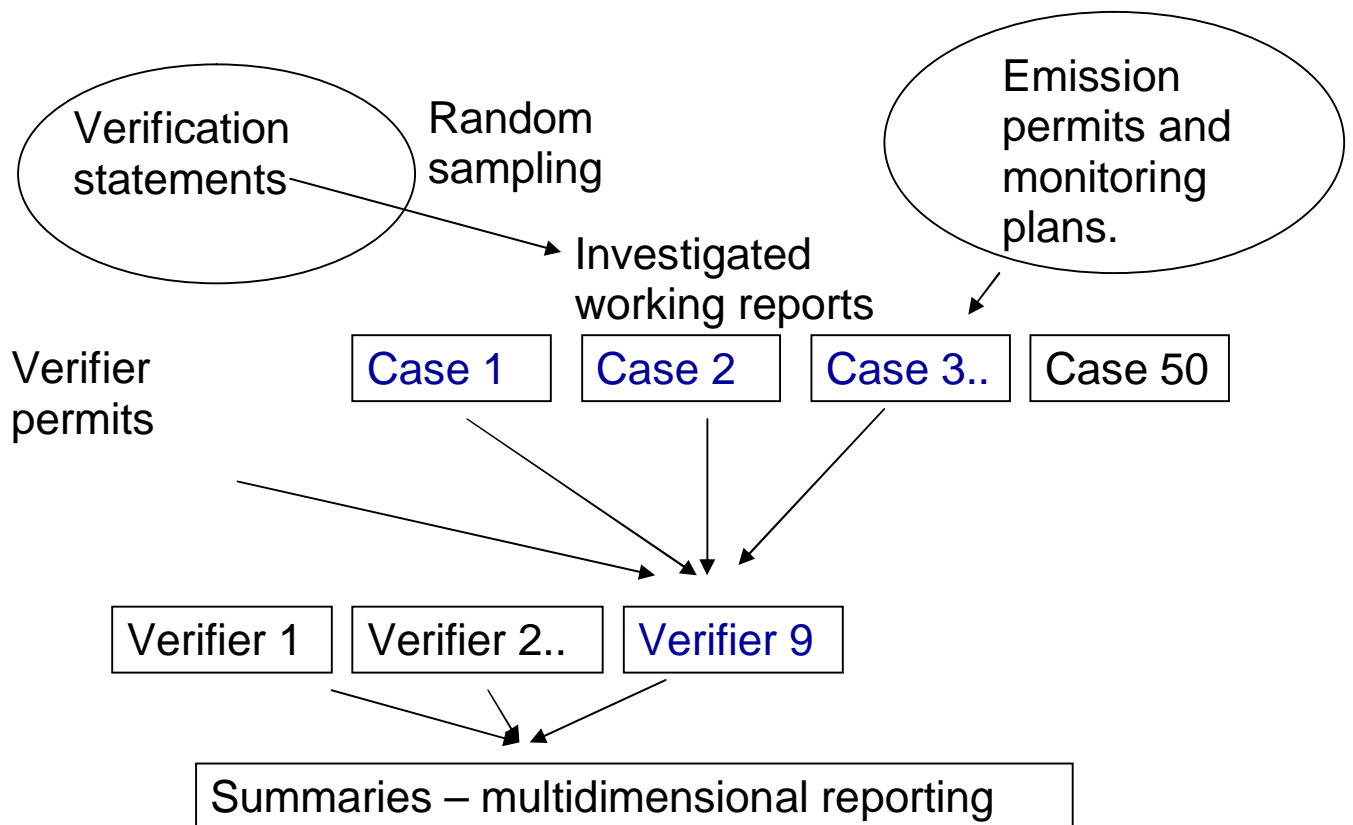
Semikvantitatiivisen kyllä/ei-indeksianalyysin lisäksi taulukon loppuun määritettyihin taulukon soluihin kerättiin sanalliset yhteenvedot (tarkastelun löydökset) asioista, jotka ovat relevantteja:

- 1) *Todentajaohjeen kehittämiseksi*
- 2) *Todentajan toiminnan kehittämiseksi*
- 3) *Tarkastustoiminnan kehittämiseksi*

Jokaisesta tarkastellusta kohteesta laadittiin oma kohdekohtainen taulukko. Laadinnan yleisperiaatteena oli, että samat tiedot löytyvät kaikkien tarkastettujen laitosten taulukoiden samoista soluista, jolloin yhteenvetoraporttien ja aggregoitujen tietojen linkittäminen voitiin toteuttaa nopeasti.

Jokaisen todentajayhtiön yksittäisistä tarkastustauluista laadittiin yhtiökohtainen työkirja EMV:n käyttöön.

Lisäksi laadittiin erillinen raportointityökirja, jonka tiedot kerättiin yhtiökohtaisista työkirjoista automaattisesti päivittyvillä linkeillä. Näin mahdollistettiin tietojen sujuva päivittäminen ja tietojen automaattinen siirtyminen yhteenvetoraportteihin ja niistä laadittuihin kuvaajiin.



Kuva 3. Hierakkinen kuvaus työraporttitarkasteluja varten kehitetystä Excel-työkirjasta.

Ensimmäisen vuoden osalta järjestelmä sisälsi 50 kohteen täydennetyt analyysitiedot vertailukelpoisessa muodossa. Automaattiset linkit mahdollistivat tietojen päivittämisen lisätietojen saavuttua ja moniulotteisen raportoinnin (yksittäisten kysymysten taso,

todentajayhtiökohtaiset yhteenvedot, aihepiiriyhteenvedot). Menetelmä mahdollisti tilastollisten poikkileikkaus- ja yhteenvetotulosten laskemisen aineistosta: esimerkiksi eri todentajien erot eri asioiden suhteen (hajonnat, parhaat ja huonoimmat tulokset jne.).

4.4 Uudet sovellusmahdollisuudet

Analyysimenetelmää voidaan hyödyntää jatkossa esimerkiksi päästökauppaviranomaisen edellyttämien korjaavien toimenpiteiden vaikuttavuuden seurannassa ja vuositasolla tehtävissä vertailuissa. Vuotuista parantumiskehitystä voidaan seurata indeksien avulla semikvantitatiivisesti osana päästökaupan valvontastrategiaa.

Mikäli analyysiä toistetaan tulevina vuosina, tulisi vertailukehyksen kysymyksiä uudelleenarvioida, kehittää ja mahdollisesti painottaa suhteessa toisiinsa. Osa kysymyksistä voidaan pitää ennallaan, mutta lisäksi voidaan laatia kysymysryhmiä, joihin sisällytetään uudet ”erityisseurannassa” olevat aihepiirit. Kysymyskehystä ei tule pitää kaiken kattavana listauksena siitä, mitä todentajien tulee (ainoastaan) tarkastaa. Sitä ei suositella käytettäväksi ”etukäteen” kattavana muistilistana, vaan se on ensisijaisesti ajateltu valvonnan työkaluksi (jolloin kysymyksiä tulisi vuosittain uudistaa). Vastaavasti sovellettaessa metodia muissa EU-maissa kysymykset tulisi ”rätätöidä” kyseisen maan säädösten vaatimuksia vastaaviksi.

Analyysin läpivienti tuotti vertailukelpoisia tulostietoja siitä, missä asioissa todentajan toiminnassa on parannettavaa. Toteutettu analyysi täydensi siten FINAS:in määräaika-arvioinneissa suoritettuja vertikaalitarkasteluja erityisesti niiden vaatimusten osalta, jotka tulevat Suomen viranomaisohjeistuksen suunnalta, koskevat vuotuisten todentamistoimeksiantojen käytännön toteuttamista, mutta jotka eivät kaikilta osin ole olleet akkreditointipalvelun käyttäminä arviointiperusteina.

Jatkossa tulisi harkita, missä määrin FINAS:in vertikaaliarviointeja ja EMV:n toimesta esimerkiksi tällä menetelmällä tehtyjä TRAP-analyysejä voitaisiin yhdistää vuosittain läpivietäväksi kokonaisuudeksi (laadunvalvontatoimien koordinaatio). Tämä olisi tarpeellista mm. todentajia kuormittavien tietopyyntöjen minimoimiseksi ja valvonnan vastuiden selkiyttämiseksi.

5. Analyysin tulokset, tulkinnat ja suositukset

Tässä luvussa esitetään kysymyskohtaiset yhteenvetotulokset kaikkien todentajayhtiöiden summaindikaattoreiden osalta. Semikvantitatiivisen tuloksen yhteyteen on lisätty tulkintaa asian arvioimisen tueksi. Lisäksi havainnon yhteyteen on kirjattu sisennyksillä alustavia asiaan liittyviä toimenpide-ehdotuksia. Numero luvun yhteydessä viittaa arviointikehyksen (liitte 2 ja 3) niihin kysymysnumeroihin, joihin tulkinta liittyy. Arviointikehyksen kaikkia todentajia koskevat tulokset kysymyksineen ja oheistietoineen on esitetty raportin liitteessä 3. Tulosluvut on otsikoitu kysymysryhmittäin. Todentajien suositellaan lukevan tätä raportin lukua yhteenvetotuloksia omiin toteutuskonsepteihin verraten ja kehittämistarpeita hahmottaen.

5.1 Otos

1

Kaikista EMV:n pyytämistä kohteista (luvitettu laitos) saatiin todentajilta työraportti tarkasteltavaksi. Pyydettyjä kohteita oli yhteensä 54 kappaletta. Näistä 6 oli sellaisia laitoksia, joilla ei ollut lainkaan hiilidioksidipäästöjä vuonna 2005, joita ei siksi ole tarkasteltu yhtä perusteellisesti kuin niitä laitoksia, joilla raportoituja päästöjä oli. Varsinainen todentajien

työraporttien analyysi määrämuotoisen indikaattorikehyksen avulla rajattiin siten 48 kohteen tarkasteluksi.

EMV:ssä tarkoitetaan nk. ”nollalaitoksilla” niitä laitoksia, jotka kuuluvat päästökauppalain 2 §:n nojalla päästökauppajärjestelmään, mutta joilla ei teknisistä syistä voi olla hiilidioksidipäästöjä (esim. paperitehtaat, jotka ostavat tarvitsemansa energian ulkopuolisilta yhtiöiltä sähkönä tai höyrynä). Tällaisia laitoksia Suomessa on kolme (3) kappaletta. Yksi tällainen kohde osui tämän tutkimuksen satunnaisotokseen mukaan.

EMV:n määritelmästä poiketen ”nollapäästölaitoksella” tarkoitetaan tässä selvityksessä sellaista laitosta, jolla ei ole vuonna 2005 ollut hiilidioksidipäästöjä. Syitä päästöttömyyteen voi olla monia. Lämpökeskusten tapauksessa yleisin syy on, että laitos on luonteeltaan ”varalaitos”, jota ei ole käytetty, koska tarvittava energia on voitu tuottaa edullisemmin kaupunkien yhdistetysti sähköä ja lämpöä tuottavalla voimalaitoksella ja/tai sääolot, kapasiteettitilanne ja markkinatilanne ovat olleet sellaiset, että laitosta ei ole tarvittu. Energijärjestelmiä käytetään kokonaisuuksina, jolloin on tärkeää, ettei päästökauppa-järjestelmästä tai sen rajauksista aiheutuisi energia- ja ympäristötaloutta heikentäviä tahattomia seurausvaikutuksia. Hiilidioksidipäästölukema voi olla nolla myös siitä syystä, että laitos on käyttänyt vain hiilineutraaleiksi luokiteltuja polttoaineita tai ottanut talteen tuottamansa hiilidioksidin.

Energiamarkkinavirasto on linjannut päästökauppapäivillä, että laitoksissa, joilla ei teknisistä syistä voi olla päästöjä (edellä mainitut 3 kpl), ei tarvitse käydä joka vuosi toteamassa laitoksen päästöttömyyteen johtaneita teknisiä ratkaisuja (esim. että infrakuivaimet toimivat ”edelleen” sähköllä). Todentamisen yhteydessä riittää, että todentaja toteaa laitoksen olevan hiilidioksidipäästötön ja että mikään ei ole muuttunut. Sähköisessä järjestelmässä on silti aina lähetettävä päästöselvitys ja todentajan lausunto. (Em. ohje ehdotetaan vietäväksi todentajaohjeen päivitysversion).

EMV:n todentajaohjeessa on linjattu, että laituskäynti on tehtävä tarkkailujärjestelmän oikean toiminnan varmistamiseksi. Todentajan on varmistettava, että näin on tarkkailuvuonna ollut. Laituskäynti on tehtävä ensimmäisellä 2005-2007 kaudella vähintään kerran koskien myös nollapäästölaitoksia. Kaikkien päästöttömien laitosten osalta todentajan on varmistuttava, että päästöselvitys on tehty kaikkien tietojen osalta oikein. Esimerkiksi laitoksen käytön (käyttämättömyyden) varmentavat tiedot, bioenergian käyttötiedot ja hiilidioksidin siirtoon liittyvät tiedot on todennettava, vaikka kokonaishiilidioksidipäästöt olisivatkin nolla. Todentajan työraportoinnista tulee selvittää, että päästötiedon varmentavat tarkastukset on tehty sekä syy sille, miksi laitoksella ei ollut tarkasteluvuonna päästöjä. Kokonaispäästön määrä (nolla) ei voine yksin johtaa eriävään päästöselvityksen todentamiskäytäntöön.

EMV:n suositellaan linjaavan voidaanko ”kevennettyä menettelyä” soveltaa sellaisen laitoksen kohdalla, jota ei ole lainkaan käytetty tarkasteluvuonna ja päästöt ovat siksi 0 (lähinnä opt.-in laitokset). Tässä kevennetyissä menettelyissä laadittaisiin päästöselvitys ja lausunto (lain vaatimina), sekä työraportti, joka osoittaisi, miten todentaja on varmistanut siitä, ettei laitosta ole käytetty. Lisäksi (lausuntoon) tulisi kirjata, koska edellinen laituskäynti tarkkailujärjestelmän olemassaolon ja toimivuuden varmistamiseksi on tehty. Työraportoinnilta ei kuitenkaan vaadittaisi kaikkea sitä, mitä EMV:n todentajaohjeessa hiilidioksidipäästöjä aiheuttavilta laitoksilta on vaadittu.

5.2 Työraporttien yleistiedot

2

Neljässä työraportissa ei ollut asianmukaista laadintapäivämäärää lainkaan. Päiväyksiä oli laadittu monissa tapauksissa ”automaattisina” dokumentteihin. Tällaista ei koskaan suositella tehtäväksi, koska tiedonvaihto viranomaisen suuntaan on suurelta osin sähköistä ja päivämäärät muuttuvat esim. tulostettaessa. Dokumenttien aikajärjestyksen hahmottaminen voi olla tarpeen silloin, kun selvitetään miten asiat ovat edenneet ja mistä seikoista eri osapuolet ovat olleet milloinkin tietoisia (esim. poikkeamien korjauspyynnöt).

Ohjeeseen ehdotetaan lisättäväksi maininta kiinteistä päivämääristä työraportoinnissa ja automaattisten päivämäärien välttämistä. Todentajien asiakirjojen, joihin myös työraportointi kuuluu, tulisi aina sisältää päiväys ja asiakirjan laadinnasta vastanneen henkilön nimi tai koodi, joka sen kiistattomasti kertoo. Tämä olisi tärkeä periaate asiakirjassa olevien tietojen taustojen selvittämistä ja päivittämismahdollisuuksien turvaamiseksi.

3

Vain 40% työraporteista kohdistui yhteen luvitettuun kohteeseen. Tämä saattaa johtua osin siitä, että pienten lämpölaitosten osuus otoksessa oli varsin suuri. Tulos kertoo, että lämpökeskukset on suurelta osin tarkasteltu yhdessä työraporttikokonaisuudessa asiakaskohtaisena ryhmänä.

Aiemmissa ohjeissa ei ole velvoitettu, että työraportoinnin tulisi olla lupayksikkökohtaista. Osassa työraporteista havainnot ja poikkeamat eivät olleet kiistattomasti kohdennettavissa tiettyyn luvitettuun laitokseen, mikä vaikeuttaa tarkasteluja ja mahdollisesti ristiriitojen ratkaisua epäselvissä tapauksissa. Monen laitoksen työraportteja on tehty todennäköisesti ajan säästämiseksi. Tarkastusten kannalta eriytettävissä olevat työraportit olisivat selkeämmät. Kohteen tiedot on oltava eriteltävissä myös siksi, että kolmannen osapuolen pyytäessä tietyn kohteen työraportin nähtäväksi (julkisuusperiaate) ei asiaan liittymättömiä tietoja tarvitse jakaa.

EMV voisi harkita sellaisen ohjeistusperiaatteen käyttöönottoa, jossa edellytettäisiin, että kaikissa työdokumenteissa tai niiden sisältämissä laitoskohtaisissa alaluvuissa ja esimerkiksi liitteissä tulee olla selkeä viittaus siihen päästölupanumeroon, jota kyseinen asia/havainto/poikkeama tms. seikka koskee. Lupakokonaisuuksien rajapintojen tulee olla selkeitä todentajille, joten havaintojen kirjaamista monesta luvasta yhdessä muodostuvaan työraporttiin ei tulisi jatkossa sallia. Tämä olisi tärkeää myös siksi, että ongelmatapauksissa tarkastelu voidaan rajata oikein, eikä todentajien tarvitse toimittaa asian ratkaisijoille muita luvitettuja kohteita koskevia tietoja ja dokumentteja.

4

Johtava todentaja oli vastannut työraportoinnista 73% tapauksessa. Puutteet dokumenteista vastanneiden henkilöiden tiedoissa saattoivat viitata siihen, ettei johtava todentaja ole ehtinyt käytännössä johtamaan todentamistyötä vaan on delegoinut tehtävät (ml. työraportoinnin laadinta) kokonaan todentajille. Tätä seikkaa tulisi kuitenkin tarkastella siitä näkökulmasta, että yhtiön laadunvalvonta ja vahvistuksen suoritus tulisi EA 6/03 ohjeen mukaisesti tapahtua työraportoinnin perusteella. Näin ollen johtavan todentajan tulisi ainakin olla hyväksynyt työraportointi ja sen sisältämä evidenssi ennen kuin se luovutetaan vahvistajalle oheismateriaalina lopullista lausunnon vahvistamista varten. Tätä prosessia ja sen toteutumista ensimmäisen vuoden osalta tarkastellaan jatkossa lähemmin.

EMV voisi harkita, onko tarpeen määrätä, että työraportoinnista vastaa johtava todentaja, asian tulisi käydä ilmi työdokumentaatiosta ja työraportoinnin tulisi olla vahvistamisen keskeinen lähtökohta. Vahvistajalla tulisi olla ainakin periaatteessa mahdollisuus tarkastella, että asianmukaiset yhtiön todentamismenettelyssä vaaditut tarkastukset on tehty ja päätelmät ovat uskottavasti perusteltu. Ilman läpinäkyvää työdokumentaatiota vahvistajan rooli jää heikoksi ja laadunvalvonnan riskitaso kasvaneeksi.

5.3 Todentamistoimeksiannon valmistelu

Työraportit eivät sisältäneet juurikaan todentamistoimeksiintojen (esi-)valmistelun tietoja. Yhteenvetoindeksi kaikkien tarkasteltujen kohteiden osalta oli vain 39% parhaan todentajan tason ollessa 83%. Tällä kuuden kysymyksen ryhmällä viitattiin niihin työvaiheisiin, jotka ajoittuvat todentamissopimuksen allekirjoitusta edeltävään ajanjaksoon. Aiheita ei siksi ole todentajaohjeessa määritelty pakollisiksi, vaan niitä on käsitelty ohjeen liitteissä. EA 6/03 ohjeessa niille kuitenkin annetaan suuri painoarvo, koska tarjousvalmistelulla on suuri merkitys toimeksiannon laadukkaan läpiviennin kannalta. Valmistelutiedot ja prosessit ovat akkreditointitoiminnan määräaikaishallinnon piirissä. Parhaita käytäntöjä voidaan etsiä niiden todentajien toimintakonsepteista, joiden valmistelua kuvaava indeksitulo on muita korkeampi.

Tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon, että tarjous saattaa olla monivuotinen ja useita luvitettuja laitoksia koskeva. Tarjoukset on usein tehty kaikkia yhtiön laitoksia koskevasti, joten on luontevaa, että valmistelun dokumentaatio sallittaisiin laadittavaksi koko tarjouskokonaisuutta vastaavasti. Mikäli kokonaisuus sisältää eriyttämistä vaativia asioita, tulisi ne kuitenkin kirjata siten, että tiedot ovat yksilöitävissä todennettaviin kohteisiin. Seuraava todentamiseen liittyvä tarjouskierros toteutettaneen Suomessakin suurimittaisena vasta vuosia 2008-2012 koskien nykyisten todentamissopimusten ollessa suurelta osin voimassa vuoteen 2008 asti.

Työdokumentaation sisällyttäminen ”julkisten asiakirjojen” joukkoon (Todentajaohje luku 5.9.1) on todennäköisesti aiheuttanut sen, että liiketoiminnan kannalta arkaluontoisiksi arvioituja seikkoja (työn mitoitus, kustannukset, jääviyskysymysten tarkastelu) ei ole dokumentoitu riittävässä määrin työraportteihin tai laajemmin ”työraportointiin”. Toimeksiintojen mitoitusperiaatteet ovat kuitenkin nk. julkisiksi saatettavia asiakirjoja EA 6/03 ohjeen mukaan.

Työraporteista ei ollut mahdollista saada näyttöä siitä, ovatko todentajayhtiöt noudattaneet julkilausumiaan toimeksiintojen mitoitusperiaatteitaan käytännössä. Tämän seikan tarkastelumahdollisuuden turvaaminen jatkossa saattaisi olla tarpeen, jotta todentamista ei voitaisi subventoida muista palveluista saaduilla tuotoilla, jotta toiminnan taloudellinen riippumattomuus voitaisiin käytännössä osoittaa (kytkeykaupan kontrollointi ja estäminen). Apuna voitaneen käyttää julkisten hankintojen asiakirjoja silloin, kun todentamispalvelun kustannukset ylittävät kilpailuttamisvaatimuksen raja-arvot ja toiminnanharjoittaja on julkinen yhteisö. EMV:n tulisi harkita sen linjaamista, mitkä tarjousvalmistelun osatekijät tulisi dokumentoida työraporttiin seuraavina vuosina ja miten.

Työraporteista löytyi evidenssiä, että päästölupa ja sen yhteydessä hyväksytyt tarkkailusuunnitelma ovat olleet valmistelun keskeisenä lähtökohtana. Vain 17% laitoksista selvää evidenssiä asiasta ei löytynyt. On syytä olettaa, että myös näissä tapauksissa lainvoimainen lupa on kuitenkin voinut olla mitoituksen keskeinen lähtökohta. EMV:n julkisille internetsivuille viedyt lupapäätökset ovat turvanneet todentajille mahdollisuuden mitoittaa toimeksianto toiminnanharjoittajan tarkkailusuunnitelman perusteella lähes kaikissa tapauksissa (paitsi luottamuksellisiksi leimattujen lupien osioiden tapauksessa, jos tällaista lupaa ei ole saatu toiminnanharjoittajalta etukäteen). Muutaman toiminnanharjoittajan lupa puuttui vuonna 2006 julkisilta internet-sivuilta, mutta nämäkin luvat saa EMV:stä pyytämällä (lain nojalla luottamuksellisiksi päätetyt seikat ovat tällöin ”mustattuna”). Salassapitoperiaatteiden linjaukset olivat tekeillä vuonna 2005, minkä vuoksi kaikkia lupia ei vielä ollut saatavilla vuoden 2005 aikana.

Pääsääntöisesti todentaja on siis voinut arvioida tarkkailusuunnitelman sisältämät riskitekijät ja ottaa ne työmäärän mitoituksessa huomioon tarjouksen jättämispäätöstä tehdessään. Todentajaohjeen liitteessä 1 suositellaankin, ettei tarjousta todentamisesta ole syytä jättää, jos lupaa ja tarkkailusuunnitelmaa ei ole saatu arvioitavaksi.

Jatkotoimenpiteenä ehdotetaan sen selkiyttämistä, mitkä seikat kuuluvat salassapitovelvoitteiden piiriin. EMV onkin käynnistänyt vuonna 2006 asiaan liittyvät jatkoselvitykset.

6

Liiketoiminta- ja toteutusriskien tarkastelua ei useimmissa tapauksissa ole dokumentoitu. Vain 29% kohteista sisälsi jonkinasteista evidenssiä siitä, että nämä seikat on läpikäyty ennen tarjouksen jättämistä. Tässä tulokseen vaikuttaa myös se, että muutaman todentajan mielestä asiat on koettu ”itsestään selviksi ja kohteet helpoiksi, jolloin toimeksiantoihin ei ole arvioitu sisältyvän toteutusriskejä”. Tämä ajatus on saattanut heijastua työraporteissa siten, ettei aihepiiriä ole lainkaan dokumentoitu.

Tämä riskityyppi kuuluneee todentajayhtiön vastuulle, joten viranomaisen ei liene välttämätöntä ottaa asiaan (tai aihepiiriin heikkoon dokumentaatioon) ohjeen liitettä 1 selkeämpää kantaa. Toisaalta asia on EA 6/03-ohjeen suunnasta akkreditoinnin määräaikaistarkastelujen piirissä. Viranomaisen tehtävä kohdistunee liiketoiminta- ja toteutusriskien sijaan todentamisen laadunvalvontaan ”sisällön suunnasta” mitoituksen ja kustannusriskien jäädessä markkinaehtoisten toimijoiden kannettavaksi. Nämä riskit voivat realisoitua, jos todentamisen laatu, osaaminen tai muu resurssointi on mitoitettu ohjeistuksen vastaisella tavalla.

7

Kohteen osaamistarpeiden (pätevyysvaatimusten) tarkastelu on tarpeen silloin, kuin kohde on haasteellinen todennettava. Työraporteista löytyi hyvin niukkaa evidenssiä (23%) siitä, että osaamistarpeita pätevyysvaatimuksia olisi tarkasteltu erillisenä aiheena ennen tarjousten jättämistä.

Johtavan todentajan suositellaan varmistavat yhteistyössä yhtiön vahvistajan kanssa, että todentamisen läpiviennin kannalta keskeiset osaamiset löytyvät toimeksiannon toteuttajaryhmästä, ja että kohde todennetaan ammatillisesti ja yhtiössä voimassaolevien pätevyysvaatimusten edellyttämällä tavalla.

EMV:n ohjeessa luvussa 5.10 ja EA6/03 luvussa 5.5.1.3 on ilmaistu asiat, joihin vahvistamisen tulisi kohdistua. Koska vahvistaminen toteutetaan vuotuisen todentamiskierroksen lopussa ja siinä vaiheessa ei enää voida vaikuttaa esim. tehtyihin henkilövalintoihin ja muihin vastaavatyyppeihin ”todentamistoimeksiannon perustaan vaikuttaviin seikkoihin” on tarpeen, että yllätysten välttämiseksi johtava todentaja on hyväksyttänyt keskeiset asiat jo aiemmin vahvistajan kanssa. On pystyttävä välttämään tilanne, jossa esimerkiksi vahvistaja kyseenalaistaisi todentajaryhmän osaamisen (henkilövalinnat) lausunnon vahvistamisen yhteydessä.

Henkilöiden (ryhmän) pätevyyden tulee kattaa kohteen toimialaan (teknisiin seikkoihin), todentamisen hallinnollisiin sekä suoritettaviin tarkastuksiin liittyvät osaamiset. EMV voi harkita, tulisiko näitä yksilöidä nykyistä paremmin kansallisessa todentajaohjeessa. EA 6/03-ohjeen luvussa 6 on asiaa dokumentoitu. Vahvistajan tulee voida varmistua, että todentajahenkilöt on valittu siten, että suorituksen laatu ei kärsi. Lisäksi todentajayhtiön vastuulla on turvata se, että kriteerit täyttävät henkilöresurssit ovat käytettävissä suunnitellulla tavalla, jotta suorittavalla henkilöstöllä on hyvät olosuhteet suoriutua tehtävistään työn laadun kärsimättä. Lisäksi johtavan todentajan tulee pitää huolta siitä (ja vahvistajan valvoa), että todentajaluvussa mahdollisesti mainitut yrityskohtaiset erityisehdot tulevat otetuksi huomioon todentajaryhmän henkilövalintoja tehtäessä.

8

Vain joka neljäs työraportti 25% sisälsi tietoja riippumattomuuden tarkastelusta suhteessa todennettavaan kohteeseen/yhtiöön. Muiden osalta työraportit eivät tarjoa evidenssiä onko yhtiöiden sisäisiä EA 6/03 akkreditointivaatimuksista seuraavia periaatteita noudatettu asiassa käytännön todennusten osalta. Riippumattomuus tulisi voida varmistaa sekä yhtiö-, että henkilötasolla ja vahvistajan tulisi voida olla työraportoinnin perusteella varma, ettei kukaan todentajaryhmän jäsen ole jäävi.

EMV voisi harkita, onko tarpeen täsmentää kohdekohtaiselta riippumattomuus-analyysiltä vaadittavia seikkoja todentajaohjeessa. Suositeltava menettely voisi esimerkiksi olla se, että jokainen valittu todentajaryhmän jäsen kirjaisi aiemmat tai voimassaolevat liike- tai muut riippumattomuutta vaarantavat suhteet työraporttiin ja johtava todentaja/vahvistaja arvioisi vaarantavatko ne todennuksen uskottavuutta. Vahvistaja valvoisi, että todentajaluvan edellytykset kohteessa on täytetty ja yhtiön protokollan mukainen riippumattomuustarkastelu läpiviety. Jääviystarkastelu tulisi tehdä todentajaryhmän osalta yhtiötasolla kohteen kaikkia laitoksia koskevasti ja oleellisista osin jo ennen tarjouksen jättämistä.

EMV:n tulisi pistokokein tarkastaa työraporttimerkintöjen oikeellisuutta myös riippumattomuuden osalta ja seurata asiaa jatkuvasti järjestelmän oikean toiminnan ja uskottavuuden turvaamiseksi.

10

Suurimmassa osassa työraportteja toteuttajahenkilöt oli nimetty siten, että vahvistaja on voinut asiaa tarkastella työraportoinnin kautta (71%).

Käytännössä arviointikehyksen asiat 7, 8 ja 10 konkretisoituvat todentajaryhmän henkilövalintoina, joiden tulisi olla selkeästi dokumentoituna työraporttiin. Vastuiden tulee olla selkeät, mikäli todentamisen suorittaa tiimi. Tähän voisi liittyä

jatkossa täsmennettävä velvoite. Työraportoinnista voi olla hyötyä seuraavien vuosien todentajahenkilöiden valinnassa (jos henkilöt vaihtuvat), jos raportti sisältää mainintoja todennettavaan kohteeseen liittyvistä (erikois-)osaamistarpeista sekä kohteen pätevyysvaatimukset. Yhtiötasolla on käytössä EA:n ohjeen edellyttämät kriteerit pätevälle henkilöstölle. Työraportoinnin kautta voitaisiin varmistua, että näitä pätevyys- ja jääviyskriteereitä on myös käytännössä noudatettu. Myös todentajan lausunnossa tulee olla lista henkilöistä, jotka ovat osallistuneet todentamiseen (sekä kuvaus rooleista). Hyvänä käytäntönä voidaan pitää sitä, että raportointi kertoo ”kuka on tehnyt mitä ja koska”.

9

Työmäärän arviointiin ja työn mitoitukseen liittyvä evidenssi puuttuu kaikista työraporteista (2%). On kuitenkin todennäköistä, että yhtiöt ovat tarjouslaskennan yhteydessä asiaa tarkastelleet, mutta julkisuusvaatimusten seurauksena näitä tietoja ei ole lainkaan liitetty osaksi työraportointia.

Asiaan saattaa liittyä myös yhtiöiden sisäisiä johtamiseen liittyviä seikkoja (esim. tarjoustoiminnan ja toteutuksen eriyttämisperiaate), jolloin tietoja ei haluta paljastaa. Viranomaisen tulisi harkita, missä määrin tämän aihepiirin tietoja edellytetään julkisiin dokumentteihin ja tarvitaanko niitä välttämättä tarkastus- ja valvontatoiminnan yhteydessä. Tietoja ei saatane nykyisten voimassaolevien säädösten nojalla aina käyttöön. Ainoa toistaiseksi tiedossaoleva keino hintatietojen saamiseksi ovat julkisten tarjouskilpailujen asiakirjat.

5.4 Todentamisen suunnittelu

Yleistaso

Todentajaohjeen todentamisen suunnittelua koskevissa vaatimuksissa ja suosituksissa on noudateltu EA:n ohjeen yleisperiaatteita. Suunnitteluun katsottiin kuuluvaksi strategiatarkastelu (11 kysymystä), riskitarkastelu (9 kysymystä) sekä näiden pohjalta laadittava todentamissuunnitelma (10 kysymystä).

Kaikki arviointikehyksen kysymykset eivät ole todennettavasta kohteesta riippumattomia, jolloin tuloksia tulee suhteuttaa parhaan todentajan indeksiin. Työraporteista löydettiin myönteistä evidenssiä hieman alle puoleen todentamisen suunnittelu -kysymysryhmän kysymyksistä (43%) parhaan todentajan indeksin ollessa (63%).

Kysymysryhmätaso

Hieman yli puoleen strategisen tarkastelun kysymyksistä saatiin myönteinen vastaus. Tuloksen arvioinnin kannalta on oleellista huomata, että lähes kaikkien todentajien indeksi oli välillä 60-80% ja joukossa oli yksi todentaja, jonka indeksi oli muita alemmalla tasolla. Yhtiö ei ole dokumentoinut työraportteihinsa juuri lainkaan todentamisen valmisteluun eli strategia-, riski- ja todentamissuunnitelma liittyviä tietoja. Tulokset viittaavat siihen, että kolmen yhtiön kohdalla myös riskitarkastelut ovat jääneet vähäiselle huomiolle, eivätkä ne ole vaikuttaneet todentamisen konkreettiseen suunnitteluun, kuten näytteenottokohteiden ja määrien valintaan. Kohdekohtainen suunnittelu on osin korvattu ”tyyppilaitoksille” laaditulla todentamishjelman pohjalla.

EMV:n suositellaan harkitsevan tällaisen ”geneerisen” menettelyn sallimista ainoastaan erittäin yksinkertaisten, yhtä ja samaa fossiilista polttoainetta käyttävien laitosten tai ”nollapäästölaitosten” kyseessä ollen. Muunlaisissa kohteissa

menetelmää ei voitane pitää EA:n ja kansallisen todentajaohjeen tarkoittamana todentamisen suunnitteluna.

Todentamisen suunnittelun menettelytavoissa on harmonisointitarvetta erityisesti niiden todentajayhtiöiden kohdalla, joiden indeksi on selvästi keskiarvoa alempi. Todennäköisin syy on ollut todentajaohjeen huomiotta jättäminen ensimmäisen vuoden todentamiskierroksen osalta, johtuen ohjeen myöhäisestä virallistamisesta.

Todentajaohjeen riskitarkastelua käsittelevä luku tulisi kirjoittaa ymmärrettävämmäksi hyödyntäen parhaan indeksin saavuttaneiden todentajien konsepteja ja lähestymistapoja.

Riski- ja strategiatarkestelu suositellaan/edellytetään päivitettäväksi/ylläpidettäväksi vuotta 2005 seuraavien vuosien todentamista varten ainakin niiltä osin, kun laitoksessa, tarkkailujärjestelmässä, lupaperusteissa tai todentamista säätelevissä ohjeissa tai säädöksissä on tapahtunut muutoksia.

Todentamissuunnitelmaa tulee uudistaa ottaen kaikki ensimmäisen vuoden havainnot huomioon. Tämä ei ole mahdollista, jos asioita ei ole johdonmukaisesti dokumentoitu (työraportointi suositellaan kehitettäväksi hyödylliseksi ”työkaluksi” toiminnan kehittämisen ja jatkotoimenpiteiden suunnittelun ja hallinnan kannalta).

5.4.1 Strateginen tarkastelu

11

Kolmanneksessa työraporteista (33%) ei ollut lainkaan strategista tarkastelua, mikä saattaa johtua pienten lämpökeskusten suhteellisen suuresta määrästä otoksessa. Strateginen tarkastelu on ilmeisesti ollut yhden polttoaineen lämpökeskusten kohdalla turhauttava työvaihe. Toisaalta todentajien keskuudessa lienee vallinnut epäselvyyttä siitä, miten kattava tarkastelun tulisi olla. Lisäksi tulee ottaa huomioon, että strategisen tarkastelun keskeinen tavoite on ollut sen varmistaminen, että todentajalla on riittävän laaja näkemys ja aineistot kohteesta yksityiskohtaisempien suunnitelmien tekemistä varten.

Tulevina vuosia varten viranomaisen tulisi harkita, missä määrin ja miltä osin strategista tarkastelua tulisi vuosittain päivittää. Esimerkiksi laitoksen ja/tai tarkkailusuunnitelmien tai luvan muutokset saattavat edellyttää strategisen tarkastelun päivittämistä.

EMV:n suositellaan linjaavan, miten jatkossa suhtaudutaan strategisen tarkastelun tekemiseen useasta yhtiön laitoksesta muodostuvalle toiminnalliselle kokonaisuudelle (esimerkiksi suuri CHP-yksikkö ja monta kaukolämpöjärjestelmään kytkettyä opt-in lämpökeskusta yhdessä).

12, 13, 17, 19, 20

Työraporteista löytyi hyvin näyttöä siitä, että todentajat ovat perehtyneet suhteellisen hyvin päästölupien ehtoihin ja tarkkailusuunnitelmaan (88%), laitoksen prosesseihin ja ainevirtoihin (85%) sekä tiedonhallintajärjestelmään (85%) etukäteen. Myös mittausmenetelmiin on perehtyminen on dokumentoitu suurimmassa osassa työraportteja (75%) ja näyttöä tai mainintoja löytyi siitä, että myös johtamisjärjestelmään ja vastuisiin on perehdytty (63%). Näiden kysymysten puutteet saattavat selittyä muutaman todentajan puutteellisilla käytännöillä

toimeksiantojen valmistelussa ja dokumentoinnissa eikä niinkään siitä, että todentajat olisivat laiminlyöneet tehtäviään.

Lupapäätöstekstien tulkinnassa on ollut jonkin verran epäselvyyttä silloin, kun luvassa on erityisiä ehtoja, joilla on korjattu tai täsmennetty tarkkailusuunnitelmien mainintoja. Lupapäätöksen teksti on ristiriitatilanteissa määräävä. Asia on mainittu todentajaohjeessa, mutta epäselvyyden vähentämiseksi tekstiä voi olla tarpeen arvioida uudelleen.

EMV on kerännyt päästöselvityksen esitäyttämistä varten lupapäätöksistä tarkkailusuunnitelmia täsmenävät tiedot. Kohteiden erityisehdot (esimerkiksi jonkin kertoimen kokeellinen varmentaminen) eivät mene automaattisina vaatimuksina PKS:n tuottamaan päästöselvityspohjaan, joten todentajan on ne tarkastettava lupaehtojen mukaisesti. (Päästölupa on keskeinen lähtökohta tarkastuksille, mutta sen sisältöä voitaisiin hyödyntää myös työraportoinnin pohjana)

14

Todentajat eivät aina ole kirjanneet työraportteihin näyttöä siitä, onko toimeksiannon yhteydessä tarkasteltu mahdollisia muutoksia laitoksessa (42%) tai tarkkailussa (44%) vuoden aikana.

Nämä ovat seikkoja, jotka tulisi aina tarkastaa. Tähän liittyvä teksti ohjeessa tulisi päivittää seuraavien vuosien todentamista varten (nyt ohje sisältää paikoitelleen asioita, jotka olivat oleellisia vain 1. vuoden todentamisen suhteen). Muutosten tarkastelun merkitystä suositellaan korostettavan jo vuoden 2006 päästöselvitysten todentamisen yhteydessä.

16

Työraportteihin ei ole aina kirjattu havaintoja eri päästölähteiden merkittävyydestä (60%), mutta yhden polttoaineen laitosten kohdalla asia on toisaalta melko triviaali (tällaisia laitoksia otoksessa oli paljon).

Monen polttoaineen laitoksessa todentajan tulisi tarkastaa, että vähämerkityksellisiksi lupaprosessin yhteydessä määritetyt päästölähteet ovat jääneet kuluneen vuoden aikana vähämerkityksellisiksi – muuten kyseessä on kirjattava poikkeama, jonka vaikutus päästöihin tulee arvioida. Tästä on ohjeistusta todentajaohjeessa (5.7.13.3.), jossa mainitaan, että ”todentajan tulee kuitenkin tarkastaa, että tarkkailusuunnitelmassa vähämerkityksellisiksi merkittyjen päästölähteiden osuus on sallituissa rajoissa.” EMV voisi täydentää ohjetta siten, että todentajan tulee lupapäätöksen tekstin perusteella tarkastaa, ovatko päästölähteet pysyneet erittäin vähämerkityksellisinä ja vähämerkityksellisinä ottaen kumulatiivisuusehdot huomioon. Ylitykset voivat johtaa laitoksen päästöluvan muutostarpeeseen, joka tulisi ilmaista kehitysehdotuksissa. EMV on havainnut virheitä vähämerkityksellisyysehtojen toteutumisessa sekä asiaan liittyvässä todentajien toiminnassa.

18

Todentajat eivät juurikaan ole dokumentoineet strategiatarkastelun yhteyteen näyttöä siitä, että tarkkailussa hyödynnettäviin laboratorioanalyysimenetelmiin olisi perehdytty etukäteen (19%). Toisaalta otoksen muodostuminen kerroinlaskentaa hyödyntävistä laitoksista selittää osan indeksin alhaisesta tasosta.

Analyysimenetelmiin perehtyminen olisi kuitenkin erityisen tärkeää niissä kohteissa, joissa analyysilaboratorio ei ole akkreditoinnin piirissä. Ohjeeseen ehdotetaan täsmennyksiä tässä asiassa, koska tulevaisuudessa laboratoriotoimintaa koskevien vaatimusten odotetaan kiristävän (kts. EY 2006a). Todentajan tulee tarkkailuasetuksen mukaisesti muistaa varmistaa, että laboratoriossa on laatu järjestelmä ja että käytännössä myös toimitaan sen mukaisesti.

21

Analyysi vahvisti odotetusti, että ensimmäisen vuoden strategiset tarkastelut eivät toistaiseksi kenenkään todentajan konseptissa sisällä systemaattisia (ominais-)päästöjen vuosivaihteluiden syiden tarkastelua (2%).

Jatkossa vuosittaisten kokonais- ja joskus myös ominaispäästöjen tarkastelu voi olla suositeltavaa tulosten varmistamiseksi ja mahdollisten ongelmien löytämiseksi. Vuotuisten ominaispäästöjen tarkastelu on yksi hyödynnettävissä oleva tietojen oikeellisuuden kontrollointikeino.

Yhtiöt tarvitsevat tätä indikaattoritietoa myös omiin johtamisjärjestelmiinsä. EMV:n suositellaan varmistavan, että todentajat saavat aina tarkastuksia varten käyttöönsä laitoksen aiempien vuosien laitospaikoittaiset päästötiedot.

Myös tuotantotietojen hyödyntäminen todentamisen yhteydessä voisi tulla jatkossa kyseeseen (mm. ominaispäästöjen käyttömahdollisuus alkujakojen laskennan yhteydessä, jolloin nämä tiedot tulisi myös todentaa sekä sähkön alkuperämerkinnän yhteydessä ja/tai kuluttajien informoinnissa tuotekohtaisilla ominaispäästötiedoilla).

5.4.2 Riskitarkastelu

Riskitarkasteluun eli virhemahdollisuuksien arviointiin liittyviin kysymyksiin tuli hyvin vähän myönteisiä vastauksia (27%) parhaan todentajan indeksin ollessa 63%. Joukosta löytyi myös esimerkkejä, joita voitaisiin kutsua ”parhaiksi käytännöiksi”.

22, 26

Noin 70% työraporteista löytyi tietoja, joiden perusteella voidaan todeta, että todentaja on kartoittanut etukäteen sellaisia oleellisia riskitekijöitä, jotka voivat johtaa virheisiin sekä yksilöinyt riskitekijöitä todentamista ja tarkastustoimia varten.

Loput 30% työraporteista selittyvät kahden todentajan puutteellisella dokumentaatiolla riskitarkastelujen osalta.

24, 25

Vain 44% työraporteista oli sellaisia mainintoja, että niiden perusteella voitiin havaita todentajan tarkastelleen sitä riskiä, että toiminnanharjoittaja ei itse havaitse mahdollisia virheitä. Vielä harvinaisempaa oli, että todentaja olisi tarkasteltu riskiä sille, ettei mahdollista löydöstä korjata päästöselvitykseen (17%) tai että todentaja olisi ottanut muiden järjestelmien tarkastuksia huomioon riskejä arvioidessaan (17%).

23

Tarkkailujärjestelmän soveltuvuutta kohteeseen todentajat eivät juurikaan ole tarkastelleet (10%), koska sen on katsottu jo sisältyneen päästöluvan hyväksymisvaiheeseen (validointi viranomaisen toimesta). Täältä osin on toimittu todentajaohjeen mukaisesti.

Kansainvälisten todentajayhtiöiden suositellaan varmistavan, että Suomessa käytettävä todentamiskonsepti täyttää kaikilta osin kansallisten säädösten vaatimukset ja ottaa huomioon erityispiirteet todentamisen organisoinnissa (mm. tarkkailusuunnitelmien validointi niiden hyväksymisvaiheessa viranomaisen johdolla).

27, 29, 30

Todentajien soveltamat konseptit eivät toistaiseksi sisällä päästöjen ominaislukuvertailuja vuositasolla. Riskianalyysien yhteydessä ei ole verrattu vertikaalisesti ominaislukuja (ominaisenergiankulutus tai ominaispäästöt) päästötietojen puutteiden havaitsemiseksi (4%).

Asia ei ole toistaiseksi velvoiteluonteinen. Tällaisten tarkasteluiden sisällyttämistä todentamiseen tulisi mahdollisesti harkita, sillä kyseessä saattaa olla varsin tehokas kontrollimekanismi tietojen varmistamiseksi.

Työraporteista ei käynyt ilmi, että todentajat olisivat ottaneet aiempina vuosina tehtyjä (muita) tarkastuksia huomioon riskejä arvioitaessa (6%).

Tilanne on tämä, vaikka muutamat todentajayhtiöt ovat todentaneet ympäristöjärjestelmiä samoissa kohteissa. Palveluiden erottelun suositellaan periaatetta, että päästökauppatodentaminen suoritettaisiin erillisenä toimenpiteenä ja mahdolliset synergiahyödyt otettaisiin huomioon vapaaehtoisen palvelun puolella.

Yksikään todentaja ei ollut vienyt alustavaa riskianalyysinsä loppuun arvioimalla tarkastamatta jätettyjen seikkojen vaikutuksia päätelmien oikeellisuuteen, vaikka EA 6/03 ja todentajaohjeessa tällaista onkin suositeltu.

Asia on ilmeisesti liian vaikeasti konkretisoitavissa. EA:n ohjeistuksen päivityksessä konkreettisen toteutusmerkin julkistaminen voisi olla hyödyllinen.

Pienten ja yksinkertaisten laitosten osalta todentajat ovat tarkastaneet varsin kattavasti päästölähteet. Niissä tilanteissa, joissa todentajat käyttävät riskilähestymistapaa, tulisi kokonaisuuden hallitsemiseksi käyttää epävarmuustasojen osoittavia työkaluja riittävän varmuustason saavuttamiseksi tarkastustoimien osalta. Asia on ollut käytännössä ilmeisesti liian vaikea (1. vuonna toteutettavaksi) ja edellyttäisi kenties todentajille kehitettävän ”laskentatyökalun” käyttöä. Kaiken kaikkiaan epävarmuuden systemaattista hallintaa tulisi kehittää ”yhteisten ja hyväksytyjen tarkastustyökalujen avulla”. Tämä voisi olla yksi päästökaupan IT-aihepiirin kehityskohde, jossa kansainvälinen yhteistyö voisi olla tarpeen.

Todentajaohjeen version 1.0 tekstiä riskitarkasteluihin liittyen voitaneen pitää liian vaikeaselkoisena. Asiaa suositellaan kehitettäväksi jatkossa todentajien esiintuomien ”parhaiden käytäntöjen pohjalta”, jotta epävarmuuden hallinnassa ei jouduttaisi liian monimutkaisten ja kustannuksiltaan kalliiden velvoitteiden eteen.

5.4.3 Todentamissuunnitelma

Työraportoinnin todentamissuunnitelmaan liittyvissä kysymyksissä myönteisiä vastauksia saatiin 40% parhaan todentajan tason ollessa 77%. Merkillepantava seikka on se, että osa todentajista oli korvannut kokonaan todentamissuunnitelman laitostyyppikohtaisella todentamisohjelmalla, jossa tarkastettavan laitoksen ominaispiirteitä ei ole tarkemmin otettu huomioon.

33

Vain 44% työraporteista löytyi näyttöä siitä, että tarkastustoimet olisi suunniteltu juuri kyseistä laitosta varten.

40

Suurimmassa osassa työraportointia (81%) löytyi kuitenkin selkeää näyttöä todentamisohjelmasta, joka on lähes aina toimitettu toiminnanharjoittajalle ennen tilaisuutta. Nämä ovat suppeita 1-2 sivun muistioita, joista todentamisen ja tarkastusten yksityiskohdat eivät käy yksityiskohtaisesti ilmi.

32

Työraportointi sisälsi tiedot tarkastettavista asioista 73% osalta. Loppujen osalta ei ole varmuutta, että todentamista olisi suunniteltu juuri lainkaan etukäteen dokumentoidun evidenssin puuttuessa työraporteista.

37

65% kohteista löytyi evidenssiä siitä, että tavoitteena oli tarkastaa kaikki päästölähteet. Tämä johtunee osin otoksesta, joka painottui pieniin yhtä polttoainetta käyttäviin polttolaitoksiin.

31

60% työraporteista löytyi johdonmukaista näyttöä siitä, että laadittu todentamissuunnitelma perustui riski- ja strategiatarkeiluun. 40% työraporteista tällaista kytkentää ei ollut havaittavissa lainkaan.

Yleisesti voitaneen todeta, että todentamista ei kaikilta osin ole suunniteltu ja suunnitelmia dokumentoitu EA 6/03 ja todentajaohjeen edellyttämällä tasolla. Todentajille saattaa olla tarpeen muistuttaa, että suunnittelun on perustuttava dokumentoituihin arvioihin niistä, seikoista, jotka saattavat aiheuttaa virheitä päästötietojen oikeellisuuden suhteen.

34, 35, 36

Vain 35% työraporteista oli suunnitelma, miten ”tietonäytteet” otetaan (aikaperiodi, mistä kohteesta, miten oikeellisuus kontrolloidaan) ja vain 17% sisälsi suunnitelman siitä, miten tiedot tarkastetaan.

Valmistelua ei näiden lukujen valossa voitane pitää riittävänä. Vaarana on se, että todellisia lukuarvojen ja tietojen tarkastuksia ei aina ole tehty riittävästi ja koska niitä ei ole etukäteen dokumentoitu, tarkastuskohteita on myös voitu muuttaa toiminnanharjoittajan ohjailemana. Näytteenoton tavoitteena on oltava riittävän varmuustason saavuttaminen todentajan lausunnon oikeellisuuden suhteen. Tietonäytteiden tarkastaminen vie runsaasti aikaa, jolloin niiden huolellinen suunnittelu on tarpeen.

Todentajien suositellaan kehittävän riskipohjaista lähestymistapaa tukevia menettelytapoja, jotka mahdollistaisivat toteutetuista tarkastuksista ja niistä tehdyistä havainnoista saatujen tietojen keräämisen ja käsittelyn siten, että tarkastustoiminnan vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta olisi mahdollista kehittää yhtiöiden omin toimenpitein.

36

Vain 13% todentamissuunnitelmista sisälsi mainintoja siitä, keitä on tarkoitus haastatella ja mistä asioista.

Todentajia suositellaan lisäämään haastatteluiden suunnittelun osaksi todentamisen suunnittelua ja dokumentaatiota. Tämä on oleellista esimerkiksi laboratoriohenkilöstön ja muiden vastaavien menettelytapojen oikean ja johdonmukaisen käytännön toteutuksen varmistamiseksi kentällä.

38

Jos todentajat ovat soveltaneet ”riskilähestymistapaa” eli eivät ole tarkastaneet kaikkia päästölähteitä koskevia tietoja, olisi ollut tarpeen perustella pistokokeiden suuntausta ja/tai valintaa. Näyttöä tarkastusten systemaattisesta suuntaamisesta ei työraporteista juuri löytynyt (8%).

39

Myöskään näytteenoton riittävyttä ei ole tarkasteltu tai ainakaan dokumentoitu työraportteihin (4%).

Todentamisen suunnittelua ja/tai dokumentointia suositellaan parannettavaksi ainakin neljän todentajayhtiön suorituksissa. Toimintaa olisi korjattava esimerkiksi kehityselvoitteella, koska hajonta eri todentajien konseptien välillä vaikuttaa liian suurelta ja saattaa siten asettaa asiakkaat eriarvoiseen tilanteeseen.

5.5 Vuotuinen todentaminen

Indikaattorikehyksessä hyödynnettiin todentajaohjeen rakennetta. Tämä vuotuista todentamista koskeva kysymysryhmä sisälsi myös kansallisten ”minimivaatimusten tarkastelun”, joita ole tarkasteltu akkreditointien ylläpitoon liittyvissä määräaikaistarkasteluissa.

Tulosten tulkinnassa tulee ottaa huomioon, että kaikista ryhmän 56 kysymyksestä 22 oli sellaisia, että niitä ei voida pitää selvinä vaatimuksina vaan ensisijaisesti todentajaohjeen kehittämiseen ja todentajien ensimmäisen vuoden toteutuksiin liittyviä ”nykytilan ja käytäntöjen hahmottamiseen” liittyvinä kysymyksinä.

Indikaattoreista 38%:iin tuli myönteinen vastaus parhaan todentajan tason ollessa 64% viitaten erinomaiseen dokumentoidun evidenssin tasoon työraporteissa ja todennustoiminnassa. Tässä kysymysryhmässä 100% tasoa ei ollut mahdollista saavuttaa, sillä osa kysymyksistä oli myös todentamisen kohteesta (toiminnanharjoittajasta) riippuvaisia.

5.5.1 Työraportointiin liittyvät yleiset asiat

45

Yleisenä havaintona työraporteista on tärkeää havaita, että originaalitietolähteiden kopioita tms. aineistoa ei ole liitettyä suoraan tai viittauksin työraportointiin (2%).

Originaalitietojen puutuessa työraporteista päästölaskelmien tarkastaminen työraporteista löytyvän evidenssin avulla ei juuri koskaan ollut mahdollista eikä päätelmien perusteluita voitu yleensä tarkastaa dokumentaation riittämättömän läpinäkyvyyden vuoksi.

Ongelma liittyy ilmeisesti työraportin julkisuuteen, jonka vuoksi tositteita ei ole haluttu liittää suoraan työraportointiin. Julkisuuslogiikka työraportoinnin suhteen olisi ohjeistettava nykyistä paremmin. Ohjeeseen tulisi linjata, miten yksityiskohtaisesti näyttö tehdyistä tarkastuksista, saaduista ja hankituista lähtötiedoista olisi jatkossa raportoitava työraporttiin.

41

Todentamiseen osallistuneet toiminnanharjoittajan henkilöiden nimet löytyivät 69% työraporteista. Lopuista työraporteista tietoja ei löytynyt siinä muodossa, että asianosaisia olisi voitu esimerkiksi puhelimitse haastatella.

Selkeä vaatimus kaikkien todentamiseen osallistuneiden ja mm. haastateltujen henkilöiden nimien kirjaamisesta työraportteihin tulisi kirjoittaa todentajaohjeeseen. Tällä arvioidaan olevan väärinkäytöksiä vähentävää vaikutusta. EMV:n suositellaan linjaavan hyväksytäänkö tässä yhtiöiden sisäisten nimikoodien käyttöä. Asiaa tulisi tarkastella vastuiden ja mahdollisten riitatapauksien ratkonnan näkökulmasta.

42

Vain 60% työraporteista voitiin saada näyttöä siitä, että todentamissuunnitelmassa valmistellut tarkastukset on todella toteutettu.

Osa työraporteista oli niin niukkoja ja epäselviä, ettei niiden perusteella ollut mahdollisuutta saada näyttöä siitä, että kaikki tarkastukset olisi suoritettu. Vaikuttaa siltä, että ajanpuutteen vuoksi vain joitakin etukäteen suunniteltuja tarkastuksia on todellisuudessa läpiviety.

Tämä lienee konkreettinen aihe, jossa dokumentointia työraportteihin tulisi jatkossa täsmentää ja parantaa. Ohjeen virallistuttua 7.7.2006 oletetaan jatkossa, että todentajat dokumentoivat työraporttiin todentajaohjeen luvussa 5.9.1 määritellyt asiat. Jatkossa myös todentajille lähetettävissä aineistopyynnöissä tulisi viitata niihin perusteisiin, joiden mukaiset tiedot edellytetään toimitettavaksi viranomaiselle.

43

Suoritettujen tarkastusten havaintoja oli kirjattu suunnitellun tarkastustoimenpiteen yhteyteen 75% työraporteista.

Tätä voidaan pitää luontevana käytäntönä. Osa todentajien kirjauksista oli kuitenkin ”jäänyt” auki siten, ettei ollut varmuutta ovatko poikkeamahavainnot korjattuja ja poikkeama suljettu.

Yhden todentajayhtiön käytössä oli esimerkillinen toimintamalli poikkeamien korjaamiseksi. Tällaisia ”parhaita käytäntöjä” suositellaan dokumentoitavaksi todentajaohjeeseen (yhteistyössä todentajayhtiöiden kanssa), jotta laadukkaat toimintatavat leviäisivät todentajien keskuudessa keskinäisestä kilpailutilanteesta huolimatta.

44

Vain 27% työraportista kävi johdonmukaisesti ilmi, miten havaitut asiat sekä toiminnanharjoittajan tarkkailujärjestelmä ovat kehittyneet ajan suhteen (versiohallinta, korjaukset, iterointi löydösten korjaamisen suhteen). Työraportteja ei ole aina päivitetty todentamistoimien edetessä, mikä viittaa siihen, ettei niitä ole konkreettisesti aina käytetty ”tietopankkina”, jolla todentamista hallitaan jatkossa.

Työraportin merkintöjen yhteyteen suositellaan merkittäväksi päivämäärä ja tekijä. Lukuisten toimeksiantojen hallinta ”muistinvaraisesti” ei ole hyväksyttävä tapa toimia. Todentajien, henkilöiden ja laitosten muutoksiin tulee varautua riittävän huolellisella dokumentaatiolla. Riittävä dokumentaatio on myös toiminnanharjoittajalle tärkeää tilanteissa, joissa todentaja vaihtuisi.

5.5.2 Päästölupa ja sen liitteet

Tässä kysymysryhmässä oli kuusi kysymystä ja ryhmän myönteisten vastausten indeksiksi tuli 49% parhaan todentajan tason ollessa 89%.

46

Työraporteista löytyi suhteellisen hyvin merkintöjä siitä, että todentaja on tarkastanut, että lupapäätöksen ratkaisuja on noudatettu ja siinä mainitut ehdot on toteutettu (71%).

Tämä todentajaohjeen viesti näyttää siis menneen todentajien käytäntöihin jo ensimmäisenä vuonna. Jonkin verran epäselvyyttä on ilmennyt tilanteissa, joissa tarkkailusuunnitelma ja lupaehdot ovat ristiriidassa toisiinsa nähden eli viranomaisen on ratkaissut ongelman kirjaamalla lausuman lupaan. Näitä ristiriitatilanteita on kuitenkin ohjeistettu jo voimassaolevassa todentajaohjeessa.

47

Vastaavasti 71% kohteista löytyi näyttöä siitä, että todentaja on tarkastanut, että kaikki todelliset päästölähteet ovat luvan ja tarkkailusuunnitelman piirissä.

Vastuunjako lupapäätöksen tehneen viranomaisen ja todentajan välillä voi kuitenkin edelleen olla tarpeen selkiyttää. Ohjeeseen voitaisiin kirjoittaa esim. miten on toimittava, jos jokin päästölähde puuttuu tarkkailusuunnitelmasta. Puute voi johtua puutteellisesta validoinnista luvituksen yhteydessä tai muutoksista laitoksen toiminnassa. Ensimmäisenä vuonna viranomaisen on ratkaissut akuutteja ongelmatilanteita ”kiertoteitse”, esimerkiksi lisäämällä päästöosuuden johonkin muuhun päästölähteeseen. Jatkossa tulisi selvittää, miten päästöselvityspohja korjataan tällaisissa tilanteissa tuleville vuosille ja onko mahdollista korjata vanhoja tietoja tilastoinnin virheiden välttämiseksi.

Toistaiseksi ei ole tiedossa menettelytapoja, joilla vanhoja todennettuja tietoja voitaisiin korjata jälkikäteen.

48, 49

Työraporteista ei löytynyt riittävästi näyttöä siitä, että todentajat olisivat tarkastaneet vuoden ja todentamisprosessin aikana toteutuneet muutokset laitoksessa (44%) ja tarkkailujärjestelmässä (48%). Molemmista asioista on kirjattuna velvoite todentajaohjeessa, mutta niukkojen merkintöjen vuoksi työraporttien perusteella ei voitu olla varmoja onko näin toimittu.

Todentajien tulisi jatkossa kiinnittää huomiota sekä laitoksen, että tarkkailujärjestelmän muutoksiin ja konsepteissa tulisi olla tähän liittyvä työvaihe.

Jatkossa viranomaisen tulisi myös harkita, olisiko todentajien verrattava alkujaon laskennassa käytetty päästöjen laskentamenetelmä vuotuisten päästöjen laskentamenetelmään ja kirjata havainnot esimerkiksi muistiotiedoiksi. Nykytilanteessa todentajilla ei ole tähän resursseja, mutta laskentamenetelmien

eroavaisuuden voidaan ajatella heikentävän toiminnanharjoittajien välistä tasavertaisuutta eli olevan päästökauppajärjestelmässä oleva virhetoiminto.

Jatkossa voi olla tarvetta määrittää päästöjen tarkkailussa tehtyjen muutosten vaikutusta päästömääriin (ml. ”siirtymät” tarkkailumenetelmässä kesken vuoden tai suhteessa alkujakolaskentaan).

50

Johtuen otoksen painottumisesta pieniin laitoksiin työraporteista löytyi suhteellisen vähän näyttöä siitä, että todentajat olisivat tarkastaneet, että vähämerkityksellisyys argumentilla alemman määrittystason saaneet päästölähteet ovat pysyneet vähämerkityksellisinä kuluneen vuoden aikana (40%).

Ohjeeseen voisi olla tarpeen kirjoittaa, miten vähämerkityksellisyyden tarkastus tehdään lupapäätöksen perusteluista alkaen ja miten toimitaan, jos vähämerkityksellisyyssehto ylittyy vuoden aikana (tai vastaavasti tapahtuu päästöloukan siirtymä: $a \rightarrow b > c$). Ongelmia on voinut aiheutua erityisesti niissä tilanteissa, joissa lupaan ei ole eksplisiittisesti kirjattu vähämerkityksellisyysargumentin käyttöä lupapäätöksen perusteena.

51

Vain 31% työraporteista löytyi mainintoja lupamuutosten huomioonottamisesta ja muusta kirjeenvaihdosta viranomaisen kanssa.

Mikäli lupamuutoksia ei ole tehty, asiasta ei luonnollisestikaan ole myöskään merkintöjä. Todentajat eivät ole liittäneet kirjeenvaihtoaan toiminnanharjoittajan tai viranomaisen kanssa lainkaan työraporttiin, mistä voi seurata vuosien mittaan ja/tai henkilöiden vaihtuessa ongelmia.

Lupamuutostapauksissa asia oleellisine kirjeenvaihtoineen suositellaan dokumentoitavaksi työraporttiin, ainakin niissä tilanteissa, joissa tieto menettelytavan muutoksesta poistaa tarpeen kirjata poikkema lausuntoon ja arvioida sen vaikutus päästöihin. Joskus todentajat ovat uskoneet toiminnanharjoittajan saaneen lupamuutoksen, vaikka sellaista ei ole tehty aikarajoihin mennessä.

EMV voisi suositella todentajan kirjeenvaihdon dokumentointia työraportin osaksi.

5.5.3 Tiedonkeruujärjestelmä

Päästöjen tarkkailujärjestelmän todentamista laituskäynnillä ja jälkitarkastuksin tarkasteltiin viiden kysymysryhmän avulla. Tämä vuotuisen todentamisen keskeinen aihepiiri sisälsi yhteensä 24 kysymystä tiedonkeruu- ja hallintajärjestelmiin (7+5 kpl), laskentaan (6 kpl) ja laadunvarmistus- ja kontrollijärjestelmiin (2) sekä löydösten hallintaan (4) kohdistuneisiin tarkastustoimiin liittyen.

Tiedonkeruujärjestelmän kysymyksiin saatiin myönteisiä vastauksia 32% työraporteista parhaan todentajan tason ollessa 57%. Merkilläpantavaa tulkintojen kannalta on kuitenkin se, että ryhmän kysymykset eivät olleet täysin todennettavasta kohteesta riippumattomia.

52

Kaikista työraporteista ei löytynyt näyttöä siitä, että laituskäynnillä olisi tarkastettu tarkkailujärjestelmän olemassaolo ja toimivuus (81%). Tämä on todennäköisesti ensisijaisesti indikaatio puutteellisesta dokumentaation tasosta työraportoinnissa, mutta se voi myös antaa viitteen siitä, ettei riittäviä tarkastuksia tai edes koko laituskäyntiä ole tehty.

Työraporttien merkintöjen tulisi kaikissa tapauksissa ja kiistatta osoittaa mitä tarkastuksia todentamisen yhteydessä on suoritettu. Tilanne edellyttää korjaavia toimenpiteitä ainakin kahden yhtiön todentamiskonseptien ja toteutuksen suhteen. Tässä asiassa ei ole puutteita todentajaohjeessa vaan ilmeisesti siinä, että sitä ei ole ensimmäisenä vuonna täysimääräisesti noudatettu.

53

Vain 17% tapauksista todentajat ovat tarkastaneet tarkkailujärjestelmän mittareiden numerot. Asiaan ei toistaiseksi liity ohjeistuksessa selvää velvoitetta.

Kysymys on kohderiippuvainen, mutta mikäli tarkkailu perustuu määrämittareihin voisi jatkossa olla tarpeen, että todentajien dokumentaatiosta löytyisi mittareiden yksilöintiin liittyviä tietoja. EMV voisi harkita velvoitetaanko toiminnanharjoittajia tuottamaan esimerkiksi lista käytössä olevista mittareista, ja esittämään kaikki niihin liittyvät muutoksen vuoden aikana.

54

Todentajat ovat suhteellisen usein tarkastaneet mittareiden kalibroinnit (46%), mikäli päästöjen tarkkailu niihin perustuu. Kalibrointitodistusten kopioita ei ole liitetty työraportoinnin osaksi. Vaikuttaa lisäksi ilmeiseltä, että mainintoja kalibrointien puuttumisesta ei aina ole kirjattu lausuntoon poikkeamaksi eikä niiden vaikutusta kokonaispäästöihin ole siten myöskään ohjeiden mukaisesti arvioitu.

Kalibroinnin puuttuessa olisi luontevaa varmentaa mittauksen oikeellisuus vaihtoehtoista tapaa hyväksikäyttäen (esimerkiksi tuotantomäärien suunnasta). Jatkossa tämä sekundäärinen tapa tulisi hyväksyttäväksi primääriseksi tarkkailumenetelmäksi, jos kalibrointeja ei (voida) tehdä.

Mittauksia joiden tarkkuudesta ei ole esitettävissä minkäänlaista näyttöä, ei voitane hyväksyä päästöjen tarkkailumenetelmän osaksi.

Ohjeessa ja tulevissa lupaprosesseissa tulee kiinnittää kasvavasti huomiota kalibrointivaatimukseen ja tietojen todentamisperiaatteisiin.

Ohjeeseen tulisi selkeämmin kirjata, miten virheelliseksi osoittautuneen mittauksen vaikutus päästötietoihin korjataan.

55

Todentajat eivät aina ole tehneet selviä merkintöjä työraportteihin siitä keskeisestä asiasta, onko mittalaitteiden tarkkuus tarkkailusuunnitelmassa esitetyn määrittämistason mukaisissa rajoissa (48%).

Havainto viittaa siihen, että dokumentaatiota tehdyistä tarkastuksista ei ole laadittu riittävässä määrin. Saavutettua näytön tasoa ei tässä keskeisessä asiassa voitane pitää vielä riittävänä.

Riskilähtöisessä tarkastelumallissa tulisi harkita, voidaanko todentajia velvoittaa jatkossa ylläpitämään tietokantaa tehdyistä tarkastuksista ja niissä havaituista löydöksistä sekä luovuttamaan tämä tieto päästökauppaviranomaisen käytettäväksi tarkastustoimien riittävää riskipohjaista mitoittamista ja minimivaatimusten kehittämistä varten. Kilpailumekanismien vallitessa todentajien välillä todentamisen laadunvalvontaa ei voitane jättää yksinomaan todentajayhtiöiden omaksi tehtäväksi.

56

Tarkastellussa otoksessa oli suhteellisen vähän sellaisia laitoksia, joiden tarkkailu perustuu toimintokohtaisiin tietoihin kuten omien tai ostettujen laboratorioanalyysien hyödyntämiseen. Tämä on saattanut vaikuttaa siihen, että vain 13% työraporteissa oli merkintöjä siitä, että laskennassa hyödynnettävät laboratorioanalyysit (lämpöarvo, koostumus jne) olisi todennettu käyttöön pyydettyjen dokumenttien avulla.

Koostumustietoihin liittyvillä laboratorioanalyysillä on usein aivan keskeinen merkitys päästölaskennassa. Mikäli laboratoriot eivät ole akkreditoinnin piirissä, tulisi laatujärjestelmän olemassaolo ja toimivuus tarkastella todentamisen yhteydessä tarkkailuasetuksen vaatimuksen mukaisesti. Asian ohjeistusta lienee parannettava ottaen uudet EY:n tarkkailuohjeen tulevat vaatimukset huomioon.

57

Vastaavasti vain 8% työraporteista oli merkintöjä siitä, että laatujärjestelmän olemassaolo olisi tarkastettu käytettyjen laboratorioanalyysien osalta.

Tämä on KTM:n tarkkailuasetuksessa esitetty vaatimus, joka tulisi kirjata myös todentajaohjeeseen ja jonka tarkastamisen tulisi sisältyä jatkossa kaikkien todentajien konsepteihin. Ohje tulisi kirjoittaa siten, ettei linjaus olisi ristiriidassa EY:n tarkkailuohjeen kanssa.

Kansainvälistä konseptia suomessa suoraan käytävät todentajat eivät kaikissa tapauksissa ole ottaneet huomioon tarkkailuasetuksessa (741/2004) mainittuja kansallisia linjauksia.

58

Mikäli tarkkailumenetelmässä viitataan standardien mukaisesti tai muun ohjeistuksen mukaan toteutettaviin toimintatapoihin, tulisi todentamisen kattaa myös nämä aihepiirit.

Käytännön toiminnan yhdenmukaisuuden tarkastaminen suhteessa tällaisiin erillisiin ohjeistuksiin (esim. yhtiön sisäiset toimintaohjeet laboratorioanalyysien tms. suhteen) tulisi sisältyä todentamiseen. Vain 10% työraporteista löytyi tähän viittaavia merkintöjä. Alhainen % johtunee todennäköisesti otoksen kohdistumisesta pieniin polttolaitoksiin eikä sinänsä todentajien puutteellisesta toiminnasta tai puutteellisesta ohjeistuksesta.

5.5.4 Näytteenotto ja tiedonhallinta

Vertailukehys sisälsi 5 tiedonhallintaa ja näytteenottoa koskevaa kysymystä. Vain ¼-osaan saatiin myönteistä evidenssiä parhaan todentajan tason ollessa 80%. Kysymyksillä pyrittiin selvittämään kuinka laajaa toteutettu tarkastustoiminta on ollut työraporttimerkintöjen perusteella arvioituna.

60

Suurimmasta osasta työraportteja löytyi selvää näyttöä (73%) siitä, että vähintään yksi päästölähde oli tarkastettu pistokokein originaalidokumenteista (ostolaskut, mittaustiedot).

Ostolaskujen tapauksessa tarkastus oli kattanut usein vain osan vuodesta (esim. 2 kk jaksoa tms.). Tämä oli päästökauppaviranomaisen riskiperusteiseen lähestymistapaan liittyvä nk. minimivaatimus, joka esitettiin päästökauppaseminaareissa ja oli kirjoitettu todentajaohjeeseen. Vastaavaa määräystä ei löydy asetuksista tai EA:n sekä EY:n tasoisista ohjeista. Ulkomaisen akkreditoinnin perusteella Suomessa toimiva todentaja ei välttämättä ole saanut velvoitetta minimivaatimuksen toteuttamiseksi.

Merkillepantava seikka on, että tällaisten minimivaatimusten käyttöönotosta on käyty keskusteluja komission todentamista koskevissa seminaareissa vuonna 2006. Suomi voisi harkita ehdottaa EA:lle ja komissiolle tämän näytteenottoa koskevan minimivaatimuksen esittämistä EU:n laajuiseksi säännöksi.

Ne 23% työraporteista, joista ei löytynyt kysymyksiin 59 ja 60 liittyvää myönteistä näyttöä saattaisi olla tarpeen tarkastella siitä näkökulmasta, onko kohteen todentamisessa laiminlyöty todentamista koskevaa säännöstöä.

Kohtuullinen vaatimus ohjeistuksessa voisi olla se, että 2. päästökauppavuonna todentajan on kaikissa tapauksissa huolehdittava siitä, että jonkin riskitarkastelun perusteella oleellisen päästölähteen lähdetiedot tulevat tarkastetuksi. Valvontastrategian kannalta tämä toimenpide lienee varsin kustannustehokas. Viranomaisen tulee uudelleenarvioida, pidetäänkö tästä vaatimuksesta täysimääräisesti kiinni myös toisena vuonna kaikkia laitoksia koskien, sillä vaatimus johtaa laituskäyntiin pienilläkin laitoksilla.

Ne todentajat, jotka eivät ole käyneet ohjeistuksesta huolimatta ensimmäisenä vuonna jollakin tietyllä laitoksella, tulisi velvoittaa korjaamaan tilanne ja tarkastamaan kohteen tarkkailujärjestelmä, sekä jokin päästölähde originaalidokumenteista paikanpäällä 2. päästökauppavuotena.

59

Edellisen kysymyksen kielteisten vastausten tulkintaa vaikeuttaa se, että 29% työraporteista kaikkien merkityksellisten päästölähteiden informaatioketjun toiminta oli tarkastettu koko ketjun kattavasti. Tällöin vastaus kysymykseen 60 on myös myönteinen. Osassa kohteista merkinnät olivat työraporteissa niin puutteelliset, ettei voitu varmistua näytteenoton minimivaatimuksen täyttymisestä.

61, 62, 63

Työraporteista tuli sellainen vaikutelma, että todentamissuunnitelmissa ei juurikaan ole etukäteen päätetty, miltä ajanjaksolta tiedot päästölähteen toimintotiedoista tarkastetaan.

Suunnittelu on ollut osin puutteellista ja tämä on voinut myös johtaa siihen, että tarkastuskohteita on muutettu paikanpäällä toiminnanharjoittajan vaikutuksesta.

EA:n ohje sisältää etukäteissuunnittelun lisäksi ajatuksen siitä, että mikäli tarkastuksissa laitoksilla löytyy viitteitä ongelmista, tulisi tarkastuksia laajentaa johtavan todentajan toimesta, kunnes koko ongelmaan laajuus on selvitetty.

Kysymykset 61-63 indikoivat, että näin ei ole Suomessa juurikaan toimittu tai ongelmia ei ole juuri löytynyt, mikä ei ole kovin uskottavaa. Kaikenkaikkiaan 6% työraporteista löytyi sen suuntaista näyttöä, että tarkastusten määrää olisi lisätty löydösten perusteella. Vastaavasti 8% työraporteista löytyi perusteluja näytteenoton määrään tai kohteen muutoksille. Vain 6% lisänäytteiden tulokset ja tehdyt päätelmät oli dokumentoitu työraportteihin.

Todennäköisin tulkinta näiden alhaisten %-lukujen pohjalta on, että sellaisia ongelmia, jotka olisivat edellyttäneet näytteenoton laajentamista, on havaittu hyvin vähän. Epävarmuutta tämän tulkinnan oikeellisuudelle aiheuttaa se, että todentamistoimeksiannot ovat tiettävästi olleen enimmäkseen kiinteähintaisia, jolloin lisätarkastusten kustannukset jäisivät todentajien kannettavaksi vähentäen halukkuutta lisätarkastusten toteuttamiseen.

Aihepiiri saattaisi edellyttää, että todentajat ottaisivat tämän seikan sopimuskonsepteissaan huomioon siten, että ongelmien ilmaantuessa lisätarkastukset olisi mahdollista veloittaa ongelmat aiheuttaneelta taholta.

Viranomaisen tulisi omalta kannaltaan harkita, missä määrin kiinteähintaiset todentamissopimukset mahdollistavat uskottavan tarkastustoiminnan suorittamisen ja voidaanko asiaan vaikuttaa ohjeistuksen tai sääntöjen avulla. Virheellisestä toiminnasta aiheutuneet kustannukset tulisi voida periä ne aiheuttaneelta taholta.

5.5.5 Laskenta

Suurin osa todentajista on dokumentoinut riittävästi laskelmia koskevat tarkastukset työraportteihin. Myönteistä näyttöä kuuteen kysymykseen löytyi 72% työraporteista parhaan todentajan tason ollessa 89%.

66. 65, 68

Otoksen laitosjakauma ja jopa nollapäästölaitosten sisältyminen otokseen tulee ottaa tulosten tulkinnoissa huomioon. Voidaan todeta, että lähes kaikissa kohteissa todentajat ovat tarkastaneet, että laskentataulukoissa käytetyt kertoimet ovat luvan mukaiset (90%). 85% kohteista löytyi näyttöä, että todentaja oli tarkastanut laskennan aritmeettisen oikeellisuuden ja tarkkailusuunnitelman mukaisuuden (laskentataulukot) sekä tarkastaneet että laskennan päästökertoimet ovat voimassaolleen Tilastokeskuksen listauksen mukaiset (jos määrittystasoa 2 käytetty).

69

Myös 79% työraportteista löytyi merkintä, että hapettumiskertoimen oikea käyttö on tarkastettu.

67

Muuntokertoimia (erityisesti öljyn tiheyksiä) todentajat eivät aina ole tarkastelleet (35%) ja asia on jäänyt useimmissa tarkkailusuunnitelmissa liian vähäiselle huomiolle. Alhaiseen %-tulokseen

voi vaikuttaa luonnollisesti myös otoksen muuntokerroinlaskentaa sisältäneiden laitosten suhteellisen vähäinen määrä.

Menettelytavat erityisesti öljyjen tilavuusmittauksista massaksi muunnosten suhteen poikkeavat toisistaan laitoksilla. Tässä aiheessa voi olla tarpeen uudelleenarvioida ja täsmentää ohjeistusta yhdessä todentajien havaintojen kanssa. Periaatteessa täsmälliset menettelytavat tulisi vaatia kirjattavaksi 2. kauden päästölupiin ja yhdenmukaisia tapoja tulisi käyttää päästöjen tarkkailun lisäksi myös alkujaon laskennassa.

64

Hieman yli puolessa kohteista löytyi näyttöä siitä, että todentajat olivat tarkastaneet toimintotietojen haku- ja syöttörutiineja laskentataulukoihin liittyen (54%) inhimillisten näppäinvirheiden riskin pienentämiseksi.

Todentamiskonseptin tulisi sisältää tietojen hakurutiineihin ja suojaukseen liittyviä tarkasteluita. Näitä ei liene ohjeeseen velvoitteina kirjattu. Todentajilla on oikeus pyytää taulukkolaskentasovelluksia ja muita ohjelmia omaan käyttöönsä testattavaksi. Joissakin tapauksissa voi olla yksinkertaisempaa syöttää lähtötiedot todentajan omaan ”laskuriin” lopputulosten oikeellisuuden kontrolloimiseksi. Eri todentajien toimintatavat eroavat suhteessa kontrollilaskelmiin.

5.5.6 Laadunvarmistus- ja kontrollijärjestelmät

Laadun varmistus- ja kontrollijärjestelmillä tarkoitetaan tässä yhteydessä yhtiön sisäisiä menettelyitä, joilla pyritään varmistamaan päästöselvityksen tietojen oikeellisuus. Monilla toiminnanharjoittajilla on käytössään varsinaisten laatu järjestelmien lisäksi erityisiä järjestelmiä, joilla esimerkiksi mittareiden tai laboratoriolaitteiden jatkuvasta ja systemaattisesta kunnossapidosta huolehditaan. Lisäksi yhtiöt saattavat tarkastaa tietojen oikeellisuutta toisiinsa nähden riippumattomista tietolähteistä kertyneen tiedon ja varmistuslaskelmien avulla. Näitä kaikkia menettelyitä ei vaadittu 1. vuonna kirjattavaksi tarkkailusuunnitelmaan, vaikka EY:n tarkkailuohje asettikin suhteellisen paljon vaatimuksia QA/QC-aihepiirin menettelytapojen kuvaukselle.

QA/QC-menettelyiden parempi kuvaaminen tarkkailusuunnitelmiin lienee tarpeen 2. päästökauppajakson luvituksen yhteydessä.

Nykytilanteen kartoittamiseksi työraportteja tarkasteltiin kahden keskeisen kysymyksen näkökulmasta:

-1. Ovatko todentajat tarkastaneet toiminnanharjoittajien QA/QC-järjestelmän oikean toiminnan

ja

-2. Perustuiko tiedonhallintajärjestelmän todentaminen informaatiovirtojen läpinäkyvään kuvaukseen.

70

Suurimmasta osasta työraportteja löytyi sen suuntaista näyttöä, että todentajat olisivat käyneet läpi toiminnanharjoittajien tiedonhallintajärjestelmän ja tarkastelleet erityisesti siihen liittyvää

laadunvarmistusta. Vähäinen määrä työraportteja, joista tätä näyttöä ei löytynyt, johtunee pienten ja jopa 0-päästölaitosten määrästä otoksessa. Tämä aihe on jo 1. päästökauppavuonna kuulunut keskeisenä osana todentajien suorittamiin tarkastustoimiin.

71

Todentamista on kuitenkin selvästi vaikeuttanut se, ettei se ole yleensä voinut perustua toiminnanharjoittajan laatimaan selkeään ja läpinäkyvään kuvaukseen päästölähteiden informaatiovirroista (8%) tietojärjestelmissä. Todentajat ovatkin saaneet toiminnanharjoittajilta monissa tapauksissa lisämateriaalia, jotta ovat voineet tarkastaa järjestelmässä olevia tietoja.

Viranomaisen tulisi yhdessä todentajien kanssa harkita, tarvitaanko tässä asiassa toiminnanharjoittajille suunnattua velvoitetta, jotta toiminnanharjoittajat dokumentoisivat nykyistä paremmin sisäiset tiedontallintamenttelynsä sekä siihen liittyvät QA/QC-järjestelmät siinä muodossa, että tietojen kiistaton tarkastustoiminta olisi sujuvaa ja kustannustehokasta.

Rajanveto yksityisten ja julkisten tietojen välillä vaikuttaa tässä aiheessa siihen, kuinka yksityiskohtaista tietoa luvan yhteydessä hyväksyttävään tarkkailusuunnitelmaan voidaan kirjoittaa. Toisaalta liian yksityiskohtainen kuvaus luvan yhteydessä, voi aiheuttaa ”tarpeettomia” luvanmuutostarpeita tiedonhallintamenettelyiden kehittyessä.

Eräs kansainvälinen todentaja on huomauttanut, että Suomen järjestelmässä vaadittu tiedonhallintamenettelyiden ja laadunvarmistuksen kuvaustaso ei ole täysin riittävä todentamisen kannalta. Tämä aihe tulisi siten ottaa huomioon viimeistään 2. luvutuskierroksen yhteydessä ja todentaja-asetusta päivitettäessä.

Kaikista tarkastelluista kohteista tämän aihepiirin kysymyksiin saatiin myönteisiä vastauksia 47%.

5.5.7 Löydösten hallinta

Löydösten hallintaa haluttiin tarkastella omana neljän kysymyksen aihepiirinä. Kysymysryhmän myönteisten vastausten osuus oli 60%. Joukossa oli erinomaisen systemaattisia lähestymistapoja sekä työraportteja, joista löydösten ja niihin liittyvien jatkotoimenpiteiden hahmottaminen ei ollut lainkaan mahdollista.

72

65% työraporteista löytyi merkintöjä, joiden perusteella voidaan todeta, että suoritettujen tarkastusten löydökset on dokumentoitu systemaattisesti. Tämä havainto kertoo siitä, että todentaja on valvonut korjaavien toimenpiteiden loppunvientiä hallitusti eikä ole jättänyt asioita ”auki”. Löydösten dokumentaatio on edellytys niihin liittyvien päätelmien läpinäkyvälle ja luottamusta herättävälle dokumentoinnille. Ongelmat aiheen dokumentoinnissa kohdistuivat kahteen todentajayhtiöön.

73

Suurimmassa osasta työraportteja löytyi merkintöjä kirjattuihin löydöksiin liittyvästä johtopäätelmästä (69%). Yleensä nämä merkinnät oli tehty jälkepäin löydöksen yhteyteen.

Kyseessä ei ole ohjeistuksessa esitetty selvä vaatimus vaan kysymyksellä haluttiin selvittää todentajien käytäntöjä. Menettely auttaa toimeksiannon hallinnassa ja estää ongelmien syntymisen muutostilanteissa esimerkiksi todentajahenkilön vaihtuessa

tai tietojen unohtuessa inhimillisistä syistä. Syy merkintöjen puuttumiseen (31%) on todennäköisesti se, että kohteessa ei oltu tehty erityisiä havaintoja tai löydöksiä.

74

Peräti 73% työraporteista löytyi merkintöjä, joiden perusteella voidaan arvioida, että tiedot löydöksestä ja erityisesti löydökseen liittyvä johtopäätelmä on toimitettu heti asiakkaalle. (Tähän kysymykseen merkittiin myönteinen vastaus myös silloin, kuin tarkastusten seurauksena ei ole tehty löydöksiä.) Vaikuttaa siltä, että todentaja-asetuksen ja -ohjeen velvoite tietojen toimittamisesta nopeasti toiminnanharjoittajalle korjauksia varten on toteutunut hyvin myös käytännössä.

75

Toiminnanharjoittajan ja todentajan välisen poikkeamien korjausprosessin dokumentoinnissa on muutamien todentajien kohdalla parantamista. Dokumentaatio oli laadittu johdonmukaisesti loppuun asti vain 35% tarkastelluista työraporteista.

Tähän ei liittynyt selvää velvoitetta. On kuitenkin selvää, että asia on dokumentoitava johdonmukaisesti tilanteissa, joissa yhdellä todentajalla on hallinnassaan useita (jopa yli sata) toimeksiantoja, joista suurimmassa osassa on auki olevia korjausprosesseja käynnissä.

5.5.8 Päästöselvityksen todentaminen

Aihepiiriin liittyi 2 kysymystä, joihin myönteisiä vastauksia saatiin vain 28%. Otoksen kohteiden kokonaispäästöt olivat 357 ktCO₂, mikä kertoo otoksen kohdentumisesta pieniin laitoksiin.

77

Vain 50% tarkastelluista kohteista löytyi merkintöjä, joiden perusteella voitiin arvioida, että todentaja olisi tarkastanut lopullisen päästöselvityksen koko tietosisällön paikkansapitävyyden.

EMV:n tekemien havaintojen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että esimerkiksi (bio)energiamääriä ei ole erillisenä aihepiirinä todennettu juuri lainkaan mielenkiinnon kohdistuessa ainoastaan kokonais-CO₂-päästötietoja aiheuttavien informaatiovirtojen todentamiseen.

Todentajia tulisi muistuttaa siitä, että jatkossa koko päästöselvityksen tietosisältö tulee todentaa (ml. bioenergiamäärät), jotta 1. vuonna havaittuja ongelmia ei enää ilmenisi 2. vuonna. Asia tulisi kirjoittaa ohjeeseen aiempaa selkeämmin ja velvoittaa, että tähän liittyvät merkinnät ja näyttö tulisivat dokumentoiduksi kattavasti työraporttiin.

76

Työraporteista ei löytynyt selkeää mainintaa tai kirjausta päivämäärärajoista, joihin mennessä todentajat olisivat saaneet riittävän ja lopullisen tietoaineiston päästöselvityksen todentamista varten (6%).

Todentajaohjeessa oli tähän liittyvä suositus, koska sen ajateltiin täsmentävän toiminnanharjoittajan velvollisuuksia ja estävän tilanteet, joissa todentaja joutuisi tekemään tarkastustöitä omaan laskuunsa uudelleen siksi, että jokin todentajalle

toimitettu dokumentti ei olisi ollut lopullinen tai sitä olisi muutettu kesken todentamisen.

Tämän suosituksen tarpeellisuudesta/kehittämisestä voi olla tarpeen keskustella todentajien kanssa, koska ilmeisesti mitään selviä kahdenvälisesti sovittuja aikarajoja lopullisen aineiston toimittamisesta todentajille päästöselvityksen todentamisen yhteydessä ei ole käytännössä sovellettu.

5.5.9 Löydösten oleellisuusharkinta ja johtopäätelmät

Löydöksiin liittyvien johtopäätelmien dokumentoinnissa on parantamisen varaa. Kysymysryhmän 7 kysymykseen saatiin vain 22% myönteisiä vastauksia parhaan todentajan indeksin ollessa 62%.

78

EA:n ohjeessa suositellaan, että todentajan tulisi päättää riskitarkastelu arvioimalla prosessianalyysin jälkeen, mikä voisi olla tarkastamatta jääneiden asioiden vaikutus päästöselvityksen oikeellisuuspäätelmään (riskitarkastelun päättäminen). Tällaista näyttöä työraporteista ei kuitenkaan löytynyt lainkaan (0%). Tarkastamatta jätettyjä asioita tai niiden vaikutuksia päätelmän varmuustasoon ei ole kirjattu lainkaan työraportteihin vaikka lähestymistapa olisikin ollut ”risk-based”.

Asia on ilmeisesti liian vaikea eikä siihen ole EA:n ohjeistuksessakaan esitetty mitään konkreettista lähestymistapaa. EA:n tulisi tarkastella asiaa konkreettisen toteutuksen kannalta ohjeensa päivityksen yhteydessä. Kansallisessa ohjeistuksessa ei ilmeisesti voida vaatia todentajia toteuttamaan mitoitukseen liittyviä tarkasteluja itse, sillä kilpailutilanne rajoittaa muutenkin todentajien käytössä olevia resursseja. Tällaisten tarkastelujen sijaan on ilmeistä, että viranomaisen on asetettava selkeitä minimivaatimuksia riskipohjaiselle näytteenottoon perustuvalla todentamisella. Tällaisten minimivaatimusten tulisi toisaalta olla EU-laajuisia.

Ohjeesta ehdotetaan poistettavaksi suositus, että tarkastamattajääneiden asioiden vaikutus päästöselvityksen oikeellisuuspäätelmään tulisi analysoida (riskitarkastelun päättäminen).

79

Noin puolessa työraporteista löytyi merkintöjä siitä, että todentajat ovat tarkastaneet, että toiminnanharjoittajalle aiemmin ilmoitetut poikkeamat on korjattu (48%).

Osa työraporteista oli jäänyt selvästikin päivittämättä lopullisen päästöselvityksen todentamisen yhteydessä. Työraporttien tarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, että todentajien toimintalogiikassa korjausten suhteen sekä löydösten oleellisuusharkinnassa on eroja. Pääperiaate Suomessa ensimmäisen päästökauppuvuoden osalta on kuitenkin ollut se, että kaikki tarkkailujärjestelmän todentamisen yhteydessä havaitut seikat ja niistä annetut poikkeamat on pyritty korjaamaan, jotta niiden vaikutuksia ei tarvitsisi tarkemmin analysoida lopullisen päästöselvityksen todentamisen yhteydessä. On kuitenkin ilmeistä, että korjaustoimenpiteet ja niiden eteneminen (tila) tulisi olla työraporteista havaittavissa. 52% työraporteista tilanne on voinut myös olla se, ettei poikkeamia ole lainkaan ollut, jolloin asiaan ei liity myöskään merkintöjä. Kysymysryhmän tulokset eivät siis ole kohteesta riippumattomia, jolloin tulosten tulkinnassa on noudatettava suurta varovaisuutta ja vain suhteellisia vertailuja voidaan soveltaa.

80

Muutokset todentamisen aikana ovat ongelmallisia hallita. Vain 21% työraporteista löytyi merkintöjä, joiden perusteella voi päätellä, että todentaja on tarkastanut sen, ettei tarkkailujärjestelmää ole muutettu muilta kuin puutteellisilta osin todentamisen kuluessa.

Kertaalleen tarkastetut päästöselvityksen osa-alueet tulisi voida ”lukita” tietojärjestelmissä, ettei korjattavan osa-alueen yhteydessä olisi mahdollista muuttaa muita jo tarkastettuja tietoja. Koska tämä ei ole käytännössä useinkaan mahdollista, todentajien tulisi voida valvoa, että vain sovittuja asioita on korjattu. Muutoin tarkastustöitä voidaan joutua toteuttamaan moneen kertaan.

Asian oleellisuudesta tulisi keskustella todentajien kanssa. Tiedossa ei ole missä määrin uudelleentarkastelua on jouduttu tekemään korjauspyyntöjen yhteydessä. Olisiko mahdollista kehittää osapuolten sopimuskonsepteja siihen suuntaan, että kaikki lisätarkastukset ja korjaustoimenpiteiden kustannukset olisi mahdollista veloittaa toiminnanharjoittajilta erikseen ja kilpailutettava ”peruskonsepti” ei sisältäisi tällaisia toiminnanharjoittajasta johtuvia kustannuseriä.

81

Työraporteista 35%:ssa oli mainintoja, jotka viittasivat siihen, että todentajat olivat muistaneet poistaa olennaisuustarkastelusta ne seikat, jotka viranomaisen on hyväksynyt (ongelmatilanteet, kirjeenvaihdon perusteella) tai toiminnanharjoittaja on korjannut. Alhainen % selittynee ensisijaisesti tilanteen harvinaisuudella otoksessa, eikä siitä voida päätellä, että todentajien konsepteissa olisi tältä osin vikaa.

Viranomaisen suunnalta saadut linjaukset epäselvissä tilanteissa olisi hyvä dokumentoida myös työraporttiin. Voi olla tarvetta tarkentaa periaatetta, että luvassa tai kirjeenvaihdossa ”sallittu tapa toimia” ei ole enää sellainen virhe tai puute, jota todentajan tulisi tarkemmin analysoida oleellisuusharkinnan yhteydessä tai jonka vaikutukset päästömäärään tulisi tarkkailuasetuksen mukaisesti arvioida.

82

Virheiden vaikutuksia kokonaispäästöihin oli merkintöjen perusteella arvioitu vain 13% työraporteista. Alhainen osuus selittynee ensisijaisesti virheiden vähäisellä määrällä ja kysymys on kohderiippuvainen.

Mikäli tarkkailuasetusta uudistetaan, tulisi siinä täsmentää, että tässä yhteydessä tarkoitetaan virheen tonnimääräisen vaikutuksen arvioimista eikä kvalitatiivista arviota siitä, onko virhe oleellinen vai ei.

83

Työraporttianalyysin perusteella osoittautui selväksi, että todentajat eivät pääsääntöisesti vielä ensimmäisenä vuonna laatineet virhelähteistä ja/tai epävarmuuksista päästölähteet kattavaa kokonaisepävarmuustarkastelua (10%).

Yhdellä todentajalla oli käytössään ”epävarmuuslaskuri”, jonka avulla olennaisuusjohtopäätelmien teko helpottui niissä tilanteissa, joissa toiminnanharjoittajan jokin tai useampi mittaus oli sallittua epävarmuustasoa heikompi.

Todentaja ohjeistuksessa tulisi kehittää epävarmuuden hallintaan liittyviä osioita. Asiaa on tarkasteltu myös uudistetussa EY:n tarkkailuohjeessa (EY 2006a). Voisi olla tarpeen harkita, voisiko EMV hyväksyä jonkin käytännössä toimivaksi osoittautuneen laskentatyökalun kaikkien todentajien käytettäväksi. Tähän liittyvä kansallinen kehitystyö tulisi kuitenkin suhteuttaa muualla EU:ssa käytössä oleviin toimintatapoihin.

84

Vain 29% työraporteista voidaan havaita, että olennaisuusjohtopäätelmä olisi läpinäkyvästi perusteltu ja dokumentoitu työraporttiin sellaisessa muodossa, että vahvistaja voisi ottaa kantaa päätelmän oikeellisuuteen.

Todentajaohjeessa tulisi jatkossa korostaa, että vahvistaja vahvistaa lausunnon ensisijaisesti työraportin sisältämän näytön perusteella, jolloin päätelmien perustelut tulisi kirjata siten auki työraporttiin, että vahvistaja voi ottaa asiaan kantaa.

5.5.10 Todentajan lausunto

Kaikissa tarkastelluissa kohteissa päästöselvityksen ja todentajan lausunnon päästölukuarvot täsmäsivät. Lausuntoon liittyviin kysymyksiin saatiin suhteellisen vähän myönteisiä vastauksia (13%) parhaankin todentajan indikaattoreiden tason ollessa 27%. Kysymykset olivat suuressa määrin kohteesta riippuvaisia ja on ilmeistä, että korjaamattajääneiden poikkeamien ja havaintojen alhainen määrä on todennäköisin alhaista prosentti-indikaattoria selittävä tekijä.

90

Vain hieman alle puolesta työraporteista löytyi sellaista näyttöä, jonka perusteella voidaan varmistua siitä, että tarkkailuasetuksen tarkoittama muistio kehityskohteista ja lausuntotekstit poikkeamista oli ymmärretty oikein ja periaatteita oli sovellettu oikein käytäntöön (44%).

Lausunnon ohjeistusta tulee kehittää, jotta epäselvyyttä poikkeamakirjausten ja kehityskohteiden maininnan suhteen saataisiin vähennetyksi. Ilmeistä on, että eri todentajat ovat tulkinneet kirjauseriaatteita eri tavoin.

85

15% työraporteista löytyi sellaista näyttöä, jonka perusteella voidaan arvioida, että kaikki havaitut puutteet/virheet, joita ei oltu korjattu, oli kirjattu lausuntoon. Tällä tarkoitettiin myös sellaisia seikkoja, jotka on ilmoitettu viranomaiselle, mutta joita viranomainen ei ole hyväksynyt tai lupamuutosta ei ole ehditty tehdä lausunnon laadintapäivämäärään mennessä.

On ilmeistä, että kaikkien todentajien osalta ei voida olla varmoja, että havaitut ja korjaamatta jätetyt puutteet olisivat tulleet asianmukaisesti lausuntoihin kirjatuiksi. Tämä saattaa edellyttää viranomaisen jatkotoimenpiteitä.

87

Vain 6% työraporteista oli merkitty kehittämiskohteita lausunnon liitteeksi.

Työraporteista köytyi kuitenkin järjestelmän kehittämistä koskevia mainintoja, jotka olisi voinut kirjata lausunnon liitteeksi kehityskohteista.

86

Ensimmäisenä vuonna todentajat eivät ole käytännössä juurikaan tarkastaneet pystykyö laitos tarkempiin määrityksiin toimintotietojen osalta ja merkinneet tätä lausunnon kehityskohdeliitteeseen (4%). Tällainen periaate oli kuitenkin kirjoitettuna tarkkailuasetukseen, mutta sitä ei ole käytännössä realisoitu.

Tulisi harkita onko tarpeen lisätä ”jatkuvan parantamisen periaate” todentaja-asetukseen ja mahdollisesti myös todentajaohjeeseen, koska sitä ei 1. vuonna ole noudatettu kuin poikkeustapauksissa.

88

Toiminnanharjoittajien mittalaitevikoja ei ole juurikaan merkitty lausuntoihin tai muuten ilmoitettu viranomaiselle (2%).

On kuitenkin varsin epätodennäköistä, että vikataajuus olisi ollut näin alhainen. Todennäköisempi tulkinta olisi se, että mittausvikoja on korjattu, mutta asioista ei ole ilmoitettu todentajille eivätkä he ole siksi tehneet mitään merkintöjä työraportteihin.

89

Ensimmäisen vuoden todennuksissa löydettiin runsaasti tarkkailusuunnitelmista poikkeavia käytäntöjä. Mikäli näitä ei ehditty muuttamaan luvan mukaisiksi tai hakemaan lupamuutoksia olisi tilanne tullut mainita lausunnoissa poikkeamana. Vain 8% pyydettyjen kohteiden lausunnoista löytyi näyttöä siitä, että todentaja oli maininnut poikkeamissa, että laitoksella hyödynnetään sekundääristä tarkkailusuunnitelmasta poikkeavaa järjestelmää. Tulosta on vaikea tulkita, mutta se lienee seurausta tällaisten tilanteiden vähäisestä määrästä eikä niinkään todentajien virhetoiminnoista.

Lausuntojen poikkeamamerkintöjen ja kehityskohteiden tarkasteluissa on myös EMV:n omissa tarkastuksissa ilmennyt seikkoja, jotka viittaavat siihen, että todentajien käytännöt 1. vuonna poikkesivat merkittävästi toisistaan.

Ohjeistusta lienee edelleen selkiytettävä sen suhteen, mitä on merkittävä poikkeamaksi ja mitä kehityskohteiksi.

5.5.11 Todentajan lausunnon vahvistaminen

Aihetta tarkasteltiin kahden keskeisen kysymyksen kautta, joihin saatiin 44% myönteisiä vastauksia parhaan todentajan tason ollessa 100%.

91

Todentajan työraportointi on ollut vahvistamisen lähtökohta vain osassa kohteita (63%).

Tulosta voidaan pitää huolestuttavana, sillä se viittaa siihen, etteivät vahvistajat ole aina käytännössä varmistaneet toteutuksen laatua ainakaan työraportoinnin tarkastelun perusteella. Monilta osin dokumentaatio on ollut riittämätöntä ja silti vahvistajat ovat hyväksyneet johtavien todentajien ehdottamat lausunnot. Ensimmäisenä vuonna aikataulun kireys lienee ollut pääasiallinen syy dokumentaation puutteellisuuteen.

Todentajien ohjeistuksessa tulisi jatkossa selvästi korostaa, että työraportti tehdään ensisijaisesti yhtiön sisäistä vahvistamista varten, joten sen tulee sisältää kaikki lausunnon oikeellisuuden taustalla oleva evidenssi.

Lukemalla työraportti vahvistajan tulee voida päätyä johtavan todentajan kanssa samaan loppupäätelmään. Tämän tutkimuksen otoksen perusteella alle puolet työraporteista täytti tämän vaatimuksen.

Tilanteen korjaamiseksi eri todentajille olisi räätälöitävä yhtiökohtaiset korjaustoimenpiteet tai kehitysvelvoitteet. Asia on myös akkreditoinnin määräaikaistarkastusten piirissä ja ohjeistettu EA:n ohjeessa.

EMV:n suositellaan tarkastelevan työraportoinnin tason, vahvistusprosessin vaatimusten ja asiakirjojen julkisuusvaatimusten välistä suhdetta linjausta tehdessään.

92

Vain ¼-osassa työraporteista oli merkintä asioista, jotka vahvistajan voidaan katsoa tarkastaneen ennen lausunnon hyväksyntää.

Todentaja yhtiöillä tulisi olla menettely (esimerkiksi kaavake tms.), jolla vahvistaja voisi varmistaa kaiken aineiston olevan valmiina, yhtiön sääntöjen mukaisesti laadittuna ja tallennettuna yhtiön järjestelmiin, ennen vahvistamispäätöksen tekemistä. Vahvistajalla tulisi olla halutessaan pääsy kaikkeen aineistoon sen arvioimiseksi.

Työvaiheen suoritus olisi hyvä kirjata myös työraporttiin vastuiden selkiyttämiseksi toimeksiannon jatkon suhteen.

5.5.12 Tiedonvaihto prosessin aikana

Tiedonvaihtoa prosessin aikana tarkasteltiin neljän kysymyksen avulla. Myönteisten vastausten taso jäi alhaiseksi 20% parhaankin todentajan tason jäädessä 50% tasolle.

93

Vain 6% työraporteista löytyi mainintoja siitä, että viranomaiselta saadut vastaukset ongelmatilanteisiin olisi dokumentoitu osaksi työraporttia. Tämä kertonee toisaalta myös ongelmatilanteiden vähäisestä määrästä.

Tiedonvaihto on ensisijaisesti ohjeistettu toiminnanharjoittajan ja viranomaisen väliseksi vastuiden selkiyttämiseksi. Mikäli viranomaiselta saadut linjaukset vaikuttavat esim. poikkeamien käsittelyyn, tulisi ne kuitenkin kirjata myös työraportointiin.

94

Vain 31% työraporteista voitiin päätellä, mitä tietoja todentaja on antanut toiminnanharjoittajalle yksilöidysti tai listauksina. Osa todentajista oli luovuttanut toiminnanharjoittajille vain löydöslistaukset, mutta osassa konsepteissa erillinen todentamisraportti on laadittu asiakkaille.

Kysymys ei ollut velvoitetyyppinen vaan ensisijaisesti nykytilannetta kartoittava. Työraporttiin suositellaan kirjattavaksi, mitä aineistoja todentamisen aikana on laadittu sekä niiden jakeluperiaatteet.

95

Noin 40% työraporteista voitiin päätellä, että jonkinlainen erillinen todentamisraportti oli toimitettu asiakkaalle.

Tämä seikka vaikuttaa myös todentamisen kustannuksiin. Viranomaisen voi saada vain rajallisesti tietoa toiminnanharjoittajien ja todentajien välisestä tiedonvaihdosta eikä sitä voi täysin ohjeistaa vapaa-ehtoisilta osin. Lausunnossa voisi kuitenkin olla esimerkiksi kyllä/ei-merkintä siitä, onko erillinen todentamisraportti laadittu asiakkaalle.

96

Vain 4% kohteista voitiin päätellä, että asiakkaan tarkkailujärjestelmässä ilmenneistä vioista olisi ilmoitettu viranomaiselle.

Tämän todentajaohjeen osa-alueen toimivuudesta ei voida olla varmoja muutaman todentajan ja viranomaisen välisen kommunikation ollessa olematonta.

5.6 Todentajaksihyväksymispäätöksen ehtojen täytyminen

Läpiviedyn analyysin osa-alueeksi valittiin viranomaisen tekemän todentajaksihyväksymispäätöksen ehtojen täyttymisen tarkastelu yksittäisten kohteiden todentamisessa. Tarkasteluissa käytettiin apuna PKS:n tietoja johtavista todentajista ja vahvistajista.

Yleistilanne eri todentajien kohdalla vaikutti muuten hyvältä (84%), mutta todentajaohjetta ei vielä ensimmäisen vuoden osalta oltu otettu täysimääräisesti käyttöön eli todentajat eivät olleet muokanneet yhtiöidensä sisäisiä määräyksiään kaikilta osin EMV:n julkaisemaa ohjetta vastaavaksi. Muutamien todentajayhtiöiden konseptit olivat kuitenkin todentajaohjeeseen nähden yhteensopivia.

98

Työraporttitarkastelun perusteella voitiin vain 40% kohteista päätyä siihen johtopäätelmään, että EMV:n todentajaohjetta olisi noudattettu kaikilta osin. Loppujen 60% osalta asia on epäselvä tai puutteita erityisesti dokumentaatioissa oli havaittavissa.

Tarkastelussa ilmeni, että ulkomaisen akkreditointipalvelun nojalla Suomessa toimivaa todentajaa ei missään vaiheessa ole velvoitettu noudattamaan kansallista todentajaohjetta. On kuitenkin ollut tarkoitus, että todentajaohjetta noudatettaisiin kaikessa Suomessa tapahtuvassa todentamisessa. Suomessa toimivan todentajan on myös noudattava kansallista lainsäädäntöä, joka on myös akkreditointipalvelun arviointiperuste. Tästä seurannee, että ulkomainen akkreditointi ei välttämättä varmista siitä, että todentaja on pätevä toimimaan Suomessa kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Asia tulisi varmistaa ilmeisesti erillisellä arvioinnilla.

97

Todentajat ovat otoksen perusteella arvioituna toimineet aina päätöksessä hyväksytyllä pätevyysalueella (100%).

99

Tarkastaja teki 83% kohteista sellaisen johtopäätelmän, että työraportti tukee sitä päätelmää, että kohteessa on toimittu toiminnallisesti ja taloudellisesti riippumattomasti. Työraportoinnit sisälsivät kuitenkin erittäin niukasti jääviyden hallintaan tai rahoitukseen liittyviä tietoja, joten päätelmään tulee suhtautua hyvin varauksellisesti.

Erityisesti laatu- ja ympäristöjärjestelmien sertifiointikäyntejä oli ilmeisesti yhdistetty päästökauppatodentamiseen. Jatkossa tulisikin täsmentää viranomaislinjauksia siitä, missä määrin ”kytkeykaupan tyyppinen” toiminta voidaan tässä sallia (otettava huomioon muut todentamistarpeet, syöttötariffi, EMAS, RECS jne.). Jatkossa asiaa tulisi raportoida läpinäkyvämmiin, mutta edellytyksenä saattaa olla, että työraportoinnin julkisuusvaatimuksia uudelleenarvioidaan tai kirjaamisenmenettelyitä (erilliset dokumentit viitteiksi) kehitetään.

100

Lähes kaikissa tapauksissa 96% kohteista tarkastaja päätyi työraportoinnin perusteella siihen johtopäätelmään, että kohteessa on käytetty ammattitaitoista ja puolueetonta henkilöstöä.

102

Työraportoinneista ilmeni erittäin hyvin (98%), että todentaja on ymmärtänyt päästölähteitä koskevien tietojen syntytavat. Todentajat ovat suorittaneet siten keskeisimmät tehtävänsä.

101

Työraportointi puolsi 73% kohteissa sitä päätelmää, että kohteessa on sovellettu oikein taustalla olevia säädöksiä.

Tulkintaongelmia on siten ollut 30% kohteissa, ja tähän osajoukkoon voidaan osin vaikuttaa ohjeistuksen kehittämisen kautta.

103

Kaikissa tapauksissa todentajien katsottiin hyödyntäneen tarkasteluissaan asianmukaisia laitteita, välineitä ja järjestelmiä.

Tämä johtopäätelmä on kuitenkin varsin subjektiivinen, eivät nämä seikat aina ilmenneet työraporteista. Jatkossa työkaluja on tarpeen kehittää mm. epävarmuuden hallintaan olennaisuuspäätelmien tueksi ja mahdollisesti löydösten ja korjausten hallintaan sekä päästölaskelmien kontrollointiin omien laskelmien avulla.

5.7 Indikaattoritulosten yhteenveto

Yllä analysoitujen 103 kysymyksen myönteisten vastausten osuus oli 44% parhaan todentajan tason ollessa 68% ja kuvaten ”tavoitetasoa”.

Kysymyksistä 33 oli mielummin nykytilaa kartoittavia kuin selkeitä vaatimuksia tai velvoitteita. Näin ollen ihannetapauksessakaan yli 70% indikaattoritulos tuskin olisi ollut mahdollinen.

Seuraavassa taulukossa on esitetty työraporttianalyysin todentajakohtainen indeksiyliteenveto eri kysymysryhmistä. Todentajakohtainen hajonta (STD) kysymysryhmittäin ja erot kysymyksittäin saadaan esiin semi-kvantitatiivisen kyllä-ei indikaattoreista muodostetun kehikon ja moniulotteisen raportoinnin avulla.

Taulukko 3. Todentajayhtiökohtaiset tulokset kysymysryhmittäin (absoluuttiarvot).

Kohdearkastelu	Yleistiedot	Toimeksiannon valmistelu	Todentamisen suunnittelu	Vuotuinen todentaminen	Tod.luvan muk. toiminta	Kokonaisindeksi	Arvioijan johtopäätelmä
Todentaja 1	75	33	63	52	79	57	86
Todentaja 2	56	13	40	32	86	38	61
Todentaja 3	50	22	49	25	48	34	33
Todentaja 4	75	22	62	54	86	57	86
Todentaja 5	75	83	63	64	100	68	100
Todentaja 6	85	27	57	52	91	56	86
Todentaja 7	83	24	23	21	79	28	29
Todentaja 8	77	83	49	50	100	56	99
Todentaja 9	75	33	57	42	71	49	67
Average	72	38	51	43	82	49	72
STD	12	27	13	15	16	13	26
Kyllä/ei-kysym. lkm.	4	6	30	56	7	103	7

Pyrittäessä toiminnan kehittämiseen suositellaan, että kolmen todentajayhtiön vuotuisen todentamisen käytäntöjä kehitettäisiin mahdollisimman nopein toimenpitein esimerkiksi kehitysvelvoittein.

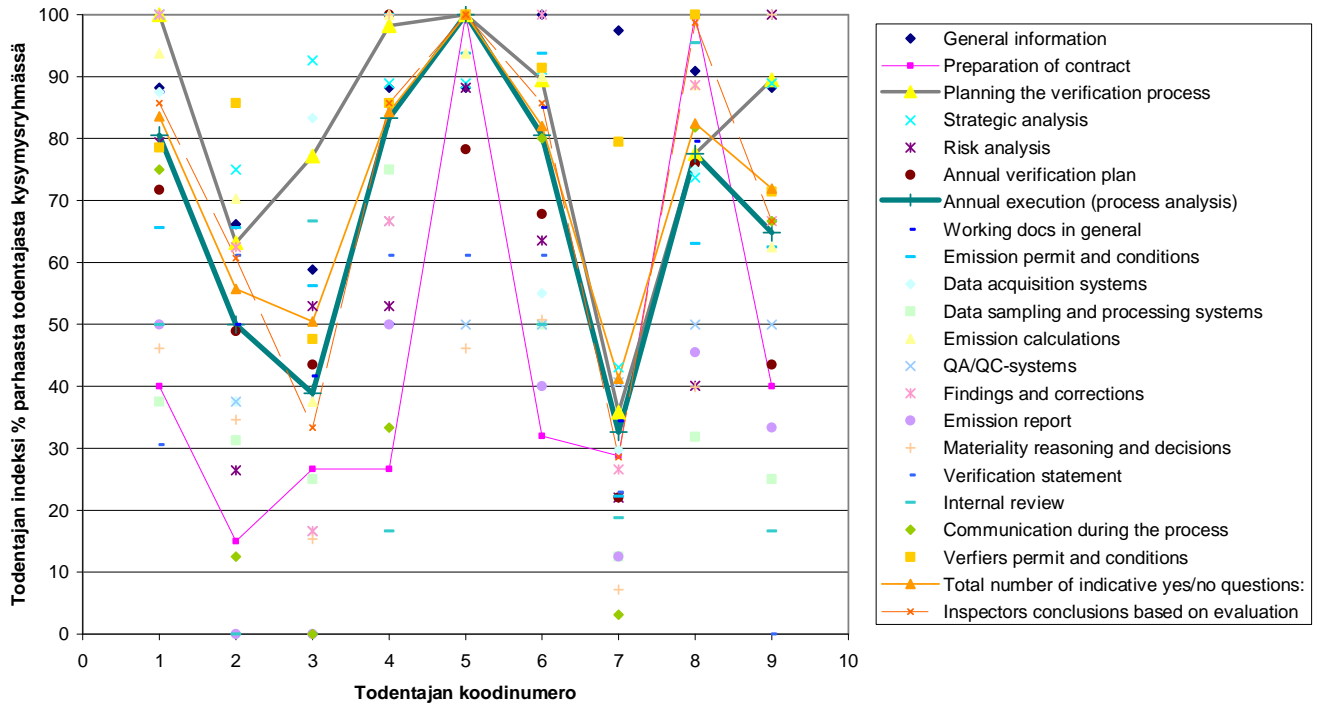
Seuraavassa taulukossa tulokset on ryhmitelty todentajittain astetta yksityiskohtaisempiin kysymysryhmiin ja tulokset on suhteutettu parhaan todentajan ryhmäkohtaiseen indeksitulokseen.

Taulukko 4. Parhaiden todentajien tulokseen suhteutetut kysymysryhmäkohtaiset tulokset.

EVALUATED ISSUES (from verifiers working reports and CA's IT system)	Number of questions	Evaluated verifier companies, relative scores (%) of working report analyses									STDEV	MIN	MAX	Range	Average
		Verifit.1	Verifit.2	Verifit.3	Verifit.4	Verifit.5	Verifit.6	Verifit.7	Verifit.8	Verifit.9					
Question group/Sub-group, include several questions-group	4	88	66	59	88	100	97	91	88	14	59	100	41	85	
General information	6	40	15	27	27	100	32	29	100	40	32	15	100	35	
Preparation of contract	6	100	63	77	98	100	89	36	78	89	21	36	100	64	
Planning the verification process	30	100	75	93	89	89	91	43	74	89	17	43	100	57	
Strategic analysis	11	79	26	53	53	88	64	22	40	100	27	22	100	78	
Risk analysis	9	72	49	43	100	78	68	22	76	43	24	22	100	78	
Annual verification plan	10	81	50	39	83	100	81	33	78	65	23	33	100	67	
Annual execution (process analysis)	56	88	50	42	50	100	85	34	80	67	23	34	100	66	
Working docs in general	5	66	66	56	100	94	94	22	63	63	24	22	100	78	
Emission permit and conditions	6	88	38	83	75	100	55	30	75	67	23	30	100	70	
Data acquisition systems	7	38	31	25	75	100	50	13	32	25	28	13	100	88	
Data sampling and processing systems	5	94	70	38	100	94	90	80	89	63	20	38	100	63	
Emission calculations	6	100	38	17	67	50	50	41	50	50	23	17	100	83	
QA/QC-systems	2	100	63	17	67	100	100	27	89	67	31	17	100	83	
Findings and corrections	4	50	0	0	50	100	40	13	45	33	31	0	100	100	
Emission report	2	46	35	15	100	46	51	7	40	100	32	7	100	93	
Materiality reasoning and decisions	7	31	61	0	61	61	61	23	100	0	33	0	100	100	
Verification statement	6	50	0	67	17	100	50	19	95	17	36	0	100	100	
Internal review	2	75	13	0	33	100	80	3	82	67	38	0	100	100	
Communication during the process	4	79	86	48	86	100	91	79	100	71	16	48	100	52	
Verifiers permit and conditions	7	64	56	50	84	100	82	41	82	72	19	41	100	59	
Total number of indicative yes/no questions:	103														
Rank															
Inspectors conclusions based on evaluation	7	86	61	33	86	100	86	29	99	67	26	29	100	71	

Todentajayrityskohtaisen hajonnan visualisoimiseksi suhteellisista summaindikaattoreista piirrettiin kuvaajia. Viivamaiset merkinnät ovat aggregaatti-indikaattoreita monen kysymyksen/kysymysryhmän osalta. Kysymykset ja niiden ryhmittely on esitetty liitteessä 2.

Todentajien työraporttianalyysi 2005



Kuva 4. Eri todentajayhtiöiden suhteellistettujen indikaattoritulosten vertailu kysymysryhmittäin.

Edellistä kuvaa ja taustatiedostoja voidaan hyödyntää kehitystarpeiden ja ”parhaiden käytäntöjen” etsimiseen. Kuva viittaa siihen, että ainakin todentajien 2, 3 ja 7 työraportointia ja siten todennäköisesti myös todentamisen käytäntöjä tulisi kehittää nopein toimenpitein tilanteen harmonisoimiseksi. Lisäksi voidaan todeta, että kaikilla todentajilla on yksittäisissä aihepiireissä kehittämismahdollisuuksia. Tavoitteena tulisi olla todentajien laatutason kehittäminen mahdollisimman harmonisoidulle tasolle koko EU:n päästökauppajärjestelmän laajuisesti.

Seuraavaan taulukkoon on kerätty kaikki todentajat ja koteet kattavat yhteenvetotulokset.

Taulukko 5. Kysymysryhmäkohtaiset indeksit kaikkien todentajien osalta laskettuna sekä keskiarvon etäisyys parhaan todentajan indeksistä ko. kysymysryhmässä.

TULOSYHTEENVETO Kysymysryhmät	Indeksi	Kysymysmäärät	Etäisyys parhaan todentajayhtiöst
Yleistiedot	0,76	4	0,09
Todentamistoimeksiannon valmistelu, TR:n evidenssi	0,39	6	0,44
Todentamisen suunnittelu yhteensä, TR:n evidenssi:	0,43	30	0,21
Strateginen tarkastelu	0,57	11	0,25
Riskitarkastelu/virhemahdollisuuksien arviointi	0,27	9	0,36
Todentamissuunnitelma (vuotuinen)	0,40	10	0,37
Vuotuinen todentaminen, TR:n evidenssi:	0,38	56	0,27
Yleiset asiat työraportoinnista	0,47	5	0,33
Päästölupa ja sen liitteet	0,49	6	0,40
Tiedonkeruujärjestelmä	0,32	7	0,25
Tiedonhallintajärjestelmä	0,25	5	0,55
Laskenta	0,72	6	0,17
Laadun varmistus- ja kontrollijärjestelmät	0,47	2	0,53
Löydösten hallinta	0,60	4	0,40
Päästöselvityksen todentaminen	0,28	2	0,72
Mahdollisten löydösten oleellisuusharkinta ja johtopäätelmät	0,22	7	0,40
Lausunto	0,13	6	0,14
Todentajan lausunnon vahvistaminen	0,44	2	0,56
Tiedonvaihto prosessin aikana	0,20	4	0,30
Todentajaksihyväksymispäätöksen ehtojen täyttyminen	0,84	7	0,16
Kaikki yhteensä, painottamatta	0,44	103	0,24

Kuten edellisen taulukon indekseistä selviää, keskimääräiset indeksitulokset viittaavat merkittävään todentajien toiminnan kehittämistarpeeseen melkein kaikissa aihepiireissä.

Luottamusta todentajien toimintaan herättää havainto, että päästölaskentaan liittyvien tärkeinä pidettävien kysymysten osalta keskimääräinen tulos oli korkeatasoinen ja keskiarvon etäisyys parhaasta indeksiarvosta pieni.

5.8 Tarkastajan johtopäätelmät

Varsinaisten indikaattorikysymysten lisäksi jokaisen kohteen arvioinnin yhteydessä tarkastaja esitti oman osin subjektiivisen näkemyksensä seuraaviin 7 aiheeseen:

104

Noin ¾-osasta työraporteista ilmeni, että kohde on todennettu pätevästi.

105

Evidenssi 52% työraporteista osoitti, että kohteen todentamisessa oli pyritty noudattamaan kaikkia säädöksiä ja ohjeita.

106

Tarkastaja päätyi vain 42% tarkastetuista työraporteista siihen johtopäätelmään, että työraportin dokumentaatio on riittävä ja sen perusteella voidaan uskoa että todentamisprosessi on pääosin suoritettu päästökauppain- ja asetusten sekä EMV:n todentajaohjeen mukaisesti.

Kysymysten 105 ja 106 suhteellisen alhainen indeksi viittaa ensisijaisesti dokumentaation vähäisyysongelmaan sekä siihen, ettei EMV:n todentajaohjetta oltu vielä kaikilta osin noudatettu.

107

Vain 54% kohteista työraportti kuvasi tarkastajan mielestä käytännön toteutuksen uskottavasti ja antoi perusteet todentajan tekemille johtopäätöksille.

Tässä lähinnä perustelujen puute laski summaindeksien tasoa. Käytännön toteutus ja dokumentaatiosta löytyvä näyttö eivät myöskään tulkinnan kannalta ole yhteneviä seikkoja.

Tuloksen perusteella ei voida tehdä sitä johtopäätelmää, että suuressa osassa kohteita olisi virhellisiä päästöselvityksiä. Todentajan työn laatu vaikuttaa vain siihen varmuustasoon, jolla päästöselvitykset on hyväksytty tyydyttäväksi.

108

75% tapauksista tuotettu dokumentaatio oli tarkastajan mielestä riittävä todentamistoimeksiannon jatkon ja kokonaisuuden hallinnan kannalta.

109

54% kohteista tarkastustoiminta voitaisiin päättää ilman jatkokysymyksiä.

Osa lisätiedon tarpeista selvitettiin pyytämällä todentajilta lisää dokumentteja. On varsin todennäköistä, että todentajilla on tietojärjestelmissään enemmän tietoja, kuin mitä varsinaiseen työraportointiin ajateltiin ensivaiheessa kuuluvan. Myös tämä seikka tulee ottaa huomioon tämän tutkimuksen tuloksia tulkittaessa.

110

Kohteista 88%:ssa tarkastaja ehdottaa, että on tarpeetonta syvätarkastaa kohdetta epäselvyyksien tutkimiseksi. 12% kohteista tällainen tarkastelu saattaisi olla tarpeen asioiden tarkemman toteutuksen ja kulun hahmottamiseksi.

Näissä tapauksissa suositellaan, että viranomaisen päättäisi jatkotoimista ja menettelyistä. Kyseeseen voisi tarvittaessa tulla toisen todentajan/viranomaisen itsensä suorittama ”uudelleentodennus” ja tulosten vertailu.

6 Loppupäätelmät toiminnan kehittämiseksi

Suomi selviytyi ensimmäisestä päästökauppavuodesta ”parhaiden jäsenmaiden joukossa”, mutta toteutusten yhteensopivuudesta velvoitteisiin nähden tarvittiin lisätietoa. Toiminnan ollessa osapuolille uutta, toteutuksissa arveltiin olleen suuria eroja eri todentajayhtiöiden välillä. Myös EU tasolla vallitsee kirjava tilanne todentamisen käytäntöjen suhteen. Todentamisen laadun määrittäminen ja osoittaminen on osoittanut vaikeaksi aihepiiriksi. Vuoden 2006 todentamisessa näkökulmaa tulisi siirtää aikatauluissa pysymisen ohella todentamisen laatuun. Todentamisen laatua (ja työraporttien sisältöä) olisi kehitettävä Euroopan laajuisesti.

EMV:n 7.7.2006 virallistettu ohje ei ollut ensimmäisenä vuonna vielä FINAS:in toteuttamien määräaika-arviointien arviointiperusteena. Jatkossa FINAS ottanee sen huomioon osana kansallista lainsäädäntöä. Viranomaisen ja FINAS:in arviointeja tulisi mahdollisuuksien mukaan yhdistää toimenpiteiden tehokkuuden parantamiseksi ja todentajia kuormittavan vaikutuksen pienentämiseksi.

Todentajaohjeelle on annettu virallinen status toista päästökauppavuotta koskien. Toteutetussa työraporttianalyysissä ilmeni, että vuonna 2005 EMV:n ohjetta ei oltu ehditty täysimääräisesti viedä käytäntöihin. Tästä syystä monet todentajayhtiökohtaiset korjaavat toimenpiteet ovat tarpeen.

Työraporttien sisältämän evidenssin hajontaa voitaneen pitää liian suurena mm. seuraavissa kysymysryhmissä eri todentajien välillä:

- Toimeksiannon valmistelussa
- Näytteenotossa ja tiedonhallinnan tarkastuksissa
- Laadunvarmistuksen ja kontrollijärjestelmien suhteen
- Löydösten ja korjausten dokumentaatiossa
- Päästöselvitysten kokonaisvaltaisessa todentamisessa
- Sisäisen vahvistamisen käytännöissä

Myös muissa aiheissa on suuria korjaustoimenpiteitä edellyttäviä eroja havaittavissa.

Loppupäätelmänä analyysistä voitaneen esittää, että luotettavat lausunnot ovat erittäin todennäköisiä 7 todentajayhtiön osalta yhdeksästä 10% otoskoon ja työraportoinnin analysointeihin perustuen.

Kolmen todentajayhtiön käytäntöjä suositellaan korjattavaksi 2. vuoden todennuksia varten työn laadun harmonisoimiseksi. Muillakin todentajayhtiöillä on yksittäisissä aiheissa parantamista.

Aineistot ja kehitetyt menetelmät olivat riittävät “screening-tarkoitukseen”, jotta:

- Saatiin yleiskuva tilanteesta (eroavaisuudet todentajien konsepteissa),
- Saatiin esiin ohjeen kehittämiskohteita (lukuisia, EMV:n harkinnassa),
- Voidaan antaa spesifiä palautetta todentajille ja nostaa esiin hyviä käytäntöjä sekä osoittaa korjaustarpeita,
- Voidaan luoda pohjaa keskusteluille todentamisen laadusta osapuolten kesken.

Kehitettyä työraporttien analysointimenetelmää ja työkalua (Trap-analyysi) voidaan käyttää “kompassina” viranomaisvalvonnassa kertomaan siitä:

- Missä heikkouksia voi esiintyä,
- Missä syvällisemmät tutkimukset (esimerkiksi uudelleentodennus tms.) voisivat olla tarpeen
- Missä tarvitaan lisätietoja ja on korjaavien toimenpiteiden tarvetta,
- Miten todentamisen “laatutaso suhteessa vaatimuksiin” kehittyy vuosittain.

Todentajaohjeen mukaiset toimintatavat tulee viedä todentajayhtiöiden käytäntöihin kaikkien todentajien kohdalla lupaehdon mukaisesti. Tarvittavat korjaukset suositellaan toteutettavaksi mahdollisimman pian (jo vuoden 2006 päästöselvitysten todentamisessa). Ne seikat (esim. laituskäynti toteuttamatta tms.), jotka jäivät toteuttamatta ensimmäisenä vuonna tulisi korjata viipymättä.

Analyysin perusteella havaittiin, että työraportointi ei yleensä sisältänyt riittäviä toimeksiannon valmistelutietoja. Asian korjaamiseksi todentajien olisi huolehdittava, että raportointi vastaa todentajaohjeen vaatimuksia. Työraportoinnin tulee olla spesifiä lupaan nähden. Vastaavasti toimeksiannon valmistelun tietojen tulee kattaa koko tarjouksen kattavuusalue.

Todentamisen suunnittelu ei ole ollut näytteenoton ja perusteluiden osalta riittävän laitospesifiä. Todentajien tulisi ylläpitää ajantasaisina ja tarvittaessa päivittää strategia- ja riskitarkastelut sekä todentamissuunnitelma ensimmäisen vuoden kokemukset ja laitospesifit tiedot ja havainnot huomioon ottavasti.

Tulevina vuosina kasvavaa huomiota tulee kiinnittää muutoksiin laitoksissa, päästölähteissä ja tarkkailumenetelmissä sekä mittausjärjestelmissä. Jatkossa todentajien olisi hyvä ottaa käyttöön vuotuisten tietojen vertailumenettelyt osana riskien tunnistamisprosessia.

Työraporttien sisältöä tulisi kehittää, jotta ne sisältäisivät kaikki tiedot suoritetuista tarkastuksista. Työraporteista ei aina löytynyt selviä merkintöjä mittausten tarkkuuksien tarkastuksista ja vertailuista vaatimustasoihin.

Luottamukselliset tositteet ja muut asiat tulee poistaa työraporteista vasta luovuttamisvaiheessa, kun niitä annetaan kolmansille osapuolille. Keskenäiset asiakirjat ovat luottamuksellisia. Viranomaisella on oikeus saada käyttöönsä kaikki todentamista koskevat dokumentit.

Vuoden 2005 osalta työraporttien sisältämä informaatio ei riittänyt lopullisten päästölukujen tarkastuksiin eikä kaikissa tapauksissa edes johdonmukaiseen lausunnon vahvistamiseen työraportin pohjalta. Työraporttien sisältämän evidenssin määrää olisi lisättävä. Jotta tämä onnistuisi käytännössä, asiakirjojen julkisuuslinjausta olisi täsmennettävä EMV:n lakiasiantuntijoiden toimesta. Työraportointia olisi kehitettävä konkreettiseksi osaksi todentamistoimeksiannon hallintaa.

Työraporttianalyysin perusteella osoittautui hyvin todennäköiseksi, että suoritettujen tarkastusten laajuudessa on ollut liian suuria eroja. Jatkossa kaikki keskeiset laboratorioiden menettelyt olisi sisällytettävä todentamiseen. Erityisen oleellista tämä on päästölaskennan kannalta keskeisten kertoimien määrittelyssä ja silloin, kun laboratorio ei ole akkreditoitu. Laatu järjestelmän olemassaolo tulee 1. kaudella varmistaa todentamisen yhteydessä.

Löydösten kirjauskäytännöt ja poikkeamien korjausprosessit ja vaikutusarviot tulee kehittää systemaattisiksi. Mm. kalibrointien puuttuminen tulee kirjata poikkeamaksi. Korjattuja asioita on jäänyt paikoitellen lopullisiin lausuntoihin.

Jatkossa todentajien tulee tiedostaa, että päästöselvitysten koko tietosisältö tulee todentaa (mm. bioenergiatiedoissa EMV on havainnut suuria virheitä).

Osa ongelmista on todennäköisesti johtunut toiminnanharjoittajien puutteellisesta toiminnasta ja laiminlyönneistä. Toiminnanharjoittajien tulee parantaa valmistautumista todentamiseen sekä kehittää todentamista helpottavia dokumentteja kuten kuvauksia tiedonhallinta- ja muista menettelyistä. Todentajien tulisi kehittää kahdenvälisiä sopimuskäytäntöjään siten, että toiminnanharjoittajat olisivat velvollisia korvaamaan laiminlyönneistään aiheutuneet todentamisen lisäkustannukset.

Mikäli todentaja epäilee perustellusti tulleen harhaan johdetuksi (aiempien päästöselvitysten tai jo laadittujen lausuntojen osalta), tulisi todentajilla olla käytettävissään menettely, jossa asian käsittely ja tutkiminen olisi mahdollista siirtää viranomaiselle.

Työraporttien tulisi sisältää oleellisuuspäätelmien perustelut ja kommunikaatio sekä viranomaisen, että toiminnanharjoittajan suuntaan läpinäkyvänä, vähintään siten, että yhtiön



sisäinen vahvistaja voi tarvittaessa tarkastaa suorituksen. Työraportointi ei osoittautunut kaikkien todentajien ja laitosten osalta riittävän seikkaperäiseksi, jotta se mahdollistaisi työn vahvistamisen EA 6/03 ja todentajaohjeen mukaisesti. Johtavan todentajan on vastattava työraportoinnista ja todennuksen esittelystä vahvistajalle.

Todentajien tulkinnat lausuntojen poikkeamamerkintöjen ja kehityskohteiden suhteen tulisi pyrkiä harmonisoimaan. Apuna tässä voidaan hyödyntää viranomaisen ja johtavien todentajien välisiä keskusteluita.

LÄHDEVIITTEET JA KESKEISET SÄÄDÖKSET:

Hongisto M.2006a. Sähköpostitse välitetty tutkimuksen suuntausta käsittelevä kirje kauppa- ja teollisuusministeriölle, 12.10.2006.

Hongisto M.2005a. Todentamisprosessi (EA 6/03:n pohjalta, luonnos 22-06-05)

Energiamarkkinavirasto 2005b. Yhdenmukaisuutta todentamiseen. Energiamarkkinaviraston tiedote 17.6.2005.

EMV 2005a. Todentajaohjeen luonnosversio 0.9. Julkaistu EMV:n keskustelupäivillä 26.9.2005.

EMV 2006a. Todentajaohjeen virallinen versio 1.0. Päivätty 7.7.2006. Löytyy Energiamarkkinaviraston kotisivuilta (www.emvi.fi) kohdasta päästökauppa->todentaminen->todentamisen dokumentit.

EMV2005c "BVQI Holding S.A:n pätevyys toimia päästökaupan todentajana suomessa", Energiamarkkinaviraston kirje 15.11.2005 (dno 1282/312/2005).

VTT 2006a. Determination of biogenic proportion of fuel by measuring 14C/12C isotope ratio in flue gas.

http://akseli.tekes.fi/opencms/opencms/OhjelmaPortaali/ohjelmat/ClimBus/fi/Dokumenttiarkisto/Viestinta_ja_aktivointi/Seminaarit/Vuosiseminaari2006/Posterit/Olli_Antson_VTT.pdf

EA 6/03: EA Guidance For Recognition of Verification Bodies Under EU ETS Directive, EA-6/03. European co-operation for Accreditation. March 2005 rev00, 37 pages. Linkki raporttiin löytyy sivustosta www.finas.fi kohdan ajankohtaista alta (25.9.2005)

EY 2003. Päästökauppadirektiivi. neuvoston direktiivi. 2003/87/EY [viitattu 21.6.2005]. saatavilla www-muodossa osoitteesta:

<http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission.htm>

EY 2004a. Komission päätös K(2004)130 (tehty 29/01/2004) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY mukaisten ohjeiden vahvistamisesta kasvihuonekaasupäästöjen tarkkailua ja raportointia varten. <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission.htm>
Viitattu tekstissä nimellä "EY:n tarkkailuohje".

EY 2005a. Answers to Frequently Asked Questions on Commission Decision 2004/156/EC of 29 January 2004 establishing guidelines for the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC - Draft for Discussion - Version: 30 August 2005. kts. http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission/mrg_en.htm

EY 2006a. Brussels, xx.xx.2006 COM(XXX) COMMISSION DECISION of xx/xx/2006 establishing guidelines for the monitoring and reporting of greenhouse gas emissions pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council. "Uudistettu päästöjen tarkkailuohje vuotta 2008 alkavaa päästöjen tarkkailua varten"
http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission/mrg_en.htm

Suomen Säädoskokoelma 683/2004. No: 683. Päästökauppalaki. Annettu 30.7.2004. Suomen säädoskokoelma. Julkaistu 4.8.2004.

Suomen Säädoskokoelma 684/2004. No: 684. Laki ympäristönsuojelulain 43§ pykälän muuttamisesta. Annettu 30.7.2004. Suomen säädoskokoelma. Julkaistu 4.8.2004.

Suomen Säädoskokoelma 685/2004. No: 685. Laki energiamarkkinavirastosta annetun lain 1§ muuttamisesta. Annettu 30.7.2004. Suomen säädoskokoelma. Julkaistu 4.8.2004.

Suomen Säädoskokoelma 730/2004. Valtioneuvoston asetus päästökaupasta. Annettu 5.8.2004.

Suomen Säädoskokoelma 85/2005. No 85/2005. Kauppa- ja teollisuusministeriön asetus todentajain hyväksymismenettelystä ja todentamistehtävän suorittamisesta, Annettu Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 2005. Suomen säädoskokoelma 15.2.2005. nk. ”todentaja-asetus”

Suomen Säädoskokoelma 741/2004. No 741/2004. Kauppa- ja teollisuusministeriön asetus hiilidioksidipäästöjen tarkkailusta ja päästöistä laadittavasta selvityksestä, Annettu Helsingissä 11. elokuuta 2004, Suomen säädoskokoelma no. 741. nk. ”tarkkailu-asetus”

PWC 2006a. Stakeholder Day. Report on main results and discussion points, July 5. 2006. Brussels. 19 pp.

PWC 2006b. Harmonization Day - Materiaalit. Informal WG3 meeting: Evaluation of EU ETS verification "Harmonization Day" Helsinki, 2. October 2006.

LIITE 1 Todentajayhtiöille lähetetty työraporttipyyntö



Dnro 172/312/2006
30.5.2006

JAKELU: Todentajat

Todentajan työraportit

ASIAKIRJAPYYNTÖ


Osana päästökaupan todentajien valvontaa ja riittävän yhdenmukaisten toimintatapojen varmistamista Energiamarkkinavirasto pyytää vuosittain jokaiselta todentajayritykseltä työraportteja nähtäväksi.

Ensimmäisessä vaiheessa pyydetään työraportit satunnaisesti valittujen päästökauppaan kuuluvien laitosten osalta. Myöhemmin mikäli todentajan lausuntojen läpikäynnissä ilmenee tarkentavia tietoja vaativia asioita, Energiamarkkinavirasto voi pyytää myös muiden kuin liitteessä mainittujen laitosten työraportteja nähtäväksi.

Pyydämme toimittamaan liitteessä mainittuja laitoksia koskevat työraportit 16.6.2006 mennessä osoitteeseen Energiamarkkinavirasto, Lintulahdenkatu 10, 00500 Helsinki tai sähköpostitse osoitteeseen paastolupa@emvi.fi

Lisätietoja asiasta antavat ylitarkastaja Tuulia Raiski (p.09-6220 3635) sekä lakimies Märten Hansson (p.09-6220 3617).

Johtaja


Asta Sihvonen-Punkka

Ylitarkastaja


Tuulia Raiski

LIITE Luettelo Energiamarkkinavirastolle toimitettavista työraporteista

TIEDOKSI FINAS

Energiamarkkinavirasto
Energiamarknadsverket

Lintulahdenkatu 10
00500 Helsinki

Puhelin 09 6220 360
Telefax 09 6221 911

S-posti virasto@energiamarkkinavirasto.fi
Internet www.energiamarkkinavirasto.fi

LIITE 2 Työraporttien vertailussa käytetty kysymyskehys

Työraporttien tarkastelukehys: tarkastellut asiat, kysymykset ja niiden ryhmittely (QG=kysymysryhmä, CA=päästökauppaviranomainen (EMV))

Asian numero:

QG1 Yleistiedot, yhteensä:

- Vuosi
- Todentajayhtiö
- Laitos
- Toiminnanharjoittaja
- Päästölupa no
- Työraportin tarkastuskoodi
- Työraportin esitarkastuspäivämäärä
- 1 Onko pyydetty työraportti saatu? Koska?
- 2 Onko työraportissa päivämäärä? mikä?
Linkki päästölupa
Linkki työraporttiin
- 3 Onko työraportti laitoskohtainen?
- 4 Onko työraportin teosta vastannut johtava todentaja? Kuka?

QG2 Todentamistoimeksiannon valmistelu, yhteensä:

- 5 Selviääkö työraportista, että päästölupa on ollut valmistelun lähtökohta?
- 6 Liiketoiminta ja toteutusriskien tarkastelu
- 7 Kohteen osaamistarpeiden/pätevyysvaatimusten tarkastelu
- 8 Riippumattomuuden tarkastelu suhteessa todettavaan kohteeseen
- 9 Työmäärän arviointi /työn mitoitus
- 10 Toteuttajahenkilöiden nimeäminen vahvistajan hyväksymällä tavalla

QG3 Todentamisen suunnittelu, yhteensä:

QG4 strateginen tarkastelu

- 11 Sisältääkö strategisen tarkastelun
- 12 Onko perehdytty päästöluvan ehtoihin ja tarkkailusuunnitelmaan?
- 13 Onko perehdytty laitoksen prosesseihin ja ainevirtoihin?
- 14 Onko tarkasteltu mahdollisia muutoksia laitoksessa vuoden aikana?
- 15 Onko tarkasteltu mahdollisia muutoksia tarkkailussa vuoden aikana?
- 16 Onko tehty havaintoja eri päästölähteiden merkittävyydestä?
- 17 Onko perehdytty mittausmenetelmiin?
- 18 Onko perehdytty analyysimenetelmiin?
- 19 Onko perehdytty tiedonhallintajärjestelmään?
- 20 Onko perehdytty johtamisjärjestelmään?
- 21 Onko eri vuosilta selvitetty päästöjen vaihteluiden syitä?

QG5 Riskitarkastelu/virhemahdollisuuksien arviointi

- 22 Onko tarkasteltu oleelliset riskitekijät, jotka voivat johtaa virheisiin?
- 23 Onko tarkasteltu tarkkailujärjestelmän soveltuvuutta kohteeseen?
- 24 Onko tarkasteltu riskiä sille, ettei yhtiö itse havaitse mahdollisia virheitä?
- 25 Onko tarkasteltu riskiä sille, ettei mahdollista löydöstä korjata päästöselvitykseen?
- 26 Onko yksilöity mahdollisia riskitekijöitä tarkastuksia varten?
- 27 Onko riskianalyysi viety loppuun vertaamalla vertikaalisesti ominaislukuja

- (ominaisenergiankulutus tai ominaispäästöt tietojen varmistamiseksi)?
- 28 Onko otettu muiden järjestelmien tarkastuksia huomioon riskejä arvioitaessa?
- 29 Onko otettu aiempina vuosina tehtyjä tarkastuksia huomioon riskejä arvioitaessa?
- 30 Onko riskianalyysi viety loppuun arvioimalla tarkastamatta jätettyjen seikkojen vaikutuksia päätelmien oikeellisuuteen?

QG6 Todentamissuunnitelma (vuotuinen)

- 31 Perustuuko alustavaan riskitarkasteluun ja strategiatarkasteluun?
- 32 Sisältääkö tiedot tarkastettavista asioista?
- 33 Onko tarkastustoimet suunniteltu juuri kyseistä laitosta varten?
- 34 Sisältääkö suunnitelman, miten näytteet otetaan?
- 35 Sisältääkö suunnitelman, miten näytteet tarkastetaan?
- 36 Sisältääkö suunnitelman, keitä haastatellaan?
- 37 Onko suunniteltu tarkastettavan kaikki merkitykselliset päästölähteet?
- 38 Jos ei tarkasteltu kaikkia lähteitä, onko perusteltu pistokokeiden suuntaus?
- 39 Jos ei tarkasteltu kaikkia lähteitä, onko perusteltu näytteenoton riittävyys?
- 40 Sisältääkö todentamisohjelman?

QG7 Vuotuinen todentaminen, työraportin evidenssi yhteensä:

QG8 Yleiset asiat työraportoinnista

- 41 Onko toiminnanharjoittajapuolen henkilöt kirjattu työraporttiin?
- 42 Selviääkö työraportista, että todentamissuunnitelmassa valmistellut tarkastukset on toteutettu?
- 43 Onko tarkastusten havainnot kirjattu tarkastustoimien yhteyteen?
- 44 Selviääkö työraportista, miten asiat ja toiminnanharjoittajan tarkkailujärjestelmä ovat kehittyneet ajan suhteen (versiohallinta, korjaukset, iterointi)?
- 45 Ovatko tietolähteet ja tositteet dokumentoitu suoraan tai viittauksin osaksi työraporttia?

QG9 Päästölupa ja sen liitteet

- 46 Onko tarkastettu, että lupapäätöksen ratkaisuja on noudatettu ja ehdot on toteutettu?
- 47 Onko tarkastettu, että kaikki todelliset päästölähteet ovat luvan ja tarkkailusuunnitelman piirissä?
- 48 Onko tarkastettu, miltä osin laitos on muuttunut todennettavan vuoden ja todentamisprosessin aikana?
- 49 Onko tarkastettu, miltä osin tarkkailujärjestelmä on muuttunut todennettavan vuoden ja todentamisprosessin aikana?
- 50 Onko tarkastettu, että vähämerkitykselliset päästölähteet ovat pysyneet vähämerkityksellisinä?
- 51 Onko otettu huomioon muutokset luvassa ja muu kirjeenvaihto viranomaisen kanssa?

QG10 Tiedonkeruujärjestelmä

- 52 Onko laitospöytäkirjojen avulla tarkastettu tarkkailujärjestelmän olemassaolo ja toimivuus?
- 53 Onko tarkastettu mittarinumerot?
- 54 Onko tarkastettu mittareiden kalibroinnit?
- 55 Onko verrattu onko mittalaitteiden tarkkuus tarkkailusuunnitelman määrittämistasojen mukaisissa rajoissa?

- 56 Onko laskennassa hyödynnettävät laboratorioanalyysit (lämpöarvo, koostumus jne.) todennettu dokumentein?
- 57 Onko laatu järjestelmän olemassaolo tarkastettu laboratorio analyysien osalta?
- 58 Onko standardi vaatimukset toimintatavat varmennettu?

QG11 Näytteenotto ja tiedonhallintajärjestelmä

- 59 Onko kaikkien merkityksellisten päästölähteiden informaatioketjun toiminta tarkastettu koko ketjun kattavasti?
- 60 Onko vähintään yksi päästölähteistä tarkastettu pistokokein originaalidokumenteista (koko informaatioketjun kattavasti, ostolaskut, mittaukset)?
- 61 Onko lisätty tarkastusten määrää jos tarkastuksissa löydöksiä?
- 62 Onko näytteenoton määrän / kohteen muutokset perusteltu?
- 63 Onko lisänäytteiden tulokset ja päätelmät dokumentoitu työraporttiin?

QG12 Laskenta

- 64 Onko tarkastettu toimintotietojen haku-/syöttöruutit laskentataulukoihin?
- 65 Onko tarkastettu laskennan aritmeettinen oikeellisuus ja tarkkailusuunnitelman mukaisuus (laskentataulukot)?
- 66 Onko tarkastettu, että laskentataulukossa käytetyt kertoimet ovat luvan mukaiset?
- 67 Ovatko toimintotietojen muutokset oikeellisuudet tarkastettu?
- 68 Onko tarkastettu, että laskennan päästökertoimet voimassa olleen TK:n listauksen mukaiset (jos kyseinen määrittämistaso)?
- 69 Onko hapettumiskertoimien oikea käyttö tarkastettu?

QG13 Laadun varmistus- ja kontrollijärjestelmät

- 70 Onko tarkastettu toiminnanharjoittajan QA/QC-järjestelmän oikea toiminta?
- 71 Perustuuko tiedonhallintajärjestelmän todentaminen informaatiovirtojen läpinäkyvään kuvaukseen?

QG14 Löydösten hallinta

- 72 Onko tarkastusten löydökset dokumentoitu systemaattisesti?
- 73 Onko merkintää mahdollisiin löydöksiin liittyvästä johtopäätelmästä?
- 74 Onko mahd. löydöksiin johtopäätelmä toimitettu heti asiakkaalle?
- 75 Onko toiminnanharjoittajan ja todentajan välinen poikkeamien korjausprosessi dokumentoitu johdonmukaisesti loppuun asti?

QG15 Päästöselvityksen todentaminen

- 76 Onko kirjattu maininta, että riittävä aineisto ja lopulliset tiedot on saatu tiettyyn päivämäärään mennessä päästöselvityksen todentamista varten?
- 77 Onko tarkastettu lopullisen päästöselvityksen koko tietosisällön paikkansapitävyys?

QG16 Mahdollisten löydösten oleellisuusharkinta ja johtopäätelmät

- 78 Onko arvioitu lopuksi, mikä voi olla tarkastamatta jääneiden asioiden vaikutus päästöselvityksen oikeellisuuspäätelmään (riskitarkastelun päättäminen)?
- 79 Onko tarkastettu onko toiminnanharjoittajalle aiemmin ilmoitetut poikkeamat korjattu?
- 80 Onko varmistettu, ettei tarkkailujärjestelmää ole muutettu muilta osin todentamisen kuluessa?
- 81 Onko muistettu poistaa olennaisuustarkastelusta ne seikat, jotka viranomaisen on hyväksynyt tai toiminnanharjoittaja on korjannut?

- 82 Onko virheiden vaikutus kokonaispäästöihin määritetty?
83 Onko virheistä laadittu kattava kokonaisepävarmuustarkastelu?
84 Onko olennaisuusjohtopäätelmä perusteltu ja dokumentoitu työraporttiin läpinäkyvästi?

QG17 Lausunto

- 85 Onko kaikki havaitut puutteet/virheet, joita ei ole korjattu, kirjattu lausuntoon (myös seikat, jotka on ilmoitettu viranomaiselle, mutta joita CA ei ole hyväksynyt tai lupamuutosta ei ole ehditty tehdä)?
86 Onko tarkastettu pystyykö laitos tarkempiin määrityksiin toimintotietojen osalta ja merkitty tämä lausunnon kehityskohdeliitteeseen?
87 Onko kehittämiskohteet merkitty lausunnon liitteeksi?
88 Onko mittalaittevat merkitty lausuntoon / ilmoitettu viranomaiselle?
89 Onko mainittu poikkeamissa, jos hyödynnetään sekundääristä tarkkailusuunnitelmasta poikkeavaa järjestelmää?
90 Onko kehityskohdemuistio ja lausuntotekstit poikkeamista ymmärretty oikein?

QG18 Todentajan lausunnon vahvistaminen

- 91 Onko työraportointi ollut vahvistamisen lähtökohta?
92 Onko merkintää niistä asioista, mitä vahvistaja on tarkastanut ennen lausunnon hyväksyntää?

QG19 Tiedonvaihto prosessin aikana

- 93 Onko viranomaiselta saadut vastaukset dokumentoitu osaksi työraporttia?
94 Onko toiminnanharjoittajalle annetut tiedot yksilöity ja listattu?
95 Onko erillinen todentamisraportti toimitettu asiakkaalle?
96 Onko ilmoitettu EMV:lle vioista tarkkailujärjestelmässä?

QG 20 Todentajaksihyväksymispäätöksen ehtojen täytyminen ko. kohteen tarkastelussa

- 97 Onko toimittu päätöksessä hyväksytyllä pätevyysalueella?
98 Onko noudatettu EMV:n todentajaohjetta?
99 Puoltaako työraportti sitä, että kohteessa on toimittu toiminnallisesti ja taloudellisesti riippumattomasti?
100 Puoltaako työraportti sitä, että kohteessa on käytetty ammattitaitoista ja puolueetonta henkilöstöä?
101 Puoltaako työraportti sitä, että kohteessa on sovellettu oikein taustalla olevia säädöksiä?
102 Työraportista ilmenee, että todentaja on ymmärtänyt päästölähteitä koskevien tietojen syntyvät?
103 Todentaja on hyödyntänyt tarkasteluissaan asianmukaisia laitteita, välineitä ja järjestelmiä?

QG 21 Kohteen indeksitarkastelu yhteensä:

KOHDE/TODENTAJAKOHTAINEN TULOSYHTEENVETO-raportti:

Laitos/todentaja:

Yleistiedot:

Todentamistoimeksiannon valmistelu:

Todentamisen suunnittelu yhteensä:

- Strateginen tarkastelu
- Riskitarkastelu/virhemahdollisuuksien arviointi
- Todentamissuunnitelma (vuotuinen)

Vuotuinen todentaminen, työraportin evidenssi:

- Yleiset asiat työraportoinnista
- Päästölupa ja sen liitteet
- Tiedonkeruujärjestelmä
- Näytteenotto ja tiedonhallintajärjestelmä
- Laskenta
- Laadun varmistus- ja kontrollijärjestelmät
- Löydösten hallinta
- Päästöselvityksen todentaminen
- Mahdollisten löydösten oleellisuusharkinta ja johtopäätelmät
- Lausunto
- Todentajan lausunnon vahvistaminen
- Tiedonvaihto prosessin aikana

Todentajaluvan ehtojen täyttyminen:

Kaikki yhteensä, painottamattomat tulokset:

TARKASTAJAN YLEISET JOHTOPÄÄTELMÄT

- 104 Ilmenikö työraportoinnista, että kohde on todennettu pätevästi?
- 105 Onko kohteen todentamisessa pyritty noudattamaan kaikkia säädöksiä ja ohjeita?
- 106 Onko työraportin dokumentaatio riittävä sen osoittamiseksi, että sen perusteella voidaan uskoa, että todentamisprosessi on pääosin suoritettu päästökauppala- ja asetusten sekä EMV:n todentajaohjeen mukaisesti?
- 107 Kuvaako työraportti käytännön toteutuksen uskottavasti ja antaako se perusteet todentajan tekemille johtopäätöksille?
- 108 Onko tuotettu dokumentaatio riittävä todentamistoimeksiannon jatkon ja kokonaisuuden hallinnan kannalta?
- 109 Voidaanko kohteen tarkastus päättää ilman jatkokysymyksiä?
- 110 Onko tarpeetonta syvätarkastaa kohdetta epäselvyyksien tutkimiseksi?

JATKOTOIMET (kerätään kohdetarkasteluista yhteenvedoksi)

- 111 1) Todentajaohjeen kehittämiseksi
- 112 2) Todentajan toiminnan kehittämiseksi
- 113 3) Tarkastustoiminnan kehittämiseksi

LIITE 3 Hyödynnetty arviointikaavake ja kysymyskohtaiset yhteenvedotulokset

Työraporttien tarkastelutyökalu v. 0,11, yhteenvedotaulu (10.10.2006)		(Tässä versiossa kysymysten oleellisuutta ei ole vielä painotettu)		Kysymyksen		KR:n ei vastausten summa		Parhaan todentajan indeksi (m)			
Kysymyspatteristotiedoston nimi		Frame140806h.xls		Kysymyksen		KR:n ei vastausten summa		Indeksi (tarkastusta varten)			
Asia Kehityshistoria: Leikattu 4.8. versiosta / Muokattu EMVn tiistaipalaverin mukaiseksi		Tarkastusmerkintä	Lisä	Peruste	Luokka	Painotus	KR:n ei vastausten summa	Indeksi (tarkastusta varten)			
Asia		Tietotele	Kyllä=1 Ei=1	tarvetta	Oletus	Oletus	Kysymysryhmän kysymysten lukumäärä	Indeksi (tarkastusta varten)			
Yleis: Asiaryhmän evidenssi yhteensä:		0,76					4	146	46	0,76	0,85
Vuosi		2005									
Todentajayhtiö		Kaikki									
Laitos		Kaikki									
Toiminnanharjoittaja		Kaikki									
Päästölupa no											
Työraportin tarkastuskoodi											
Työraportin esitarkastuspäivämäärä											
M. Hongiston tekemät tarkastukset											
1.7.2006-5.10.2006											
1	Onko pyydetty työraportti saatu, koska	1,00	48	0	TodA	M					
2	Onko työraportissa päivämäärä, mikä	0,92	44	4	Proj	K					
	Linkki päästölupa										
	Linkki työraporttiin										
3	Onko työraportti laitoskohtainen	0,40	19	29	proj	K					
4	Onko työraportin teosta vastannut johtava todentaja, kuka	0,73	35	13	EA, EMVol	M					
Todentamistoimeksiannon valmistelu, TR:n evidenssi		0,39					6	112	176	0,39	0,83
5	Selviääkö työraportista, että päästölupa on ollut valmistelun lähtökohta	0,83	40	8	EMVol, liite	S					
6	Liiketoiminta ja toteutusriskien tarkastelu	0,29	14	34	EA, EMVol	A					
7	Kohteen osaamistarpeiden/pätevyysvaatimusten tarkastelu	0,23	11	37	EA, EMVol	A					
8	Riippumattomuuden tarkastelu suhteessa tod. kohteeseen	0,25	12	36	PKL, EA	M					
9	Työmäärän arviointi /työn mitoitus	0,02	1	47	EA, EMVol	A					
10	Toteuttajien henkilöiden nimeäminen vahvistajan hyväksymällä tavalla	0,71	34	14	EA, EMVol	A					
Todentamisen suunnittelu yhteensä, TR:n evidenssi:		0,43					30	612	828	0,43	0,63
Strateginen tarkastelu		0,57					11	302	226	0,57	0,82
11	Sisältääkö strategisen tarkastelun	0,67	32	16	EA, EMVol	M					
12	Onko perehdytty päästöluvan ehtoihin ja tarkkailusuunnitelmaan	0,88	42	6	EA, EMVol	M					
13	Onko perehdytty laitoksen prosesseihin ja ainevirtoihin	0,85	41	7	EA, EMVol	M					
14	Onko tarkasteltu mahdollisia muutoksia laitoksessa vuoden aikana	0,42	20	28	EA, EMVol	M					
15	Onko tarkasteltu mahdollisia muutoksia tarkkailussa vuoden aikana	0,44	21	27	EA, EMVol	M					
16	Onko tehty havaintoja eri päästölähteiden merkittävyydestä	0,60	29	19	EA, EMVol	M					
17	Onko perehdytty mittausmenetelmiin	0,75	36	12	EA, EMVol	M					
18	Onko perehdytty analyysimenetelmiin	0,19	9	39	EA, EMVol	M					
19	Onko perehdytty tiedonhallintajärjestelmään	0,85	41	7	EA, EMVol	M					
20	Onko perehdytty johtamisjärjestelmään	0,63	30	18	EA, EMVol	M					
21	Onko eri vuosilta selvitetty päästöjen vaihteluiden syitä	0,02	1	47	proj	K					
Riskitarkastelu/virhemahdollisuuksien arviointi		0,27					9	118	314	0,27	0,63
22	Onko tarkasteltu oleelliset riskitekijät, jotka voivat johtaa virheisiin	0,71	34	14	EA, EMVol	M					
23	Onko tarkasteltu tarkkailujärjestelmän soveltuvuutta kohteeseen	0,10	5	43	EA, EMVol	M					
24	Onko tarkasteltu riskiä sille, ettei yhtiö itse havaitse mahdollisia virheitä	0,44	21	27	proj	K					
25	Onko tarkasteltu riskiä sille, ettei mahdollista löydöstä korjata päästöselvitykseen	0,17	8	40	proj	K					
26	Onko yksioituy mahdollisia riskitekijöitä tarkastuksia varten	0,77	37	11	EA, EMVol	M					
27	Onko riskianalyysi viety loppuun vertaamalla vertikaalisesti ominaislukuja (omir	0,04	2	46	proj	K					
28	Onko otettu muiden järjestelmien tarkastuksia huomioon riskejä arvioitaessa	0,17	8	40	proj	K					
29	Onko otettu aiempina vuosina tehtyjä tarkastuksia huomioon riskejä arvioitaessa	0,06	3	45	proj	K					
30	Onko riskianalyysi viety loppuun arvioimalla tarkastamatta jätettyjen seikkojen v	0,00	0	48	EA, EMVol	M					
Todentamissuunnitelma (vuotuinen)		0,40					10	192	288	0,40	0,77
31	Perustuuko alustavaan riskitarkasteluun ja strategiatarkasteluun	0,60	29	19	EA, EMVol	M					
32	Sisältääkö tiedot tarkastettavista asioista	0,73	35	13	EA, EMVol	M					
33	Onko tarkastustoimet suunniteltu juuri kyseistä laitosta varten	0,44	21	27	proj	K					
34	Sisältääkö suunnitelman, miten näytteet otetaan	0,35	17	31	EA, EMVol	M					
35	Sisältääkö suunnitelman, miten näytteet tarkastetaan	0,17	8	40	EA, EMVol	M					
36	Sisältääkö suunnitelman, keitä haastatellaan	0,13	6	42	proj	K					
37	Onko suunniteltu tarkastettavan kaikki merkitykselliset päästölähteet	0,65	31	17	EA, EMVol	M					
38	Jos ei tarkasteltu kaikkia lähteitä, onko perusteltu pistokokeiden suuntaus	0,08	4	44	proj	K					
39	Jos ei tarkasteltu kaikkia lähteitä, onko perusteltu näytteenoton riittävyys	0,04	2	46	proj	K					
40	Sisältääkö todentamissuunnitelman	0,81	39	9	proj	K					

Tähän tauluun on täydennetty kysymykset

M=määräys
S=suositus
A=akkreditointiperuste
K=kysymys

Parhaan todentajan indeksi (m...)
Indeksi (tarkastusta varten)
KR:n ei vastausten summa

(Tässä versiossa kysymysten oleellisuutta ei ole vielä painotettu)

Työraporttien tarkastelutyökalu v. 0,11, yhteenvetotaulu (10.10.2006)
Kysymyspatteristotiedoston nimi

Asia Kehityshistoria: Leikattu 4.8. versiosta / Muokattu EMVn tiistaipalaverin mukaisesti

Frame140806h.xls

Tarkastusmerkin Lisa Peruste Luo Painotus KR:n kyllä vastausten summa
Tietole Kyllä=1 Ei=1 tarvetta Olet Kysymysryhmän kysymysten lukumäärä

Vuotuinen todentaminen, TR:n evidenssi:

Todennusten toteutus (prosessianalyysi)

Yleiset asiat työraportoinnista

41 Onko toiminnanharjoittajapuolen henkilöt kirjattu TR:iin	0,69	33	15	proj	K	56	1008	1680	0,38	0,64
42 Selviääkö työraportista, että todentamissuunnitelmassa valmistellut tarkastukset	0,60	29	19	proj	K	5	112	128	0,47	0,80
43 Onko tarkastusten havainnot kirjattu tarkastustoimien yhteyteen	0,75	36	12	proj	K					
44 Selviääkö työraportista, miten asiat ja TH:n TRK-järjestelmä ovat kehittyneet aj	0,27	13	35	proj	K					
45 Ovato tietolähteet ja tositteet dokumentoitu suoraan tai viittauksin osaksi työtä	0,02	1	47	proj	K					

Päästölupa ja sen liitteet

46 Onko tarkastettu, että lupapäätöksen ratkaisuja on noudatettu ja ehdot on toteu	0,71	34	14	EMVol	M	6	142	146	0,49	0,89
47 Onko tarkastettu, että kaikki todelliset päästölähteet ovat luvan ja tarkkailusuun	0,71	34	14	EYTO, EM	M					
48 Onko tarkastettu, miltä osin laitos on muuttunut todennettavan vuoden ja toden	0,44	21	27	EMVol	M					
49 Onko tarkastettu, miltä osin tarkkailujärjestelmä on muuttunut todennettavan vu	0,40	19	29	EMVol	M					
50 Onko tarkastettu, että vähämerkitykselliset päästölähteet ovat pysyneet vähämi	0,40	19	29	EMVol	M					
51 Onko otettu huomioon muutokset luvassa ja muu kirjeenvaihto viranomaisen ke	0,31	15	33	EMVol	M					

Tarkkailujärjestelmän todentaminen laitoskäynnillä ja jälkitarkastuksin

Tiedonkeruujärjestelmä

52 Onko laitoskäynnin avulla tarkastettu tarkkailujärjestelmän olemassaolo ja toimi	0,81	39	9	EMVol	M	7	107	229	0,32	0,57
53 Onko tarkastettu mittarinumerot	0,17	8	40	proj	K					
54 Onko tarkastettu mittareiden kalibroinnit	0,46	22	26	EMVol	M					
55 Onko verrattu, onko mittalaitteiden tarkkuus trks:n MT:n mukaisissa rajoissa	0,48	23	25	EMVol	M					
56 Onko laskennassa hyödynnettävät lab-analyysit (lämpöarvo, koostumus jne) to	0,13	6	42	EMVol	M					
57 Onko laatuajärjestelmän olemassaolo tarkastettu lab. analyysien osalta	0,08	4	44	TrkAS	M					
58 Onko standardiviittauksiset toimintatavat varmennettu	0,10	5	43	EMVol	M					

Tiedonhallintajärjestelmä

59 Onko kaikkien merkityksellisten päästölähteiden informaatioketjun toiminta tark	0,29	14	34	EMVol	M	5	59	181	0,25	0,80
60 Onko vähintään yksi päästölähde tarkastettu pistokokein originaalidokumenteist	0,73	35	13	EMVol	M					
61 Onko lisätty tarkastusten määrää, jos tarkastuksissa löydöksiä	0,06	3	45	EMVol, EA	M					
62 Onko näytteenoton määrän / kohteen muutokset perusteltu	0,08	4	44	EMVol, EA	M					
63 Onko lisänäytteen tulokset ja päätelmät dokumentoitu työraporttiin	0,06	3	45	EMVol, EA	M					

Laskenta

64 Onko tarkastettu toimintotietojen haku-/syöttöruutuihin laskentataulukoihin	0,54	26	22	EMVol	M	6	206	82	0,72	0,89
65 Onko tarkastettu laskennan aritmeettinen oikeellisuus ja trks:n mukaisuus (lask	0,85	41	7	EMVol	M					
66 Onko tarkastettu, että laskentataulukossa käytetyt kertoimet ovat luvan mukais	0,90	43	5	EMVol	M					
67 Ovato toimintotietojen muutokertoimien oikeellisuudet tarkastettu	0,35	17	31	EMVol	M					
68 Onko tarkastettu, että laskennan päästökertoimet voimassaolleen TK:n listauks	0,85	41	7	EMVol	M					
69 Onko hapettumiskertoimien oikea käyttö tarkastettu	0,79	38	10	EMVol	M					

Laadun varmistus- ja kontrollijärjestelmät

70 Onko tarkastettu TH:n QA/QC-järjestelmän oikea toiminta	0,85	41	7	EMVol, EY	M	2	45	51	0,47	1,00
71 Perustuuko tiedonhallintajärjestelmän todentaminen informaatiovirtojen läpinäk	0,08	4	44	Proj	K					

Löydösten hallinta

72 Onko tarkastusten löydökset dokumentoitu systemaattisesti	0,65	31	17	Proj	K	4	116	76	0,60	1,00
73 Onko merkintää mahdollisiin löydöksiin liittyvästä johtopäätelmästä	0,69	33	15	Proj	K					
74 Onko mahd. löydöksiin johtopäätelmä toimitettu heti asiakkaalle	0,73	35	13	EMVol, To	M					
75 Onko TH:n ja todentajan välinen poikkeamien korjausprosessi dokumentoitu joh	0,35	17	31	Proj	K					

Päästöselvityksen todentaminen

76 Onko kirjattu maininta, että riittävä aineisto ja lopulliset tiedot on saatu tiettyyn i	0,06	3	45	EMVol	S	2	27	69	0,28	1,00
77 Onko tarkastettu lopullisen päästöselvityksen koko tietosisällön paikkansapitävy	0,50	24	24	EMVol	M					

Mahdollisten löydösten oleellisuusharkinta ja johtopäätelmät

78 Onko arvioitu lopuksi, mikä voi olla tarkastamattajääneiden asioiden vaikutus f	0,00	0	48	EA, EMVol	A	7	75	261	0,22	0,62
79 Onko tarkastettu, onko TH:lle aiemmin ilmoitetut poikkeamat korjattu	0,48	23	25	Proj	K					
80 Onko varmistettu, ettei tarkkailujärjestelmää ole muutettu muilta osin todentami	0,21	10	38	Proj	K					
81 Onko muistettu poistaa olennaisuustarkastelusta ne seikat, jotka viranomainen	0,35	17	31	Proj	K					
82 Onko virheiden vaikutus kokonaispäästöihin määritetty	0,13	6	42	TrkA	M					
83 Onko virheistä laadittu kattava kokonaispäästötarkastelu	0,10	5	43	Proj	K					
84 Onko olennaisuusjohtopäätelmä perusteltu ja dokumentoitu työraporttiin läpinäk	0,29	14	34	EMVol	M					

Tähän tauluun on täydennetty kysymykset

Työraporttien tarkastelutyykälä v. 0,11, yhteenvetotaulu (10.10.2006)

(Tässä versiossa kysymysten oleellisuutta ei ole vielä painotettu)

Kysymyspatteristotiedoston nimi: Frame140806h.xls

Asia Kehityshistoria: Leikattu 4.8. versiosta / Muokattu EMVn tiistaipalaverin mukaisesti

Asia Tietotele

M=määräys
S=suositus
A=akkreditointiperuste
K=kysymys

Painotus
KR:n kyllä vastausten summa
KR:n ei vastausten summa

Parhaan todentajan indeksi (m)
Indeksi (tarkastusta varten)

Kysymyksen
Kysymysryhmän kysymysten lukumäärä

Lausunto	0,13			357297	TCO2/a, l	6	38	250	0,13	0,27
85 Onko kaikki havaitut puutteet/virheet, joita ei ole korjattu, kirjattu lausuntoon (m	0,15	7	41	EMVol	M					
86 Onko tarkastettu pystyykö laitos tarkempiin määrittäisiin toimintotietojen osalta j	0,04	2	46	TrkA	M					
87 Onko kehittämiskohteet merkitty lausunnon liitteeksi	0,06	3	45	TrkA, Tod	M					
88 Onko mittalaitteet merkitty lausuntoon / ilmoitettu viranomaiselle	0,02	1	47	EMVol	M					
89 Onko mainittu poikkeamisissa, jos hyödynnetään sekundääristä trks:sta poikkeav	0,08	4	44	EMVol	M					
90 Onko KK-muistio ja lausunnotkohteet poikkeamista ymmärretty oikein	0,44	21	27	Proj	K					
Todentajan lausunnon vahvistaminen	0,44					2	42	54	0,44	1,00
91 Onko työraportointi ollut vahvistamisen lähtökohta	0,63	30	18	EA, EMVol	A					
92 Onko merkintää niistä asioista, mitä vahvistaja on tarkastanut ennen lausunnon	0,25	12	36	Proj	K					
Tiedonvaihto prosessin aikana	0,20					4	39	153	0,20	0,50
93 Onko viranomaiselta saadut vastaukset dokumentoitu osaksi työraporttia	0,06	3	45	Proj	K					
94 Onko TH:lle annetut tiedot yksilöity ja listattu	0,31	15	33	Proj	K					
95 Onko erillinen todentamisaikainen toimittu asiakkaalle	0,40	19	29	Proj	K					
96 Onko ilmoitettu EMV:lle vioista tarkailujärjestelmässä	0,04	2	46	EMVol	M					
Todentajaksi hyväksymispäätöksen ehtojen täytyminen ko. kohteen tarkastelussa	0,84					7	283	53	0,84	1,00
97 Onko toimittu päätöksessä hyväksytyllä pätevyysalueella	1,00	48	0	TodHyvP	M					
98 Onko noudatettu EMV:n todentajaohjetta	0,40	19	29	TodHyvP	M					
99 Puoltaako työraportti sitä, että kohteessa on toimittu toiminnallisesti ja taloudellisi	0,83	40	8	TodHyvP	M					
100 Puoltaako työraportti sitä, että kohteessa on käytetty ammattitaitoisia ja puolue	0,96	46	2	TodHyvP	M					
101 Puoltaako työraportti sitä, että kohteessa on sovellettu oikein taustalla olevia sä	0,73	35	13	TodHyvP	M					
102 Työraportista ilmenee, että todentaja on ymmärtänyt päästölähteitä koskevien t	0,98	47	1	TodHyvP	M					
103 Todentaja on hyödyntänyt tarkasteluissaan asianmukaisia laitteita, välineitä ja j	1,00	48	0	TodHyvP	M					
Kohteiden tarkastelut yhteensä	0,44					103	2161	2783	0,44	0,68

TULOSYHTEENVETO	Indeksi	Kysymysmäärät	Etäisyys parhaasta todentajayhtiöstä
Kysymysryhmät			
Yleistiedot	0,76	4	0,09
Todentamistoimeksiannon valmistelu, TR:n evidenssi	0,39	6	0,44
Todentamisen suunnittelu yhteensä, TR:n evidenssi:	0,43	30	0,21
Strateginen tarkastelu	0,57	11	0,25
Riskitarkastelu/virhemahdollisuuksien arviointi	0,27	9	0,36
Todentamissuunnitelma (vuotuinen)	0,40	10	0,37
Vuotuinen todentaminen, TR:n evidenssi:	0,38	56	0,27
Yleiset asiat työraportoinnista	0,47	5	0,33
Päästölupa ja sen liitteet	0,49	6	0,40
Tiedonkeruujärjestelmä	0,32	7	0,25
Tiedonhallintajärjestelmä	0,25	5	0,55
Laskenta	0,72	6	0,17
Laadun varmistus- ja kontrollijärjestelmät	0,47	2	0,53
Löydösten hallinta	0,60	4	0,40
Päästöselvityksen todentaminen	0,28	2	0,72
Mahdollisten löydösten oleellisuusharkinta ja johtopäätelmät	0,22	7	0,40
Lausunto	0,13	6	0,14
Todentajan lausunnon vahvistaminen	0,44	2	0,56
Tiedonvaihto prosessin aikana	0,20	4	0,30
Todentajaksi hyväksymispäätöksen ehtojen täytyminen	0,84	7	0,16
Kaikki yhteensä, painottamatta	0,44	103	0,24

TARKASTAJAN YLEISET JOHTOPÄÄTELMÄT	0,63	7	0,37	7	211	125	0,63	1,00
104 Ilmenikö työraportoinnista, että kohde on todennettu pätevästi	0,75	36	12	Proj	tarkastajan mielipide			
105 Onko kohteen todentamisessa pyritty noudattamaan kaikkia säädöksiä ja ohjeit	0,52	25	23	Proj	tarkastajan mielipide			
106 Onko työraportin dokumentaatio riittävä sen osoittamiseksi, että sen perusteella	0,42	20	28	Proj	tarkastajan mielipide			
107 Kuvaako työraportti käytännön toteutuksen uskottavasti ja antaako se perusteet	0,54	26	22	Proj	tarkastajan mielipide			
108 Onko tuotettu dokumentaatio riittävä todentamistoimeksiannon jatkoon ja kokon	0,75	36	12	Proj	tarkastajan mielipide			
109 Voidaanko kohteen tarkastus päättää ilman jatkokysymyksiä	0,54	26	22	Proj	tarkastajan mielipide			
110 Onko tarpeetonta syvä tarkastusta kohdetta epäselvyyksien tutkimiseksi	0,88	42	6	Proj	tarkastajan mielipide			

JATKOTOIMET kerätään yhteenvetoon Täytä tieto allaolevaan soluun:

111 1) Todentajaohjeen kehittämiseksi

112 2) Todentajan toiminnan kehittämiseksi

113 3) Tarkastustoiminnan kehittämiseksi

LIITE 4 Yhteenvetolistaus kohteista tehdyistä löydöksistä ja toimenpidesuosituksia

Tähän liitteeseen on kerätty havainnot Excel-työkirjoihin merkityistä laitoskohtaisista työraporttien tarkasteluista. Sanamuotoiset havainnot on listattu esiin nostettaviksi ja ratkottaviksi aiheiksi. Juokseva numerointi on tarkoitettu ainoastaan helpottamaan asioiden jatkoprosessointia.

Asioita ei tässä yhteydessä ole asetettu tärkeysjärjestykseen, mutta ne saattavat toimia hyödyllisenä pohjana jatkotoimenpiteille. Eri todentajayhtiöiden osalta päällekkäisiä havaintoja on kuitenkin poistettu listauksesta sekä yhdistetty toisiinsa.

Luku toimii tulosluvun 5 havaintojen ja suositusten lisäksi pohjana asioiden priorisoinnille ja toimenpiteiden valmistelulle.

Tarvittavat toimenpiteet voisivat olla:

- O Korjaus EMV:n todentaja ohjeeseen
- T Korjaus todentajien toimintaan
- V Liittyy valvonnan kehittämiseen
- M Selkeämpi maininta/tulkinta tiedoksi todentajille
- K Kehitysehdotus KTM:n säädösvalmistelulle
- ! Huutomerkkien määrä kuvaa arvioijan käsitystä asian tärkeydestä
(! otettava huomioon, !! suositellaan toimenpidettä, !!! välttämätön toimenpide)

1. Kaikki todentajat eivät ole laatineet riittävää työraporttia, joista toteutettujen tarkastusten laajuus ja tulokset kävisivät ilmi siten, että vahvistaja voi ottaa suoritukseen kantaa (T!!).
2. Alkujakoon liittyvät asiat eivät kuulu Suomessa todentamisen piiriin. Todentajalla ei myöskään ole esimerkiksi strategiata tarkastelun yhteydessä oikeutta tiedustella toiminnanharjoittajilta päästöoikeuksien kaappoihin liittyviä asioita (O, T, M) .
3. Check-box logiikkaa työraportointipohjiin liittyen tulisi täydentää asiaan liittyvän tiedon kirjauksella dokumentaatioon (O, T, M).
4. Työraporteista on löytynyt jonkin verran sellaisia parannuskohteisiin liittyviä tietoja, jotka olisi ollut hyvä merkitä lausuntoon kehityskohteena (T, M !!) .
5. Todentajan tehtäviin kuuluu tarkastaa, että kaikki kohteen päästölähteet ovat päästöjen tarkkailussa mukana. Viranomaisen on tarkastanut kattavuuden alustavasti, mutta laitoksilla tai tarkkailussa tapahtuneet muutokset ovat voineet muuttaa tilannetta (T, M !!).
6. Todentajayhtiöillä tulisi olla periaatteet sen suhteen, mitä vahvistaja tarkastaa ennen lausunnon vahvistamista. Työraporteissa oli hyvin vähän evidenssiä siitä mitä vahvistaja on käytännössä tarkastanut. Työraportointi voisi esimerkiksi sisältää kaavakkeen, johon vahvistaja tekee tarkastusmerkintänsä ja allekirjoituksen (O, T !!!).
7. Työraportteihin tulee kirjata selvät havainnot suoritetuista tarkastustoimenpiteistä. Työraportti tehdään ensisijaisesti vahvistamista varten (T !!!).
8. Työraporteissa ei ollut aina selviä mainintoja, ovatko mittaukset todettu riittävän tarkoiksi vai ei (T !).

9.

Öllyjen tiheyksistä (mm. säiliöiden paine- ja pinnankorkeusmittausten yhteydessä) on käytössä erilaisia periaatteita. Käytetty menetelmä tulisi kirjata jatkossa tarkkailusuunnitelman osaksi. Asiaa on vaikea tässä tilanteessa harmonisoida, jos luvassa ei ole selkeitä periaatteita mainittuna. Asia otettava seuraavaa kautta koskevassa luvituksessa huomioon (O, K !!)

10.

Todentajaohje koskee myös ulkomaisen akkreditoinnin nojalla tapahtuvaa todentamista Suomessa (M, K !!!).

11.

Todentajien tulee varmistaa, että käytetyt polttoaineet on luokiteltu niitä vastaaviin ryhmiin (mm. turve, uusiutuvat ja eri seka- ja jätepolttoaineet) ja että luokitusta on käytännössä myös noudatettu. Säädösvalmistelussa tulisi pohtia ja linjata onko todentajilla/viranomaisella oikeus käydä laitoksella omaan laskuunsa, jos on syytä epäillä väärinkäytöksiä. Työnjakoa ja vastuita tulisi tältä osin selkeyttää (O, T, V, M, K !).

12.

Todentajien pitää varmistaa, että akkreditoimattomissa laboratorioissa on käytössä laatujärjestelmä ja että sitä noudatetaan. Vuosille 2008 laboretorioimenettelyt tullevat kiristymään kautta varten laaditun uudistetun EY:n tarkkailu ja raportointiohjeen mukaisesti (O, T, V, K !).

13.

Öljymittausten kalibroinneissa oli paljon puutteita. Mittaustarkkuus on varmennettava sekundäärisen menetelmän avulla. Jos mittausta ei ole kalibroitu, tulee asiasta merkitä poikkeama ja arvioida virheen mahdollinen vaikutus kokonaispäästöihin. Tilanne voi johtaa myös lupamuutokseen. Sekundäärinen tarkkailumenetelmä voi olla esim. tuotantopuolelta toimiva tai ostolaskutukseen perustuva ja sitä olisi käytettävä, jos mittauksia ei ole kalibroitu (O, K !).

14.

Työraportointi on usein toteutettu montaa laitosta koskevasti. Kaikkien havaintojen ja löydösten tulee kuitenkin olla kiistattomasti tiettyyn lupaan kohdistuvia ja lupanumerot tulee käydä ilmi työraporteista (O, T !).

15.

Tositteet viranomaisten kanssa käytävästä kirjeenvaihdosta olisi hyvä liittää osaksi työraporttia, sillä ne vaikuttavat päätösten perusteisiin ja mm. siihen onko löydös kirjattava poikkeamaksi vai ei (O, T !).

16.

Toimeksiantojen valmisteluvaiheesta oli työraporteissa hyvin vähän tietoja. Dokumentaation tulisi sisältää liiketoiminta ja toteutusriskien tarkastelu, kohteen osaamistarpeiden/pätevyysvaatimusten tarkastelu, riippumattomuuden tarkastelu suhteessa todentamisen kohteeseen sekä työmäärän arviointiin ja työn mitoitukseen liittyvä suunnittelu. Myös toteuttajahenkilöiden nimeäminen vahvistajan hyväksymällä tavalla kuuluu dokumentoitaviin tietoihin. Tämä valmisteluvaiheen dokumentaatio voi olla tarjouskohtaista eli monta laitosta yhtäaikaisesti koskevaa (O, T !).

17.

Riski- ja strategia tarkastelut tulee pitää ajan tasalla tulevien vuosien todentamisen suunnittelua varten. Tarvittaessa niitä tulee päivittää vuosittaisia todennuksia varten (O, T !).

18.

Poikkeamahavainnot tulee voida kohdistaa spesifisti lupakokonaisuuksiin ei yhtiöihin ja laitosryhmiin (O, T !).

19.

Johtavien todentajien tulee johtaa käytännössä tarkastustoimintaa (ja näytteenottoa) saatujen havaintojen perusteella. Osassa kohteissa johtavan todentajan rooli on jäänyt kokonaan taka-alalle (O, T !).

20.

Todentamistiimin säädösten tuntemus tulee varmistaa kaikkien laitospäätösten yhteydessä (T !!).

21.

Riski- ja strategiatarkastelu on osin toteutettu geneerisenä eikä pidä sisällään riittäviä laitosspesifejä valmisteluita (T!).

22.

Työraportista tulee selkeästi ilmetä, mitkä päästölähteet ja ajanjaksot on tarkastettu originaalidokumenteista alkaen (O, T!).

23.

Todentajien tulee tarvittaessa saada toiminnanharjoittajilta kuvaus tiedonhallintamenettelyistä, jotta tarkastustoiminta olisi mahdollista. Tarkkailusuunnitelmien kuvaukset eivät kaikilta osin ole olleet riittäviä. Todentajan olisi voitava täsmällisten kuvausten perusteella päättää onko toimittu oikein vai väärin (O, T!).

24.

Ei ole selvää, miten todentajat ovat varmistaneet, että muutamat puhtaita biopolttoaineita käyttävät laitokset eivät ole käyttäneet muita fossiilisia polttoaineita. Asia tarkastusperiaate tulisi dokumentoida (O, T).

25.

Kaatopaikkakaasu luokitellaan toistaiseksi hiilineutraaliksi uusiutuvaksi polttoaineeksi (O). (Aineiden bio-hiiliosuuden määrittämisessä voidaan käyttää VTT:n ja Helsingin yliopiston kehittämää radiohiilimenetelmää, VTT 2006a).

26.

Johtava todentaja vastaa aina työraportoinnista. Asian voisi mainita painokkaammin ohjeessa (O, T!).

27.

Todentamiseen osallistuneiden henkilöiden nimet ja päivämäärät tulee dokumentoida työraporttiin (T!).

28.

Kertoimien lukuarvojen pyöristyksiin tulee kiinnittää myös huomiota (O).

29.

Todentajilla oltava käytössä systemaattinen tapa korjaavien toimenpiteiden hallintaan ja loppuunviennin valvontaan (T!).

30.

Tulevina vuosina strategia ja riski -tarkastelukokonaisuuden tulisi sisältää vuositasen päästökehityksen seurannan ominaispäästöjen ja/tai syötevirtojen kulutuksen muodossa. Tuotantotietojen suunnasta voidaan varmentaa toimintotietojen oikeellisuutta. Nyt näin ei juurikaan ole toimittu (O, T, V!!).

31.

Kansallinen käytäntö tiilitehtaiden saven orgaanisen aineksen sisällön suhteen jouduttaneen uudelleenarvioimaan. Tässä otettava uusi EY:n tarkkailu- ja raportointiohje huomioon (O, T !!).

32.

Kaikki lausunnon antamishetkeen mennessä korjaamatta jääneet poikkeamat lupaan ja tarkkailusuunnitelmaan nähden tulee raportoida poikkeamina. Näin ei aina ole toimittu (O, T !).

33.

Työraportoinnista on käytävä ilmi suoritettut tarkastukset, siinä muodossa, että vahvistaja voi todeta asioiden läpiviennin ja lausunnon perustelut (T !!!).

34.

Jos päästölaskelmassa on käytetty muunnoskertoimia, joita ei luvassa ole hyväksytty olisi asiasta tullut kirjata kehitysehdotus (mm. tiheydet ja muut muunnokset, O, T !!).

35.

Jos kirjeenvaihto viranomaisen kanssa vaikuttaa todentamiseen tai päätelmiin se tulisi aina liittää osaksi työraportointia (O, T!).

36.

Työraportit eivät nyt sisältäneet lainkaan tositteita, joiden perusteella päästötietojen oikeellisuus oli varmistettu. Jatkossa tätä evidenssiä tulee parantaa, ja julkisuutta tulkitaan siten, että vasta siinä tilanteessa, kun yleisö kysyy raporttia, siitä poistetaan salaiseksi tai luottamukselliseksi määritettävät seikat (O, T!).

37.

Löydösten hallinta tulee dokumentoida siten, että vahvistaja voi tarkastaa niiden seurauksena aiheutuneet toimenpiteet ja asian loppuun viennin. Päivämäärät korjausten eri vaiheiden osalta tulisi kirjata työraportointiin (O, T).

38.

Todentajien periaatteet kehityselvoitteiden ja poikkeamien kirjausten suhteen vaihtelevat jonkin verran. Todentajien tulee ottaa 2. vuonna käyttöön todentajaohjeen mukaiset toimintatavat (T).

39.

Todentajalla ei ole toimivaltaa tiedustella päästöoikeuksien kaupankäyntiin liittyviä seikkoja (O, T !!).

40.

Kaikkien todentajien kohdalla työraportointi ei ole riittävän laajaa ja täsmällistä vahvistajan työn mahdollistamiseksi. Työraportointia on parannettava (T!!!).

41.

Todentajien tiedostettava, että lupateksi on ensisijainen tarkkailusuunnitelmassa mainittuihin asioihin nähden. Jonkin verran epäselvyyksiä on ilmennyt ristiriitatapauksissa (T).

42.

Vahvistajan allekirjoitus voisi olla hyvä käytäntö työraportin hyväksymisen osoittamiseksi. Tällöin vastuuta on siirtynyt johtavalta todentajalta todentajayhtiölle (O?, T!).

43.

Todentamissuunnitelmien tulisi sisältää näytteenottosuunnitelman lisäksi myös haastattelujen suunnittelu (O, T).

44.

Johtopäätelmät tulisi kirjata läpinäkyvästi työraporttiin, jotta vahvistaja voi ottaa niiden oikeellisuuteen kantaa (T).

45.

Työraportteihin tulisi kirjata poikkeamien sulkemispäivämäärä (O, T).

46.

Johtamisjärjestelmä on hyvä käydä läpi todentamisen yhteydessä, jotta selviää ovatko vastuut selkeästi määritetty (päinvastainen nostaa riskitasoa, jonka seurauksena tarvittavien tarkastustoimien määrän tulisi kasvaa) (O, T).

47.

Laitoksilla ja tarkkailujärjestelmässä tapahtuneet muutokset tulee tarkastaa ja niiden vaikutukset ymmärtää. Aiheen tulisi sisältyä strategiseen tarkasteluosioon (T).

48.

Työraporteista tulisi käydä ilmi TH:n kanssa käyty kirjeenvaihto ja asiakkaalle toimitetut tiedot (ainakin viittausten ja ajankohtien tasolla, O, T).

49.

Todentajat ovat toteuttaneet suhteellisen vähän omia kontrollilaskelmia tai niitä ei ole dokumentoitu työraportteihin (T!).

50.

Työraportteja ei ole päivitetty päästöselvityksen todentamisen yhteydessä ja niistä puuttuvat asian käsittelyn loppuvaiheet (ilmeisesti kiireiden vuoksi, T!).

51.

Mittareiden yksilöintitiedot tulisi sisällyttää dokumentaatioon ja ymmärtää mahdolliset muutokset vuoden aikana (O?, T, V).

52.

Päästöluvan erityisehtojen todentamista ei ole aina dokumentoitu työraportteihin (O, T).

53.

Jos laitos soveltaa nk. poikkeavaa tarkkailumenetelmää, tulee siihen liittyvä epävarmuustarkastelu sisällyttää todentamiseen (O, T, V!).

54.

Työraporteista tulisi löytyä merkinnät siitä, että todentaja on tarkastanut kaikkien toimintotietojen määritysten olevan luvan edellyttämässä tarkkuusluokissa (T, M).

55.

Jos jokin virhe on todettu epäoleelliseksi tulisi sen yhteydessä olla asialle perustelu (O, T).

56.

Maakaasun kerrointen uudet EMV:n tulkinnat päivitettävä ohjeeseen. Todentajien tulee seurata EMV:n tiedotteita, joiden tulisi olla kattavasti saatavissa ja koottuna internet-sivujen kautta (O, T, M!!)

57.

Polttoaineiden oikea luokittelu tilastokeskuksen käsitteiden mukaisesti tulisi todentaa. Tätä ei vielä ole kirjoitettu ohjeeseen lainkaan. Asiaan liittyvät myös erilaisten jätepolttoaineiden luokitteluperiaatteet (O, T, M K!).

58.

Selvät maininnat työraporttiin, miltä ajanjaksolta päästölaskenta on yksityiskohtaisesti tarkastettu (O, T!!).

59.

Todentajien suhtautuminen kehityskohteiden kirjaamiseen on vaihdellut. Vaikuttaa siltä, että todentaja-asetuksen asiaa koskeva 16§ kohta ei toimi käytännössä toivotulla tavalla (M, K!!).

60.

Lausunnoissa ei saa mainita, että laitospöytäkirja on toteutettu, jos näin ei ole (T, V!!!).

61.

Jos varapolttoaineita puuttuu luvasta, tulisi asia mainita kehityskohteissa (O, T, M).

62.

Työraporttien löydösten olisi oltava laitoksiin kohdennettavia ja päivättyjä (O, T).

63.

Todentajien tulisi tarkastaa, että ominaisuustiedot vastaavat käytettyjä aine-eriä (O, T, K!).

64.

Kalibrointien puuttuminen on merkittävä poikkeamiin ja virheen vaikutus arvioitava (O, T!).

65.

Todentamisen valmistelun tulee olla laitoskohtaista. Nyt suunnittelu on korvattu yleis-pohjilla eikä näytteenottoa ole suunniteltu. Aina ei selviä, että suunnitellut tarkastukset olisi toteutettu käytännössä (T!).

66.

Vahvistustoimintaan ei aina ole liittynyt mitään johtavan todentajan työn tarkastuksia vahvistajan toimesta (T).

67.

Todentamiseen kuuluu, että tarkastetaan laitoksen kokonaispäästöjen pysyminen siinä päästöluokassa, johon lupa on haettu ja määrittämistasot kirjattu. Jos näin ei ole asia tulee kirjata poikkeamaksi ja vaikutukset kokonaispäästöihin arvioitava (O, T!).

68.

Todentajat eivät ole aina tehneet merkintöjä siitä, ovatko he tarkastaneet että päästölähteet ovat pysyneet vähämerkityksellisinä. Todentamiseen kuuluu, että tarkastetaan päästölähteiden/syötevirtojen vähämerkityksellisyys- ja erittäin vähämerkityksellisyys suhteessa laitoksen vuotuisiin toteutuneisiin kokonaispäästöihin ottaen huomioon vähämerkityksellisuuden kumulatiivisuusehdot. Jos ylityksiä tapahtuu siihen tilanteeseen nähden, jolle lupa on haettu ja

määrittämistasot hyväksytyt (tarkkuusvaatimus asetettu ja kirjattu), tulee asia kirjata lausunnossa poikkeamaksi ja vaikutukset kokonaispäästöihin on arvioitava (O, T, V!).

69.

Poikkeamaksi tulee merkitä, jos laitoksella on käytetty toimintokohtaista lämpöarvoa tilastokeskuksen kertoimen sijaan. Tällainen ei tilanne ole kehityskohde (O, T, M!).

70.

Todentamiseen osallistuneet ja haastatellut TH:n henkilöt on kirjattava työraportteihin (O, T!).

71.

Hapettumiskertoimien johdonmukainen käyttö energiataselaskelmien yhteydessä kuuluu todentamisen piiriin (T).

72.

Ohjeistuksessa ei ole selvästi kirjoitettu olisiko johtavan todentajan tullut osallistua laitoskäyntiin – aina näin ei ole ollut. Johtavan todentajan kuitenkin tulee vastata todentamisen suunnittelusta ja mm. työraportoinnista (O, M!).

73.

Työraportointi on jäänyt lämpökeskusten tapauksessa paikoin olemattomaksi. Keskeiset päätelmien oikeellisuuden osoittavat seikat tulee aina dokumentoida työraporttiin (O, M).

74.

Jos tarkkailumenetelmää on muutettu ”omin päin” kesken kauden, tulee asia ilmoittaa poikkeamissa ja analysoida tarkkailusuunnitelmaan nähden eriävän toiminnan vaikutukset päästöihin (M, V).

75.

Viranomais tarvitsee tietoja järjestelmän kehittämiseksi. Nyt kehityskohteita ei juuri ole saatu lausuntojen yhteydessä (T, M, K).

76.

Korjaavat toimenpiteet olisi pitänyt tarkastaa ennen lausunnon hyväksymistä. Nyt lausuntoihin on jäänyt poikkeamina myös sellaisia asioita, jotka on jo korjattu (T).

77.

Laboratorioanalyysit kuuluvat todentamisen piiriin, jos niitä ei ole suoritettu akkreditoituissa laboratorioissa (O, K, V).

78.

Hiilidioksidin siirrot kuuluvat todentamisen piiriin. Merkinnät työraporteissa mm. hyötysuhteiden todentamisen osalta ovat puutteellisia (T).

79.

Tekijöiden nimet tulee ilmetä työdokumenteista. Automaattisia päivämääriä tulisi välttää (O, T)

80.

Jos päästöjä on allokoitu keskitetystä mittauksesta osaprosesseille todentajan tulee sisällyttää allokation oikeellisuuden tutkiminen todentamiseen (O, T).

81.

Alkukiintiöiden laskennan todentaminen ei kuulu suomalaiseen konseptiin. Tilanne voi muuttua tulevaisuudessa (K, V!!).

82.

Todentamistiimissä työnjaon on noudatettava Finasin arvioinneissa ollutta ja EMV:lle ilmoitettua ainakin johtavien todentajien osalta. Jonkin verran poikkeavia roolituksia on löydyntynyt (T, M, V!).

83.

Todentamisen suunnittelukaavakkeissa on ollut virheitä, jotka johtuvat niiden kopioinnista muista yhteyksistä (T!!).

84.

Työraportoinnin epäselvyydet ovat ”oireellisia” ja kertovat todentajan työn laadusta. Tehostettua viranomaisvalvontaa tulisi kohdistaa epäselvimpiin tapauksiin (T, V !!!).

LIITE 5 Alustavia ehdotuksia aiheista, joita EMV:n suositellaan linjaavan

Tässä listassa on aiheita, joihin selvityksen tekijä ei voi ottaa selkeää kantaa, vaan viranomaisen tulisi harkita omatoimisesti mahdollista toimenpidettä tai tarvittavaa linjausta asiassa.

Asiat eivät ole tärkeysjärjestyksessä. Juokseva numerointi on tarkoitettu helpottamaan asioiden jatkoprosessointia.

1

Työraportointi tulisi mahdollisesti määritellä dokumenttien kokoelmaksi, josta toteutetut todentajaohjeen mukaiset tarkastukset, niiden tulokset ja johtopäätelmät perusteluineen selviävät läpinäkyvästi niin, että sen perusteella yhtiön sisäinen vahvistus voidaan toteuttaa ja asiat tarkastaa tarvittaessa viranomaisen toimesta (viranomaisvahvistus? O, M, K).

2

Tulisi täsmentää linjausta sen suhteen, missä tilanteissa vuosina 2006 ja 2007 vaaditaan laitoksen päästöluvun (kokonais-)epävarmuuden tarkastelua. Vaaditaanko tätä esimerkiksi energiatasotarkasteluiden ja muiden ”eksoottisten menettelyjen” tapauksessa, joissa epävarmuustarkastelu on ollut luvan myöntämisen peruste? (O, M!)

3

Kuinka pitkälle todentajan tulee tarkastaa maakaasun koostumustiedot ja mittauksen tarkkuus? Tuleeko mittauksen kalibrointitodistus pyytää aina nähtäväksi Gasum Oy:ltä. Jos viranomainen tätä vaatii, asiasta tulisi informoida Gasumia (ja vastaavassa roolissa olevia muita polttoaineen toimittajia?) (O, M, K !).

4

Onko todentajan periaatteessa oltava tietoinen (voitava luottaa siihen), että laitoksella toimitaan ”koko ajan oikein”. Onko todentajalla oikeus tehdä pistokoekäyntejä laitoksilla omaan laskuunsa esim. varmistamassa polttoaineiden oikeaa luokittelua, jos on perusteltavissa olevaa syytä epäillä, että todentaja on johdettu harhaan vai tulisiko valvontaa kehittää hahmottamalla ilmoitusmenettely/ilmoitusvelvoite, jonka mukaan todentaja velvoitettaisiin ilmoittamaan tällaisissa tilanteissa asiasta viranomaiselle, jonka jälkeen viranomaisen olisi suoritettava tarkastus viranomaisrahoituksella? Todentajien toimiessa yleisimmissä tapauksissa kiinteähintaisten sopimusten turvin, tulisi heillä olla käytössään ”takaportti”, jonka kautta asioiden käsittely ongelmatilanteissa voitaisiin siirtää viranomaisen tehtäväksi (O, K, V !!!).

5

EMV:n linjaukset mittausten kalibrointien suhteen erityisesti varapolttoaineiden ja varalämpökeskusten osalta tulisi täsmentää. Jos polttoainetta ei ole käytetty, virhettä kokonaispäästöihin ei ole voinut syntyä, vaikkei mittausta ole kalibroitu. Onko todentajalla oikeus vaatia toiminnanharjoittajalta lista mittarinumeroista ja tiedot mittareiden muutoksista tarkkailujakson aikana (O, T !).

6

Missä määrin sallitaan vapaaehtoisiin esim. laatu- ja ympäristöjärjestelmien sertifiointeihin liittyvien laitospöytäkirjojen yhdistämistä päästökauppatodentajan työhön. Asiakkaan tulisi aina tietää, missä ominaisuudessa/roolissa todentaja milloinkin laitoksella työskentelee, jotta valtaoikeuksissa ei olisi epäselvyyksiä. Looginen tapa toimia olisi, että mahdolliset eri palveluiden synergiahyödyt hinnoittelussa ja toteutuksessa otettaisiin huomioon ”vapaaehtoisen palvelun puolella” ja pakollinen todentamistyö suoritettaisiin erillisenä kokonaan muista aiheista riippumattomana selkeänä kokonaisuutena (O, T, M, K !!)

7

Tuleeko mittaririkoista jatkossakin ilmoittaa EMV:lle (nyt ohjetta tuskin on noudatettu, koska yhteydenottoja on tullut erittäin vähän, O, T?).

8

Todentajien olisi pitänyt käydä kaikissa laitoksissa paikanpäällä tarkastamassa tarkkailujärjestelmän olemassaolon ja yhdenmukaisuus luvan kanssa. Jos todentaja ei ole 1. vuonna suorittanut laitoskäynnillä tarkkailujärjestelmän todentamista, tulee todentajan tehdä puutuvat todennukset vuoden 2006 aikana (O, T, M !!!).

9

Jos keskeisiä (laboratorioiden) mittalaitteita ei ole kalibroitu, kyseessä voi olla päästötietojen oikeellisuuden vaarantava poikkeama eikä kehityskohde. Virheen mahdollinen suuruusluokka tulisi tällöin arvioida kvantitatiivisesti (O, T, V !!).

10

Tuleeko viranomaisen määrittää selkeä alaraja %-osuutena kokonaispäästöistä kvantitatiivista analyysiä edellyttävälle poikkeamalle? (O, T, M!)

11

Voidaanko 0-päästölaitoksille sallia kevyt todennus 2. vuonna? Onko tarpeen kirjoittaa ohjeeseen, mitä minimissään on tarkastettava? Kts. luku 5.1, jossa asiaa on myös tarkasteltu. (O, T, M!).

12

Uudelleenarvioitava todentajaohjeen vaatimus siitä, tuleeko jatkossakin vähintään yhden päästölähteen ”koko informaatioketju tarkastaa” vai hyväksytäänkö esimerkiksi 1 kk kattavat pistokokeet toimintotietojen oikeellisuuden todentamiseksi pistokokein riskilähestymistavan minimivaatimukseksi? (O, M!!)

13

Ohjeessa olevia todentamisen dokumenttien julkisuusperiaatteita tulisi täsmentää siltä osin, mikä velvollisuus todentajalla on antaa tietoja ulkopuolisille vai antaako kolmannelle osapuolelle EMV pyydettyään ensin evidenssin sisältämät tiedot todentajalta. Molemmissa tapauksissa luottamukselliset tiedot tulisi poistaa ennen tietojen luovuttamista, mutta erona on se, toteuttaako luovutettavien tietojen poistamisen todentaja vai viranomainen? (O, M, V, K!!!).

14

Hyväksytäänkö toimintaperiaate, jossa työraportointi tehdään asiakaskohtaisena lukuisia laitoksia kattavana kokonaisuutena. Jos hyväksytään, tällöin kuitenkin kaikkien havaintojen tulisi olla kohdennettavissa selkeästi johonkin tiettyyn lupakokonaisuuteen ja päivämäärin kirjattuja (O, T, K).

15

Tuleeko viranomainen määrittelemaan tarkemmin työraportin sisältöä vai laajennetaanko lausuntoa kattamaan osa työraportoinnin aihepiireistä? (O, T, K).

16

Ohjeistetaanko todentajan työraportti pakolliseksi ja annetaanko sille nykyisiä todentajaohjeessa olevia vaatimuksia selvemmat sisältövaatimukset (V, M, K!!)?

17

Kun työraportteja pyydetään todentajilta tulevina vuosina, tulee kirjelmän olla niin laaja-alainen että todentajat toimittavat kaiken näytettä sisältävän aineiston viranomaiselle (V!!).

18

Onko ohjeistukseen kirjattava esimerkiksi kivihiilen ja öljyjen ”hallinnolliset” tiheydet, joita on käytettävä mikäli tarkkailusuunnitelmassa ei asiaa ole spesifisti kirjoitettu auki (O, T).

19

Ohjeessa tulee nykyistä painokkaammin todeta, että todentajan vastuulle kuuluu tarkastaa, että kaikki päästölähteet ovat mukana tarkkailussa. Jos asiaan liittyvä virhe on tarkkailusuunnitelmassa, tulisi mahdollisesti ohjeistaa luvan uudistamisprosessi (O, M, V).

20

Jos jonkin mittauksen epävarmuus ylittää määrittämistason raja-arvon, voisi jatkossa olla tarpeen edellyttää epävarmuuden hallintatyökalun käyttöä vaikutusten määrittämiseksi suhteessa kokonaispäästöihin (O, T).

21

Turpeen lämpöarvojen, kosteuden ja tilastokeskuksen päästökertoimien välinen täsmävyys tulisi tarkastaa. Vastaavasti tulisi varmistaa puuperäisten kosteutta sisältävien polttoaineiden lämpöarvojen ja päästökertoimien oikeellisuudet (asia saattaa edellyttää erillistä empiiristä tutkimusta asiasta, V).

22

EMV voisi ottaa käyttöön periaatteen, jossa se hyväksyisi (validoisi) jatkossa keskeiset ”työkaluohjelmat”, joita todentajat käyttävät esimerkiksi epävarmuuden arvioinnissa (V).

23

Varalämpökeskuksille tulisi mahdollistaa mahdollisimman kevyet todentamistoimet 2. vuonna, ennakoiden EY:n uudistettua tarkkailuohjetta (alle 25 kt laitokset). Nollalaitosten todentamisen velvoitteita käsiteltiin jo aiemmin luvussa 5.1. (O, T)

24

Tulisiko vakuutus siitä, että kaikki päästölähteet ovat kattavasti tarkkailujärjestelmän piirissä lisätä ”rastiruutuna” lausuntoon (O, T) ?

25

Vastaavasti voitaisiin liittää rastiruutu: Todentaja on tarkastanut päästöjen tarkkailujärjestelmän toiminnan yhdenmukaisuuden päästöluvan kanssa (O, T) ?

26

Vastaavasti voitaisiin liittää rastiruutu: Todentaja on tarkastanut päästöselvityksen kaikkien tietojen oikeellisuuden (O, T) ?

27

Tuleeko ohjeistaa tarkemmin energiatasemenetelmän ja siihen luvassa kytkeytyvän epävarmuustarkastelun (ehtona) todentamista (O, T)?

28

Kuuluvatko työmääräarviot työraportoinnin piiriin (O, T) ?

29

Tuleeko puutteiden ja poikkeamien vaikutus kokonaispäästöihin määrittää kvantitatiivisesti ja laskenta esittää työraportissa. Todentaja-asetuksessa 14§ mainitaan hieman epämääräisesti ”todentaja antaa perustellun arvion siitä, missä määrin selvitykseen sisältyvät puutteet, virheet ja väärintulkinnat vaikuttavat toiminnanharjoittajan ilmoittamaan laitoksen hiilidioksidikaasujen kokonaispäästö määrään” (O, T, M!)?

30

Sallitaanko jatkossa, että työraportointi ja oheisdokumentit tehdään usealle asiakkaan lämpökeskukselle kerralla, mutta silti vaadittaisiin, että havainnot ovat kohdistettavissa (O, T, M) ?

31

Öllyjen tiheydet eri tilanteissa? Katsooko viranomaisen tarpeelliseksi täsmentää linjauksia lämpötilatasojen suhteen vai sallitaan laskenta eri lämpötiloissa, kuten vallitseva tilanne on (O, T)?

32

Pitäisikö todistusaineisto (originaalievitenssin sisältävät dokumentit) liittää osaksi työraporttia (asia tulee integroida julkisuusperiaatteen tulkintaan)? (O, M, V)

33

Vuodesta 2006 eteenpäin myös bioenergian käyttömääriin tulee kiinnittää huomiota todentamisen yhteydessä. Vaikka määritysmenetelmiä ei ole välttämättä mainittu tarkkailusuunnitelmassa, todentajien tulee minimissään varmistaa, että käytetyn bioenergian määrien raportointi vastaa laitokselta muihin viranomaiselle toimitettuihin raportointeihin annettuja lukuarvoja (O, T, M, V).

34

Bioenergian määrät ja mittaukset tulee kuitenkin todentaa tarkkailusuunnitelman mukaisesti erityisesti niissä tilanteissa, joissa fossiilinen päästöosuus määritetään bioenergiamäärän ja energiataseen kautta laskemalla (O, T, M).

35

Turpeen, puun ja kierrätyspolttoaineiden laatuohjeiden mukaisten menettelyiden tarkastaminen olisi sisällytettävä todentamiseen, jos tarkkailusuunnitelma on rakennettu niiden varaan (O, T, M).

36

Todentajat eivät pääsääntöisesti ole esittäneet kehityskohteina sitä, voidaanko laitosten päästöjä tarkkailla tarkemmilla menetelmillä. Tämä periaate ei näytä toimivan tarkoitettulla tavalla (M, K!).

37

Määrittämistasojen vaihtoehtojen a ja b eroavaisuuksien tulkintaa voi olla tarpeen täsmentää ohjeeseen (O, M).

38

Tilastokeskuksen kerrointen muutoksista tulisi aina tiedottaa näkyvästi osapuolille ja ylläpitää tiedot siitä, milloin mikäkin kerroin on ollut aiemmin ”virallinen” jälkitarkastusten mahdollistamiseksi (M, V).

39

PCC:n siirron luvituksissa osoittautui olevan eroja eri laitosten välillä – asiaa tulisi harmonisoida 2008 alkavan jakson päästöluvituksessa viranomaisen toimesta (K).

40

Päästölähteiden erittäin vähämerkityksellisyys ja vähämerkityksellisyys tulisi tarkastaa todentamisen yhteydessä nk. kumuloituvuussääntö huomioon ottaen. (EMV havaitsi asiassa sellaisia virheitä jälkitarkastusten yhteydessä, joita todentajat eivät olleet huomanneet, O, T, M).