

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 14/2004 vp**

Hallituksen esitys päästökauppalaiksi sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä huhtikuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen päästökauppalaiksi sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 49/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Päivi Janka, kauppa- ja teollisuusministeriö
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tapio Määttä.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi päästökauppalaki. Tarkoitus on edistää kasvihuonepäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti. Esityksessä on kysymys päästöoikeuksien kaupan järjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin täytäntöönpanosta. Lakiin ehdotetaan otettaviksi säännökset muun ohella kasvihuonekaasujen päästöluvasta, päästöoikeuksien jakoperusteista ja myöntämisestä, kansallisesta jakosuunnitelmaesityksestä samoin kuin päästöoikeuksien kirjaamisesta, palauttamisesta ja mitätöinnistä sekä päästöjen tarkkailusta, ilmoittamisesta ja todentamisesta. Esitys sisältää ehdotukset myös

ympäristönsuojelulain 43 §:n ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Päästökauppalaki on ehdotettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Päästökauppajärjestelmän valmistelun kannalta välttämättömät säännökset samoin kuin ympäristönsuojelulain ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain muutokset ovat kuitenkin tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytyt.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turvattun omaisuuden suojan, 18 §:n 1 momentissa

vahvistetun elinkeinovapauden ja 21 §:ssä suojatun oikeusturvan kannalta. Sääntelyä tarkastellaan myös perustuslain 80 ja 124 §:n säännösten näkökulmasta lainsäädäntövallan ja julkisten hallintotehtävien siirtämisestä. Lisäksi ehdotetaan voimaantulosääntelyä arvioidaan perustuslain 79 §:n 3 momentin pohjalta. Perusteluissa

katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista, koska esitykseen liittyy perustuslain tulkinnan kannalta tärkeitä näkökohtia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ehdotus liittyy YK:n ilmastopuitesopimuksen ja sitä täsmentävän Kioton pöytäkirjan määräyksiin ilmastomuutosta hillitsevien toimenpiteiden toteuttamisesta. Ehdotuksen välitön tarkoitus on kuitenkin panna täytäntöön ns. päästökauppadirektiivi. Sääntely perustuu oletukselle direktiivin mukaisten päästöoikeusmarkkinoiden syntyisestä niin, että päästöoikeuksia on mahdollista ostaa ja myydä näillä markkinoilla. Päästöjen vähentämisen arvioidaan tällaisen järjestelmän puitteissa kohdentuvan toimintoihin, joissa se on kustannustehokkainta.

Sääntelytapa on Suomen oloissa uusi. Lain nojalla myönnettävien oikeuksien markkinoista ei ole kotimaisia kokemuksia. Sääntelyn vaikutuksia sen soveltamisalaan kuuluville toimijoille on siksi hankala ennakoida. Päästökauppajärjestelmän kansainväliset liittynät samoin kuin sen kytkeytyminen Euroopan unionissa ja unionin muissa jäsenvaltioissa tehtäviin ratkaisuihin lisäävät ennakoinnin vaikeutta.

Tällaisessa tilanteessa on ymmärrettävää, että sääntely muodostuu jossain määrin kokeiluluonteiseksi. Sääntelyyn liittyvien, epävarmuutta aiheuttavien tekijöiden vuoksi on valiokunnan mielestä perusteltua, että esityksessä on pidetty silmällä lähinnä ensimmäistä päästökauppakautta 2005—2007 ja että sääntely tällä kaudella kohdistuu vain hiilidioksidipäästöihin.

Lupasääntely

Päästölupa. Lain soveltamisalan piiriin kuuluvalla laitoksella on 6 §:n 1 kohdan ja 7 §:n 1 momentin perusteella oltava kasvihuonekaasujen päästölupa. Tämä on 46 §:n 2 momentin mukaan edellytys sille, että laitokselle voidaan kirjata päästöoikeuksia.

Jokaisella on perustuslain 18 §:n 1 momentin perusteella oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Momentissa käytetty ilmaisu "lain mukaan" viittaa mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (HE 309/1993 vp, s. 67/II). Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisena pääsääntönä, mutta vakiintuneesti katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan mahdollista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävistä syistä. Sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (PeVL 16/2003 vp, s. 2/I, PeVL 67/2002 vp, s. 2/I).

Ehdotetulle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Perustuslakivaliokunta on todennut säännöksen taustalla olevan ajatus siitä, että sääntelyyn liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus (PeVM 25/1994 vp, s. 10/I).

Päästölupa myönnetään 9 §:n 1 momentin nojalla sellaiselle toiminnanharjoittajalle, jolla 2 kohdan mukaan on muun ympäristönsuojelu-

lainsäädännön perusteella oikeus harjoittaa toimintaa. Edellytyksenä 1 kohdan perusteella on, että toiminnanharjoittajan suunnitelmat päästöjen tarkkailemiseksi ja niistä laadittavan selvityksen toimittamiseksi viranomaiselle ovat riittävät ja asianmukaiset. Vaikka ehdotuksessa ei nimenomaisesti olekaan kysymys elinkeinon harjoittamisen luvanvaraistamisesta, muodostuu sääntely tosiasiallisesti elinkeinonharjoittamisen oikeudelliseksi edellytykseksi. Sääntely toisaalta edellyttää ainoastaan, että muun lainsäädännön mukaisen toiminnan harjoittajalla on lisäksi riittävät suunnitelmat päästöjen tarkkailemiseksi ja selvitysten toimittamiseksi. Lupaedellytykset ovat siten lievät. Luvan myöntäminen perustuu oikeusharkintaan. Ehdotus ei ole tältä osin perustuslain kannalta ongelmallinen.

Luvan peruuttaminen. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomais-toimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Valiokunta on sen vuoksi katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 67/2002 vp, s. 2/I).

Päästökauppaviranomainen voi 13 §:n 3 momentin nojalla peruuttaa kasvihuonekaasujen päästöluvan, jos luvanhaltija on olennaisesti rikkonut momentin 1 kohdassa mainittuja velvoitteitaan. Luvan peruuttamismahdollisuus on sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättä sidottava siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet velvoitteiden täyttämiseen (PeVL 40/2002 vp, s. 4/II). Sääntelyn tällainen tarkistaminen on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Momentin 2 kohdassa peruuttamismahdollisuus on sidottu viranomaisen kehoitukseen. Lainkohdassa tarkoitettua ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä voidaan pitää sääntelyn tarkoituk-

sen ja luvanhaltijoiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmista olennaisena rikkomuksena. Ehdotus ei tältä osin ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Päästöoikeuksien jako

Säännökset päästöoikeuksien jakamisesta ovat merkityksellisiä perustuslain 15 §:n 1 momentissa jokaiselle turvatun omaisuuden suojan kannalta. Sääntely liittyy myös elinkeinon harjoittamisen vapauteen.

Toiminnanharjoittajien taloudellisten toimintamahdollisuuksien näkökulmasta keskeisiä ovat kysymykset päästöoikeuksien määrästä ja niiden jakoperusteista. Päästöoikeudet ovat kuitenkin vaihdantakelpoisia, minkä vuoksi niiden jako-osuudet eivät muodostu ehdottomiksi. Toiminnanharjoittaja voi päästökauppajärjestelmän puitteissa hankkia itselleen lisää päästöoikeuksia tai luovuttaa niitä muille.

Sääntelyn tarkkarajaisuudesta valiokunnalla ei ole huomautettavaa. Laitokset ryhmitellään 3 luvun säännösten perusteella alaryhmiin laitoksissa harjoitettavan toiminnan luonteen tai niissä tuotettavien tuotteiden perusteella. Samaan alaryhmään kuuluville laitoksille jaetaan päästöoikeuksia samoilla perusteilla. Oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on valiokunnan mielestä asianmukaista pitää laitosten päästöhistoriaa ehdotetulla tavalla keskeisenä päästöoikeuksien jakoperusteena ensimmäisellä päästökauppa-kaudella. Kun lisäksi otetaan huomioon, että tällä kaudella päästöoikeudet jaetaan toiminnanharjoittajille maksutta (15 §) ja että lakiehdotus sisältää säännöksiä päästöoikeusmäärän kohtuullistamisesta (29 ja 31 §), ei sääntely valiokunnan mielestä muodostu perustuslain näkökulmasta suhteettomaksi. Koska lain vaikutukset ovat vaikeasti ennakoitavissa, tulee perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuteen liittyvät näkökohdat ottaa lakia sovellettaessa — samoin kuin lainsäädäntöä esimerkiksi seuraavia päästökauppa-kausien varten kehitettäessä — asianmukaisesti huomioon niin, ettei sääntely muodostu suhteellisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi elinkeinon harjoittamiselle.

Muita seikkoja

Kansallinen jakosuunnitelmaesitys. Päästöoikeuksien myöntämisestä päättää 37 §:n 1 momentin nojalla valtioneuvosto sen jälkeen, kun komissio on käsitellyt kansallisen jakosuunnitelmaesityksen. Tämä esitys sisältää 14 §:n 1 momentin mukaan tiedot myönnettävien päästöoikeuksien kokonaismäärästä ja siitä, miten päästöoikeudet on tarkoitettu jakaa toiminnanharjoittajille. Kansallisesta esityksestä päättää 34 §:n 1 momentin nojalla valtioneuvosto, ja sen valmistele 32 §:n 1 momentin perusteella yhteistyössä muiden asianomaisten ministeriöiden kanssa kauppa- ja teollisuusministeriö. Sen on 2 momentin mukaan varattava tilaisuus lausunnon antamiseen paitsi toiminnanharjoittajille myös viranomaisille ja muille tahoille, joiden toimintaa tai etua jakosuunnitelmaesitys erityisesti koskee.

Kansallinen jakosuunnitelmaesitys vaikuttaa välittömästi päästöoikeuksien jakoedellytyksiin Ahvenanmaan maakunnassa. Esityksellä on siksi erityistä merkitystä maakunnalle, jonka lainsäädäntövallan piiriin luonnon- ja ympäristönsuojeluasiat Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan mukaan kuuluvat. Valiokunta pitää sen vuoksi tärkeänä, että maakuntahallitukselle varataan itsehallintolain 33 §:stä ilmevien periaatteiden mukaisesti tilaisuus antaa lausunto jakosuunnitelmaesityksestä sen valmistelun aikana.

Valtioneuvoston päättäessä kansallisen jakosuunnitelmaesityksen sisällöstä valtioneuvosto näyttäisi lakiehdotuksen 35 §:n 2, 3 ja 5 kohdan perusteella päättävän myös eräistä ehdotetulla lailla säädettävistä seikoista. Tätä ei kuitenkaan ole tarkoitettu, vaan säännöksissä on kysymys jakosuunnitelmaesityksen informaation sisältöön kohdistuvista vaatimuksista. Näin ymmärrettyinä ehdotus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Muutoksenhakukielto. Valtioneuvoston päätökseen ei 71 §:n 1 momentin mukaan saa hakea muutosta siltä osin kuin päätös koskee päästöoikeuksien kokonaismäärää tai uusille osallistujille 27 §:n mukaan varattavaa osuutta. Valtio-

neuvoston päätöksissä näistä seikoista ei valtiokunnan mielestä ole välittömästi kysymys kenenkään sellaisesta oikeudesta, jota koskeva päätös olisi perustuslain 21 §:n 1 momentin takia voitava saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lakiehdotuksen 37 ja 38 §:n nojalla tehtävä lopullinen päätös päästöoikeuksien kokonaismäärästä vaikuttaa kuitenkin välillisesti päästöoikeuksien myöntämiseen ja siten esimerkiksi toiminnanharjoittajalle myönnettävien päästöoikeuksien määrään. Muutoksenhakukiellon tarvetta on aiheellista tältä osin vielä harkita.

Päästöselvityksen todentaja. Toiminnanharjoittajan on 53 §:n mukaan käytettävä päästöselvityksen todentamisessa todentajaa, joka on sellaiseksi hyväksytty Suomessa tai muussa ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa. Todentajana voi toimia myös muu kuin viranomainen. Todentamistoiminnan järjestäminen ehdotetulla tavalla on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Kun otetaan huomioon 58 §:n 3 momentti hallinto-oikeuden yleislainsäädännön soveltamisesta todentamistoiminnassa, ei sääntelyn voida katsoa vaarantavan perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Ehdotus on näin ollen ongelmaton perustuslain 124 §:n kannalta. Sääntely todentajan tehtävistä kuitenkin muodostuu 52 §:n 3 momentin ja 54 §:n perusteella jossain määrin sekavaksi. Tältä osin sääntelyä on syytä pyrkiä vielä täsmentämään.¹

Asetuksenantovaltuus. Kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksella annetaan 59 §:n nojalla tarkempia säännöksiä muun ohella päästöjen tarkkailusta ja todentajan hyväksymismenettelystä.

Lakiehdotus sisältää niukasti säännöksiä päästöjen tarkkailusta. Toiminnanharjoittajan velvollisuus tarkkailla päästöjä ilmenee kyllä esimerkiksi 6 §:n 2 kohdasta ja 9 §:n 1 momentin 1 kohdasta. Vaatimus tarkkailujärjestelmän luotettavuudesta, uskottavuudesta ja tarkkuu-

¹ Lakiehdotuksen 54 § sisältää viittauksen väärään lainkohtaan.

desta käy kuitenkin pelkästään välillisesti ilmi 52 §:n 3 momentista. Sääntelyä laissa on tältä osin aiheellista selkeyttä.

Todentajan hyväksyminen on hallintoasia, jonka käsittelyssä noudatettavaan menettelyyn sovelletaan hallintolakia. Perustuslain 80 §:n 1 momentin takia on selvää, ettei ehdotetun valtuuden nojalla voida antaa säännöksiä yksilön oikeusaseman perusteista todentajan hyväksymismenettelyssä (PeVL 46/2002 vp, s. 8/II). Valtuutuksen asiallinen merkitys jää siksi vähäiseksi (PeVL 70/2002 vp, s. 6/II).

Lain voimaantulo. Laki tulee 72 §:n 1 momentin mukaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Momentissa erikseen lueteltuja lainkohtia kuitenkin sovelletaan laissa mainittavasta ajankohdasta lukien.

Lain eräiden säännösten voimaantuloajankohda on sidoksissa Euroopan unionin ja sen muiden jäsenvaltioiden ratkaisuihin päästökauppajärjestelmästä. Tämä muodostaa sellaisen perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitetun erityisen syyn, joka oikeuttaa sinänsä jättämään lain tai sen joidenkin säännösten voimaantuloajankohdan säätämisen asetuksen varaan.

Lain voimassaolon ja sen soveltamisen käsitteet ovat sekoittuneet lakiehdotuksessa (ks. myös PeVL 5/2004 vp, s. 2). Käytettävän käsitteistön kannalta on ehdotettua luontevampaa lähteä siitä, että vain "voimassa olevaa" lakia "sovelletaan" (PeVL 2/2004 vp, s. 3/II). Voimaantulosäännöstä on siksi tarkistettava niin, että lain voimaantuloajankohda käy siitä ilmi tavanomaiseen tapaan ja että säännöksessä mainitaan erikseen ne lain EU:n päästökauppajärjestelmään kytkeytyvät säännökset (ainakin 1 §, 6 §:n 3 kohta, 31 §, 37—41 §, 6 luku, 62—65 § ja 69 §:n 2 ja 3 momentti), joiden voimaantulo tai soveltamisajankohdasta säädetään valtioneuvoston asetuksella (PeVL 1/2004 vp, s. 4/II).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 13 §:n 3 momentin 1 kohdasta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 18 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Klaus Pentti /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Simo Rundgren /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Annika Lapintie /vas	Seppo Särkiniemi /kesk
	Markus Mustajärvi /vas	Ilkka Taipale /sd
	Reino Ojala /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.