

## YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 37/2006 vp

### Hallituksen esitys laiksi Kioton mekanismien käytöstä

*Talousvaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 5 päivänä syyskuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Kioton mekanismien käytöstä (HE 108/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi talousvaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Tapio Wallenius, ulkoasiainministeriö

- neuvotteleva virkamies Seppo Oikarinen ja erikoistutkija Juhani Tirkkonen, kauppaja teollisuusministeriö
- neuvotteleva virkamies Kristiina Isokallio, ympäristöministeriö
- projektipäällikkö Juha Seppälä, Suomen ympäristökeskus SYKE
- johtava asiantuntija Riitta Larnimaa, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- ympäristönsuojelukoordinaattori Jouni Nissinen, Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- projektipäällikkö Karoliina Auvinen, WWF Finland.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Kioton mekanismien käytöstä. Lain tarkoituksena on luoda tarvittavat hallinnolliset puitteet, jotka mahdollistavat myös muiden kuin valtion itsensä osallistumisen Kioton pöytäkirjan mukaisiin hanketoimintoihin ja päästökauppaan. Laki myös mahdollistaa niin kutsuttujen Kioton päästöyksiköiden hankkimisen näillä mekanismeilla. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että päästökauppalailla perustettu päästökaupparekisteri toimii myös Kioton pöytäkirjan mukaisena päästöyksiköistä kirjaa pitävänä kansallisena rekisterinä. Esityksellä pannaan myös täytäntöön osan niistä muutoksista, jotka lokakuussa 2004 tehtiin siihen Euroopan parlamentin ja neuvoston

direktiiviin, jolla perustettiin Euroopan laajuisen kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä.

Kioton pöytäkirjan sopimuspuolten marrasjoulukuussa 2005 pitämässä ensimmäisessä kokouksessa tehtiin joukko pöytäkirjan velvoitteiden täytäntöönpanon yksityiskohtia koskevia päätöksiä. Kioton pöytäkirja ja nämä päätökset mahdollistavat myös muiden kuin valtioiden osallistumisen Kioton mekanismien käyttöön, mutta vain valtion valtuuttamina. Lisäksi hanke-mekanismien käyttö edellyttää, että valtio antaa myös hankkeelle hyväksyntänsä.

Lailla ehdotetaan säädettäväksi, millä edellytyksillä hankkeelle ja sen toteuttajalle annetaan

Suomen valtion valtuutus ja millä edellytyksillä Suomen valtion hyväksyntä. Laissa säädetään myös siitä, mikä viranomainen antaa valtuutuksen ja hyväksynnän kunkin mekanismin osalta ja millä edellytyksillä viranomainen voi peruuttaa antamansa valtuutuksen tai hyväksynnän.

Suomessa toteutettavaa yhteistoteutushanketta koskeva valtuutus ja hyväksyntä perustuvat tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja Suomen alueen ulkopuolella toteutettavien hankkeiden osalta oikeusharkintaan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Esityksen mukaan valtuutuksen saaminen edellyttää aina yhteyttä Suomeen. Vain poikkeustapauksessa valtuutus annetaan muulle kuin sellaiselle oikeushenkilölle, jolla on kotipaikka Suomessa.

Esityksessä ei ehdoteta hankkeen hyväksynnälle asetettavaksi sellaisia edellytyksiä, joita ei sisälly Kioton pöytäkirjaan, sen nojalla tehtyihin päätöksiin tai EU:n lainsäädäntöön. Muualla

kuin Suomessa toteutettavaa hanketta ei kuitenkaan ehdoteta voitavan hyväksyä, jos hankkeen sisältö tai toteutustapa on Suomen hyväksymien kansainvälisen yhteistyön periaatteiden tai kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden vastainen tai hyväksynnän antaminen olisi muutoin omiaan vahingoittamaan Suomen kansallista etua. Suomessa toteutettavan hankkeen tulee olla toteutettavissa Suomessa noudatettavan lainsäädännön mukaisesti. Ehdotettu laki ei koski Ahvenanmaata.

Lakiin sisällytetään ne kansallisen rekisterin mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat säännökset, jotka ovat tarpeen kansallisen rekisterin toiminnasta Kioton pöytäkirjan nojalla annettujen säännösten toimeenpanemiseksi. Laki ei kuitenkaan sääntele asioita, joista on jo määräyksiä Suomessa suoraan sovellettavassa EU-lainsäädännössä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2006 aikana.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Suomella on Kioton sitoumuskaudella vuosina 2008—2012 käytettävissään sallittuja päästömääräyksiköitä 71,1 milj. ekvivalenttisen hiilidioksiditonin edestä keskimäärin vuodessa, mikä ei riitä kattamaan arvioituja kasvihuonekaasupäästöjä kyseisinä vuosina. Kansallisen energia- ja ilmastostrategian uudistamisen yhteydessä tehdyn linjauksen mukaan päästövelvoitteen hoitamiseen osallistuvat päästökauppa-sektorin ja sen ulkopuolisten sektoreiden toimijat sekä myös valtio hankkimalla päästöyksiköitä Kioton mekanismeilla 10 Mt:n määrää vastaan.

Kioton mekanismien käytön ensisijainen tavoite on hankkia päästöyksiköitä kustannustehokkaasti. Mekanismien käyttö tulee kuitenkin nähdä myös osana teknologian siirtoa, jolla ilmastomuutoksen kannalta keskeiset kehitys- ja siirtymämaat saadaan asteittain tiiviimmin mukaan kasvihuonekaasujen vähentämiseen. Mekanismien käytöllä luodaan samalla valmiuksia hyödyntää mekanismien kaltaisia järjestelmiä myös vuoden 2012 jälkeen toteutettavassa ilmastopolitiikassa, jos kansainvälisessä ilmastopolitiikassa kehitys etenee siihen suuntaan. Mekanismien käytöllä suunnataan siten päästöjen vähentämiseen tähtäviä toimia oman maan sijasta kokonaisuuden kannalta edullisimpiin kohteisiin sekä tuetaan kestävästä kehitystä maassa, jossa hanke toteutetaan.

Suomen tavoitteena on hankkia omalla hanke-toteutuksella päästöyksiköitä 3,7 Mt, josta noin 2,7 Mt puhtaan kehityksen hankkeilla eli CDM-hankkeilla ja 1 Mt yhteistoteutushankkeilla eli JI-hankkeilla vuosina 2006—2012. Hanketoi-

mintaan liittyvien saatavuusriskien vuoksi oman hanketoteutuksen ohella esitetään hankittavaksi noin 3 Mt päästöyksiköitä valtioiden välisen päästökaupan avulla. Osto-ohjelmassa keskitytään sellaiseen päästökauppaan, johon on kytketty päästöjä vähentäviä tai muita ympäristötoimia ns. Green Investment Schemen (GIS) avulla.

CDM-hankkeisiin panostetaan JI-hankkeita enemmän, koska suurissa kehitysmaissa, kuten Kiinassa, Intiassa ja Brasiliassa myyntipotentiaali on suuri ja niissä arvioidaan olevan paremmat hankintamahdollisuudet kuin JI-maissa. Koeohjelman CDM-hankkeita on toteutettu ja vireillä Hondurasissa, El Salvadorissa ja Sambiassa. JI-hankkeita ja kansainvälistä päästökauppaa koskevia neuvotteluja on toistaiseksi käyty Bulgarian, Romanian, Venäjän ja Tsekin tasavallan kanssa. JI-hankkeita on toteutettu Viron ja Ukrainan kanssa. GIS-konseptin toimintamalleja vasta luodaan, eikä sille siten ole kansainvälisiä sääntöjä. GIS-kauppoja on tehty toistaiseksi erittäin vähän. GIS saattaa kuitenkin mahdollistaa suurten päästöyksikkömäärien kustannustehokkaan hankinnan ja sellaisten politiikkatoimien liittäminen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen kohdemaissa, joita JI-hankkeiden kautta ei ole mahdollista toteuttaa (kuten institutionaaliset kehitys- ja koulutushankkeet).

Kioton mekanismien käyttö edistää ympäristötekniikan kehittämistä, siirtoa kehitysmaihin, käyttöönottoa ja yleensä hankkeiden isäntämaiden kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Isäntämaat saavat hankkeiden kautta investointeja ja kehittyneitä, vähäpäästöistä teknologiaa. Ulkoasianministeriön päästövähennemien hankintaa Suomelle vv. 2006—2012 koskevassa toimintasuunnitelmaluonnoksessa määritellään CDM:n politiikkaulottuvuuksiksi ilmastopoliittinen ulottuvuus, suomalaisen ympäristöosaamisen ja teknologian siirron edistäminen sekä kehityspoliittinen ulottuvuus.

Ulkoasiainministeriön toimintasuunnitelmaluonnoksen mukaan koeohjelman kokemusten perusteella voidaan arvioida, että muun ohella pienvesivoimahankkeet, tuulienergia, energiamuodon vaihto, biomassahankkeet ja kaatopaikkakasauprojektit tarjoavat kiinnostavaa poten-

tiaalia hankkeille. Hiilidioksidin varastointi ja muut innovatiiviset ratkaisut voivat tulevaisuudessa tarjota uusia toimintamahdollisuuksia.

Marrakeshissa pidetyssä ilmastopöytäkirjan sopimusosapuolten seitsemännessä konferenssissa (COP 7) päästiin yhteisymmärrykseen Kioton pöytäkirjan toimeenpanosäännöistä, mukaan lukien mekanismien käyttö ja toimintatavat niiden käytössä. Nämä hyväksyttiin muodollisesti Montrealissa vuonna 2005 (COP 11). Näihin kuuluu ensinnäkin vaatimus mekanismien täydentävyydestä. Teollisuusmaiden mekanismeilla hankkima mahdollisuus ylittää päästokiintiönsä ei saa olla määrällisesti merkittävä. Mitään lukuarvoa tälle täydentävyysvaatimukselle säännöt eivät kuitenkaan määrittele.

Linkkidirektiivin mukaan EU:n jäsenvaltiot voivat sallia, että laitosten toiminnanharjoittajat voivat käyttää Kioton hankemekanismeista saatuja päästövähennyksiä päästökaupassa. Kaudella 2008—2012 mekanismien käytön enimmäismäärä asetetaan kansallisessa jakosuunnitelmaesityksessä ja laitoskohtainen raja päästöoikeuksien myöntämispäätöksissä. Kioton mekanismien käyttöä koskevalla lailla luodaan hallinnolliset puitteet suomalaisten oikeushenkilöiden osallistumiselle mekanismien käyttöön, mutta linkkidirektiivi pannaan täytäntöön tältä osin hallituksen esityksellä laiksi päästökauppalain muuttamisesta (HE 161/2006 vp), josta valiokunta antaa lausuntonsa erikseen. Kansallisessa jakosuunnitelmaluonnoksessa esitetään päästökauppasektorin toiminnanharjoittajille mahdollisuutta käyttää hankemekanismeja enintään 11,7 % laskennallisten päästöoikeuksien kokonaismäärästä. Valiokunta pitää tätä perusteltuna lähtökohtana korostaen, että Kioton sopimuksen päästövähennysvelvoitteiden täyttäminen pääasiassa kansallisin toimin on selkeä lähtökohta.

Valiokunta korostaa myös Kioton pöytäkirjaan, osapuolikokousten päätöksiin ja linkkidirektiiviin perustuvien hyväksyttävyyssuhteiden merkitystä. Linkkidirektiivin 11 a artiklan mukaan EU:n päästökauppajärjestelmässä ei voida Kioton ensimmäisellä velvoitekaudella eikä sitä edeltävällä kolmivuotiskaudella käyttää maan-

käytöstä, maankäytön muutoksesta tai metsätaloutta koskevista toiminnoista eikä ydinvoimahankkeista saatuja ERU- tai CER-yksiköitä. Päästökauppalakia koskevan muutosesityksen (HE 161/2006 vp) 51 c §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vastaavat rajaukset oikeuteen käyttää hankeyksiköitä. Linkkidirektiivin 11 b artiklan 6 kohta edellyttää, että yli 20 megawattia tuottavien vesivoimahankkeiden osalta jäsenvaltiot varmistavat hankkeita hyväksyessään, että asiaankuuluvat kansainväliset perusteet ja ohjeet otetaan huomioon tällaisia hanketoimintoja kehitettäessä. Kohdassa viitataan erityisesti Maailman patokomission vuoden 2000 marraskuussa valmistuneeseen raporttiin<sup>1</sup> sisältyviin perusteisiin ja ohjeisiin. Kioton mekanismien käyttöä koskevan lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 4 kohdassa ehdotetaan CDM-hankkeen hyväksymisen perusteista säädettäväksi viittaamalla Kioton pöytäkirjan ja sen osapuolikokouksen vaatimuksiin. Lakiesityksen perustelujen mukaan hankkeiden hyväksymiselle asetettavat edellytykset on toteutettu viittauksilla Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin ja yhteisö-lainsäädäntöön siitä syystä, että sääntely voi lähitulevaisuudessakin muuttua.

#### *CDM-hankkeiden hyväksymiskriteerit*

Valiokunta korostaa, että hankemekanismeilla tuetun kehityksen tulee olla mahdollisimman kestävä ja päästövähennyspotentiaaliltaan tehokasta. Säädöehdotus on huolellisesti laadittu, mutta erittäin tekninen. Esimerkiksi lain tarkoitus kuvaavassa 1 §:ssä todetaan lain tarkoituksena olevan luoda hallinnolliset puitteet Kioton mekanismien käyttämiseksi, mutta ei kuvata sisällöllisiä tavoitteita, kuten ympäristöteknologian kehittämisen, siirron ja käyttöönoton edistämistä kehitysmaissa ja yleensä hankkeiden isäntämaiden kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamisen tukemista. Valiokunta esittää talousvaliokunnalle, että se harkitsee näiden, omien päästövähennystavoitteiden saavuttami-

sen ohella keskeisten sisällöllisten tavoitteiden lisäämistä 1 §:ään.

Kioton pöytäkirjan soveltamissääntöjen perusedellytys hankkeen hyväksyttävyydelle CDM-hankkeeksi on, että sen ilmastoon kannalta suotuisia vaikutuksia ei syntyisi ilman siihen osallistuvien toisten maiden panosta (ns. lisäisyysvaatimus). Kioton pöytäkirja ja osapuolikokouksen päätökset edellyttävät lisäksi muun muassa, että CDM-hankkeet edistävät isäntävaltion kestävä kehitystä. Hankkeen kasvihuonekaasujen vähentämistä koskevien vaikutusten tulee myös olla mitattavissa olevia ja pitkäaikaisia.

Lähtökohtaisesti hankkeen isäntävaltio arvioi hanketta hyväksyessään, edistääkö hanke kestävä kehitystä. Isäntävaltio lausuu kirjallisesti hankkeen kestävä kehityksen mukaisuudesta, eikä hanketta voi rekisteröidä CDM-hankkeeksi ilman tätä lausumaa. Myös hankkeen validointiraportin laativa riippumaton toimija (designated operational entity, DOE) lausuu raportissaan hankkeen kestävä kehityksen periaatteiden mukaisuudesta.

CDM-hankkeeksi hankkeen hyväksyy ja rekisteröi ilmastopimuksen sihteeristön alaisuudessa toimiva puhtaan kehityksen mekanismin hallintoneuvosto (CDM Executive Board). Hallintoneuvosto valvoo, että syntyneiden päästöyksiköiden synty tapa täyttää Kioton pöytäkirjan ja osapuolikokouksen päätösten vaatimukset, muun muassa kestävä kehityksen mukaisuuden. Hankkeen kestävä kehityksen mukaisuutta sekä sen vaikutusten mitattavuutta ja pitkäaikaisuutta CDM-hallintoneuvosto arvioi hankkeasiakirjan ja validointiraportin sisältämien tietojen perusteella.

Valiokunta pitää tärkeänä kestävä kehityksen näkökulman ja yleensä hankkeiden hyväksymiskriteerien eksplisiittistä sisällyttämistä lakiin. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kriteeriperusta tuodaan esiin, mutta pykälätasolla viittaus on vain tekninen. Valiokunta katsoo, että sääntelyn informatiivisuutta voidaan parantaa vaihtoehtoisesti muuttamalla lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 4 kohtaa siten, että siinä viitataan keskeisiin, tavoitteellisiin hy-

<sup>1</sup> Dams and Development — a New Framework for Decision-Making.

väksymiskriteereihin seuraavasti: 4) hanke tavoitteidensa ja suunnitellun toteutuksensa puolesta täyttää Kioton pöytäkirjassa ja osapuolikkousten päätöksissä asetetut edellytykset, *kuten kestävän kehityksen edistämisen sekä päästövähennysten lisäisyyden, mitattavuuden ja pitkäaikaisuuden*; sekä päästökauppadirektiivin 11 b artiklan 6 kohdassa asetetut edellytykset; ja sitä on muutenkin pidettävä toteuttamiskelpoisena.

#### *Muita muutosehdotuksia*

Valiokuntakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että lakiehdotuksesta puuttuu todentamistehtävien suorittamista koskeva pykälä. Koska todentaja tulee lain nojalla toimimaan julkisessa hallintotehtävässä, tulee lakiin sisällyttää päästökauppalain tapaan vähintään julkisen hallintotehtävän hoitamisedellytykset kuvaava sääntely esimerkiksi seuraavasti: *Todentajan on tässä laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annetussa laissa (13/2003), hallintolaisissa (434/2003) ja kielilaisissa (423/2003) säädetään.*

Lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin mukaan ympäristöministeriö voi todentajan hyväksy-

sään asettaa hyväksymispäätöksessä ehtoja, jotka ovat tarpeen todentamisen asianmukaiseksi suorittamiseksi. Valiokuntakuulemisessa on tullut esiin, että tarvetta on myös asetuksenantovaltuudelle. Valiokunta katsoo, että valtuuden voisi sijoittaa 3 momentin loppuun seuraavasti: *Ympäristöministeriö voi lisäksi antaa asetuksella tarkempia säännöksiä päästöjen tarkkailusta, päästöistä laadittavasta selvityksestä, todentajan lausunnosta, todentajan hyväksymismenettelystä, hyväksymisen edellytysten arvioinnista ja todentamistehtävän suorittamisesta.*

Valiokunta ehdottaa myös lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin 6 kohdan alkuun lisättäväksi *hankkeen piiriin kuuluvien päästöjen tarkkailusta* (ja hankkeen tuottamien päästövähennysten todentamisesta on hyväksyttävä suunnitelma). Lisäksi esitetään harkittavaksi, onko selvyuden vuoksi tarpeen lisätä lakiehdotuksen 14 §:n 3 momentin loppuun virke: *Valtuutuksen antamisesta päättää ympäristöministeriö.*

#### **Lausunto**

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

*että talousvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.*

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pentti Tiusanen /vas	Kari Kärkkäinen /kd
vpj.	Oras Tynkkynen /vihr	Jouko Laxell /kok
jäs.	Susanna Haapoja /kesk	Mikaela Nylander /r
	Rakel Hiltunen /sd	Säde Tahvanainen /sd
	Sinikka Hurskainen /sd	Satu Taiveaho /sd
	Tuomo Hänninen /kesk	Unto Valpas /vas
	Antti Kaikkonen /kesk	Ahti Vielma /kok
	Inkeri Kerola /kesk	vjäs. Esko Ahonen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos.