

## TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 27/2006 vp

### Hallituksen esitys laiksi Kioton mekanismien käytöstä

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 5 päivänä syyskuuta 2006 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi Kioton mekanismien käytöstä (HE 108/2006 vp).

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti ympäristövaliokunta on antanut asiasta lausunnon (YmVL 37/2006 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Seppo Oikarinen ja erikoistutkija Juhani Tirkkonen, kauppa- ja teollisuusministeriö

- neuvotteleva virkamies Tuomas Kuokkanen, ympäristöministeriö
- ylitarkastaja Karoliina Anttonen, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jarno Ilme ja lakimies Johanna Pakkala, Energiamarkkinavirasto
- toimialajohtaja Jukka Leskelä, Energiateollisuus ry
- projektipäällikkö Karoliina Auvinen, Suomen WWF.

Lisäksi kirjalliset lausunnot ovat antaneet

- Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry
- Metsäteollisuus ry
- Teknologiateollisuus ry.

#### 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 mahdollistaisi niin kutsuttujen Kioton päästöyksiköiden hankkimisen näillä mekanismeilla. Lisäksi säädettäisiin, että päästökauppalailta perustettu päästökaupparekisteri toimisi myös Kioton pöytäkirjan mukaisena päästöyksi-

köistä kirjaa pitävänä kansallisena rekisterinä. Esityksellä pantaisiin myös täytäntöön osa niistä muutoksista, jotka lokakuussa 2004 tehtiin siihen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin, jolla perustettiin Euroopan laajuinen 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 säädettäisiin, millä edellytyksillä hankkeelle ja sen toteuttajalle annetaan Suomen valtion valtuutus ja millä edellytyksillä Suomen valtion hyväksyntä. Laissa säädettäisiin 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 perustuisivat tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja Suomen alueen ulkopuolella toteutettavien hankkeiden osalta oikeusharkintaan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Esityksen mukaan valtuutuksen saaminen edellyttää aina yhteyttä Suomeen. Vain poikkeustapauksessa valtuutus annettaisiin muulle kuin sellaiselle oikeushenkilölle, jolla on koti-paikka 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 voitaisi hyväksyä, jos hankkeen sisältö tai toteutustapa on Suomen hyväksymien kansainvälisen yhteistyön periaatteiden tai kansainvälis-oikeudellisten velvoitteiden vastainen tai hyväksynnän antaminen olisi muutoin omiaan vahingoittamaan Suomen kansallista etua. Suomessa toteutettavan hankkeen tulisi olla toteutettavissa Suomessa noudatettavan lainsäädännön mukaisesti. Ehdotettu laki ei koskisi Ahvenanmaata.

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

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2006 aikana.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

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

Esityksellä säännellään niistä hallinnollisista menettelyistä, joita Kioton pöytäkirjan mukaisiin hanketoimintoihin osallistuminen edellyttää. Esityksellä luotaisiin puitteet sille, että yritykset voivat hankkia päästöyksiköitä hankemekanismeilla sekä käydä niillä kauppaa. Päästöyksiköitä voisivat hankkia myös päästökaup-palvelvoitteiden ulkopuoliset tahot. Mekanismeilla hankittujen päästöyksiköiden käyttöä päästökaupan piirissä olevissa laitoksissa sää-dellään puolestaan EY:n ns. linkkidirektiivillä

[Parlamentin ja Neuvoston direktiivi kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä annetun direktiivin muuttamisesta Kioton pöytäkirjan hankemekanismien osalta; KOM (2003) 403]. Linkkidirektiivin täytäntöönpano on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä (Laki päästökauppala-in muuttamisesta; HE 161/2006 vp).

Yritys voisi pitää hallussaan rajoittamatonta määrää mekanismeilla hankittuja päästöyksiköitä, mutta se voisi hyödyntää niistä päästövähennysvelvoitteidensa kattamiseksi vain rajoitetun määrän. Näin sen vuoksi, että Kioton pöytäkirja ja osapuolikokouksen päätökset edellyttävät, että mekanismien käyttö voi olla vain kansallisia toimia täydentävää. Siitä, minkä verran laitos voisi käyttää mekanismeilla hankittuja päästöyksiköitä velvoitteensa täyttämiseksi, säädet-

täisiin edellä mainitussa päästökauppalain muuttamista koskevassa esityksessä.

Valiokunta katsoo, että Kioton mekanismien käyttö lisää päästövähennystoimien kustannustehokkuutta. Tämä on puolestaan omiaan vähentämään ilmastovelvoitteiden täyttämistä kansantaloudelle aiheutuvaa taakkaa. Valiokunta painottaa, että tarvittavat hallinnolliset menettelyt tulee pitää mahdollisimman keveinä, jotta kustannustehokkuutta ei aiheeta vaaranneta.

Suomella on kansallisen päästövähennystavoitteensa täyttämiseksi selkeä tarve käyttää Kioton mekanismeja. Talousvaliokunta on todennut tämän tarpeen myös energia- ja ilmastostrategiasta antamassaan mietinnössä (TaVM 8/2006 vp). Suomella on Kioton sitoumuskaudella vuosina 2008—2012 käytettävissään sallittuja päästömääräyksiköitä vuosittain 71,5 miljoonan ekvivalenttisen hiilidioksiditonin edestä. Päästöjen arvioidaan ylittävän tämän määrän noin 10 miljoonalla tonnilla. Suomen tavoitteena on hankkia vuosina 2006—2012 omalla hanketoteutuksella päästöyksiköitä 3,7 miljoonaa tonnia, josta noin 2,7 miljoonaa tonnia kuuluisi puhtaan kehityksen hankkeiden eli CDM-hankkeiden piiriin ja loppu osa yhteistoteutushankkeiden eli JI-hankkeiden piiriin. Hanketoimintaan liittyvien riskien vuoksi oman hanketoteutuksen ohella valtio hankkisi noin 3 miljoonaa tonnia päästöyksiköitä valtioiden välisen päästökaupan avulla.

Esitys mahdollistaa hankkeiden toteuttamisen myös Suomessa tarkoin määritellyin kriteerein, joita säänneltäisiin mm. esityksen 10 §:ssä. Valiokunta esittää, että esitystä täsmennetään tältä osin erityisesti hankkeiden seurannan osalta yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin todetulla tavalla. Kokonaisuutena arvioiden valiokunta katsoo, että mekanismien avulla voidaan tukea sekä kansallisten päästövähennysvelvoitteiden täyttämistä että kasvihuonekaasujen vähentämistä kehitys- ja siirtymätalousmaissa. Tämä tukee osaltaan valiokunnan painottamaa globaalia lähestymistapaa ilmastopolitiikassa.

Esityksen mukaisesti vastuu mekanismien hallinnoinnista jakautuisi ympäristöministeriön ja ulkoasiainministeriön kesken. Näin joudutaan

poikkeamaan tavoiteltavasta yhden luukun periaatteesta, mutta voidaan toisaalta taata kunkin mekanismin käytön osalta paras asiantuntemus. Talousvaliokunta kuitenkin painottaa, että kahden viranomaistahon järjestelmästä mahdollisesti aiheutuvaa hallinnollista taakkaa tulee pyrkiä vähentämään ministeriöiden tiiviillä yhteistyöllä ja esimerkiksi sähköistä asiointia kehittämällä.

Energiamarkkinaviraston yhteydessä oleva Suomen kansallinen päästökaupparekisteri toimisi sekä hankemekanismeilla että päästökaupan avulla hankittujen päästöyksiköiden rekisterinä. Viraston työ määrän arvioidaan kasvavan tämän johdosta merkittävästi. Valiokunta kiinnittää viraston riittävien resurssien turvaamiseen vakavaa huomiota. Kyseessä on huomattavaa taloudellista pääomaa hallinnoiva yksikkö, jonka tulee kyetä ylläpitämään ajantasaista rekisteriä ja hoitamaan tähän liittyvät kansainväliset velvoitteet moitteettomasti.

Ympäristövaliokunta on lausunnossaan (YmVL 37/2006 vp) mm. esittänyt, että päästövähennystavoitteiden ohella keskeiset sisällölliset tavoitteet, kuten ympäristöteknologian kehittäminen, siirto ja käyttöönotto sekä kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamisen tukeminen lisättäisiin lakiehdotuksen lain tarkoitusta sääntelevään 1 §:ään. Tämän lisäksi tai vaihtoehtoisesti tulisi ympäristövaliokunnan näkemyksen mukaan ehdotuksen Suomen ulkopuolella toteutettavien CDM- ja JI-hankkeiden hyväksymistä koskevaan 7 §:ään lisätä viittaus kestäväan kehitykseen, jonka edistäminen olisi yksi hankkeen hyväksymisen edellytyksistä.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen tavoitteena on luoda hallinnolliset puitteet Kioton mekanismien käytölle. Luvituksen edellyttämät kriteerit on pyritty laatimaan mahdollisimman yksiselitteisiksi ja siten, että ne takaavat suomalaisille toimijoille tasavertaiset toimintaedellytykset mekanismien käyttöön. Valiokunta katsoo, että kansainvälisessä järjestelyssä sääntöjen tulisi olla kaikille osallistujille samat.

Talousvaliokunta painottaa ympäristövaliokunnan tapaan kestävä kehityksen tavoitetta koko ympäristöpolitiikkaa ja myös Kioton me-

kanismeja suuntaavana viitekehyksenä. Kestävä kehitys on kuitenkin käsitteenä laaja ja monitulkintainen, minkä vuoksi sen asettaminen toteutamedellytykseksi olisi valiokunnan näkemyksen mukaan ristiriidassa esityksen edellä todettujen tavoitteiden kanssa. Valiokuntakäsittelyn yhteydessä on myös viitattu siihen, että muodollisesti Kioton pöytäkirja liittyy kestävä kehityksen vaatimuksen vain CDM-hankkeisiin.

Edellä olevan vuoksi valiokunta ei ehdota, että 1 §:ää tai 7 §:ää muutettaisiin ympäristövaliokunnan esittämällä tavalla. Talousvaliokunta yhtyy sen sijaan muihin ympäristövaliokunnan tekemiin muutosesityksiin ja on ottanut ne huomioon lakiehdotukseen tekemissään muutosesityksissä.

### ***Yksityiskohtaiset perustelut***

#### ***2 luku. Osallistuminen hankkeisiin ja kansainväliseen päästökauppaan***

*9 §. Suomessa toteutettavan hankkeen hyväksyminen yhteistoteutushankkeeksi ja hyväksyntään sisältyvä valtuus.* Pykälässä säädetään Suomen alueella tai talousvyöhykkeellä, Ahvenanmaata lukuunottamatta, toteutettavan yhteistoteutushankkeen hyväksymisen edellytyksistä.

Valiokunta ehdottaa, että pykälän tarkoitusta selvennettäisiin lisäämällä sen 1 momentin 6 kohtaan hankkeen hyväksynnän edellytykseksi myös suunnitelma hankkeen todentamiseen liittyvästä tarkkailusta.

*10 §. Suomessa toteutettavan yhteistoteutushankkeen päästövähennysyksiköiden todentaminen ja todentajan hyväksyminen.* Pykälässä säädetään ne edellytykset, jotka yhteistoteutushankkeen todentajan tulee täyttää tullakseen hyväksytyksi todentajan tehtävään.

Valiokunta toteaa, että todentajan suorittamia todentamistehtäviä olisi pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Tällöin sovellettavaksi tulevat viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999), sähköisestä asioinnista viranomaisessa annettu laki (13/2003), hallintolaki (434/2003) ja kielilaki (423/2003). Valiokunta

ehdottaa, että pykälään lisätään uusi momentti, jossa edellä todetulla tavalla säänneltäisiin todentajan tehtävien suorittamisesta.

Lakiehdotuksen mukainen 3 momentti siirtyisi uudeksi 4 momentiksi. Sen mukaan ympäristöministeriö voi todentajan hyväksyessään asettaa hyväksymispäätöksessä ehtoja, jotka ovat tarpeen todentamisen asianmukaiseksi suorittamiseksi. Asian käsittelyn yhteydessä on tullut esille tarve antaa ympäristöministeriölle myös asetuksenantovaltuus, joka koskisi tarkempaa sääntelyä päästöjen tarkkailun ja todentamisen sisällöstä. Tämänkaltaiseen valtuuteen olisi tarvetta erityisesti sen vuoksi, että pöytäkirjan ensimmäisessä osapuolikokouksessa perustetulla yhteistoteutushankkeiden todentamista käsittelevällä ns. ohjauskomitealla (Supervisory Committee) on mahdollisuus antaa tarkempia ohjeita yhteistoteutushankkeiden todentamisesta. Valtuus koskisi näiden teknisluonteisten ohjeiden kansallista sääntelyä. Valiokunta ehdottaa, että tätä koskeva valtuus lisättäisiin 4 momenttiin.

Valiokunta on lisäksi tehnyt 2 momentin 5 kohtaan kielellisen tarkistuksen.

*12 §. Muutoksenhaku todentajan lausuntoon. (Uusi)* Perustuslain 124 §:ssä mainitun oikeusturvan toteuttaminen edellyttää, että todentajan lausuntoon voidaan hakea oikaisua.

Valiokunta ehdottaa, että lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa säädettäisiin kaksivaiheisesta lausuntoa koskevasta muutoksenhakumenettelystä. Asianosaisen olisi ensiksi pyydyttävä todentajaa oikaisemaan lausunnon mahdolliset virheet, puutteet ja väärintulkinnat 14 päivän kuluessa lausunnon tiedoksisaannista. Oikaisumenettelyssä saamaansa päätökseen tyytymätön voisi edelleen hakea muutosta lausuntoon siten kuin hallintolainkäyttölaisissa (586/1996) säädetään.

*15 (14) §. Valtuutus päästöyksiköiden säilyttämiseen tilillä ja siirtoihin kansainvälisessä päästökaupassa.* Pykälässä säädetään päästöoikeusyksiköiden säilyttämiseen tarvittavasta valtuutuksesta, jos säilyttäminen tapahtuu muu-

alla kuin valtion tilillä. Pykälässä ei kuitenkaan säädetä, kuka valtuutuksen antaa.

Valiokunta ehdottaa, että 3 momentin loppuun lisättäisiin selventävä virke, jonka mukaisesti valtuutuksen antaa ympäristöministeriö.

### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:*

### **Valiokunnan muutosehdotus**

## **Laki**

### **Kioton mekanismien käytöstä**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

(2—5 mom. kuten HE)

#### **Yleiset säännökset**

10 §

1—3 §  
(Kuten HE)

*Suomessa toteutettavan yhteistoteutushankkeen päästövähennysyksiköiden todentaminen ja todentajan hyväksyminen*

2 luku

(1 mom. kuten HE)

#### **Osallistuminen hankkeisiin ja kansainväliseen päästökauppaan**

Todentajan hyväksymisen edellytyksenä on, että:

4—8 §  
(Kuten HE)

(1—4 kohta kuten HE)

5) todentajalla on käytössään riittävästi *pätevöitynyttä henkilöstöä* todennettavan hankkeen kasvihuonepäästöjen arviointiin, hankkeen ominaisuudet huomioon ottaen (*poist.*); sekä

9 §

(6 kohta kuten HE)

*Suomessa toteutettavan hankkeen hyväksyminen yhteistoteutushankkeeksi ja hyväksyntään sisältyvä valtuutus*

*Todentajan on laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), hallintolaissa (434/2003) ja kielilaisissa (423/2003) säädetään. (Uusi)*

Suomen valtion hyväksyntä yhteistoteutushankkeeksi voidaan hakemuksesta antaa Suomen alueella tai talousvyöhykkeellä toteutettavalle hankkeelle, jos:

(1—5 kohta kuten HE)

6) *hankkeen piiriin kuuluvien päästöjen tarkailusta ja hankkeen tuottamien päästövähennysten todentamisesta on hyväksyttävä suunnitelma.*

Ympäristöministeriö voi todentajan hyväksyessään asettaa hyväksymispäätöksessä ehtoja, jotka ovat tarpeen todentamisen asianmukaiseksi suorittamiseksi. *Ympäristöministeriö voi lisäksi antaa asetuksella tarkempia säännöksiä*

*päästöjen tarkkailusta, päästöistä laadittavasta selvityksestä, todentajan lausunnosta, todentajan hyväksymismenettelystä, hyväksymisen edellytysten arvioinnista ja todentamistehtävän suorittamisesta. (4 mom. HE:n 3 mom.)*

11 §  
(Kuten HE)

12 § (Uusi)

#### **Muutoksenhaku todentajan lausuntoon**

*Todentajan lausuntoon saa hakea oikaisua todentajalta 14 päivän kuluessa lausunnon tiedoksisaannista. Lausuntoon on liitettävä oikaisuvaatimusohjeet.*

*Todentajan oikaisumenettelyssä antamaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaisissa (586/1996) säädetään.*

13 ja 14 (12 ja 13) §  
(Kuten HE)

15 (14) §

*Valtuutus päästöyksiköiden säilyttämiseen tilillä ja siirtoihin kansainvälisessä päästökaupassa*

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Valtuutus säilyttää päästöoikeustilillään kaikkia päästöyksiköitä annetaan muulle kuin 2 momentissa tarkoitetulle oikeushenkilölle hakemuksesta, jos se on vakavarainen ja sillä muutoinkin on tosiasialliset mahdollisuudet käydä

kansainvälistä päästökauppaa Kioton pöytäkirjan vaatimusten ja osapuolikokouksen päätösten mukaisesti. *Valtuutuksen antamisesta päättää ympäristöministeriö.*

(4 ja 5 mom. kuten HE)

16—21 (15—20) §  
(Kuten HE)

3 luku

#### **Kansallisen rekisterin toiminta**

22—30 (21—29) §  
(Kuten HE)

4 luku

#### **Erinäisiä säännöksiä**

31 ja 32 (30 ja 31) §  
(Kuten HE)

5 luku

#### **Voimaantulo**

33 (32) §

*Lain voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2007.

34 (33) §  
(Kuten HE)

Helsingissä 20 päivänä joulukuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Sirpa Paatero /sd
vpj.	Jari Leppä /kesk (osittain)	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Arto Bryggare /sd	Antti Rantakangas /kesk
	Sari Essayah /kd	Martin Saarikangas /kok
	Klaus Hellberg /sd (osittain)	Sari Sarkomaa /kok (osittain)
	Esko Kiviranta /kesk	Juhani Sjöblom /kok (osittain)
	Martti Korhonen /vas (osittain)	Oras Tynkkynen /vihr (osittain)
	Marjaana Koskinen /sd (osittain)	vjäs. Mauri Salo /kesk (osittain)
	Seppo Lahtela /kok	Osmo Soininvaara /vihr (osittain).
	Jere Lahti /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.