

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 27/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om användning av Kyotomekanismerna

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 september 2006 en proposition med förslag till lag om användning av Kyotomekanismerna (RP 108/2006 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har miljöutskottet lämnat ett utlåtande i ärendet (MiUU 37/2006 rd). Utlåtandet återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Seppo Oikarinen och specialforskare Juhani Tirkkonen, handels- och industriministeriet
- konsultativ tjänsteman Tuomas Kuokkanen, miljöministeriet
- överinspektör Karoliina Anttonen, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Jarno Ilme och jurist Johanna Pakkala, Energimarknadsverket
- verksamhetschef Jukka Leskelä, Finsk Energiindustri rf
- projektchef Karoliina Auvinen, WWF Finland.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Finlands Näringsliv
- Skogsindustrin rf
- Teknologiindustrin.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om användning av Kyotomekanismerna. Syftet med lagen är att upprätta en nödvändig administrativ ram för att också andra än staten själv ska kunna delta i projektverksamhet och utsläppshandel enligt Kyotoprotokollet och för att s.k. Kyotoutsläppsenheter ska kunna förvärvas med mekanismerna. Dessutom ska det föreskrivas att det utsläppshandelsregister som upprättats genom lagen om utsläppshandel ska vara det nationella register enligt Kyotoprotokollet som redovisar utsläppsenheter. Genom propositionen verkställs också

en del av ändringarna i oktober 2004 i Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsätter för växthusgaser inom gemenskapen.

Vid det första mötet för parterna i Kyotoprotokollet i november-december 2005 fattades ett antal beslut som gällde detaljer i genomförandet av åtagandena i protokollet. Kyotoprotokollet och besluten möjliggör också för andra än stater att utnyttja Kyotomekanismerna, men bara med fullmakt av staten. För att en projektbaserad me-

kanism ska kunna utnyttjas måste staten också ge projektet sitt godkännande.

Genom lagen föreskrivs på vilka villkor fin-ska staten ger sin fullmakt och sitt godkännande för ett projekt. I lagen ska också föreskrivas vil-ken myndighet som ger fullmakt och godkän-nande för varje enskild mekanism, och under vil-ka förutsättningar myndigheten kan återkalla sin fullmakt eller sitt godkännande.

En fullmakt och ett godkännande för ett pro-jekt för gemensamt genomförande i Finland ska grunda sig på lämplighetsprövning och projekt utanför Finland på juridisk prövning med vissa undantag.

För en fullmakt förutsätts det alltid en kopp-ling till Finland. Endast i undantagsfall ska en fullmakt kunna ges en juridisk person som inte har hemort i Finland.

För godkännande av ett projekt ska inte stäl-las villkor som inte ingår i Kyotoprotokollet, be-

slut som fattats med stöd av det eller EU-lagstift-ningen. Ett projekt som genomförs någon annan-stans än i Finland ska dock inte kunna godkän-nas, om projektets innehåll eller sättet att ge-nomföra det står i strid med principer för inter-nationellt samarbete eller internationella juridis-ka förpliktelser som Finland har godkänt eller om ett godkännande annars är ägnat att skada Finlands nationella intressen. Ett projekt som ska genomföras i Finland bör vara genomförbart i enlighet med finländsk lagstiftning. Den före-slagna lagen ska inte gälla Åland.

I lagen ska ingå bestämmelser om rättigheter och skyldigheter enligt det nationella registret som är nödvändiga för att det som bestäms i Kyotoprotokollet om det nationella registret ska kunna införas. Lagen reglerar dock inte frågor som det redan finns bestämmelser om i den EU-lagstiftning som är direkt tillämplig i Finland.

Lagen avses träda i kraft 2006.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig ut-redning finner utskottet förslaget nödvändigt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget men med följande anmärkningar och ändrings-förslag.

Propositionen innefattar bestämmelser om nödvändiga administrativa förfaranden för delta-gande i projekt enligt Kyotoprotokollet. Me-ningen är att upprätta en ram som ska möjliggö-ra för företag att förvärva utsläppsenheter med hjälp av projektmekanismerna och driva handel med dem. Också parter som inte omfattas av ut-släppshandelsåtagandena ska kunna förvärva ut-släppsenheter. Genom EG:s s.k. länkdirektiv [Europaparlamentets och rådets direktiv om änd-ring av direktivet om ett system för handel med utsläppsätter för växthusgaser inom gemenska-pen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektmekanismer; KOM (2003) 403] regleras i sin tur hur utsläppsenheter som förvärvats ge-nom mekanismerna får utnyttjas. Genomföran-det av länkdirektivet är under behandling i riks-

dagen (Lag om ändring av lagen om utsläpps-handel; RP 161/2006 rd).

Ett företag ska kunna inneha en obegränsad mängd utsläppsenheter som förvärvats genom mekanismerna, men det ska bara kunna utnyttja en begränsad mängd av dem för att uppfylla sitt utsläppsminskningståtagande. Detta därför att Kyotoprotokollet och partskonferensens beslut förutsätter att mekanismerna bara utnyttjas för att komplettera nationella insatser. I förslaget till ändring av lagen om utsläppshandel ska före-skrivas vilka mängder utsläppsenheter förvärva-de genom mekanismerna en anläggning får ut-nyttja för att uppfylla sitt åtagande.

Utskottet anser att Kyotomekanismerna för-bättrar utsläppsminskningståtgärdernas kost-nadseffektivitet. Det lyfter i sin tur av en del av den samhällsekonomiska bördan av att uppfylla klimatåtagandena. Utskottet ser helst att de nöd-vändiga administrativa förfarandena är så lätta som möjligt för att kostnadseffektiviteten inte i onödan ska ställas på spel.

Finland behöver klart Kyotomekanismerna för att kunna uppfylla sina utsläppsminskning-mål. Ekonomiutskottet har noterat behovet i sitt betänkande om energi- och klimatstrategin (EkUB 8/2006 rd). Under Kyotoprotokollets åtagandeperiod 2008—2012 har Finland tillgång till tillåtna utsläppsenheter motsvarande 71,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år. Utsläppen förväntas överskrida mängden med omkring 10 miljoner ton. För 2006—2012 har Finland som mål att genom egna projekt förvärva utsläppsenheter motsvarande ca 3,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Det är tänkt att ca 2,7 miljoner ton ska omfattas av CDM-projekt för ren utveckling och resten av JI-projekt för gemensamt genomförande. På grund av projektris-kerna kommer staten vid sidan av egna projekt att förvärva utsläppsenheter motsvarande ca 3 miljoner ton koldioxidekvivalenter genom den mellanstatliga utsläppshandeln.

Propositionen möjliggör projekt också i Finland på noga angivna villkor, t.ex. enligt 10 §. Utskottet föreslår att propositionen kompletteras till denna del, speciellt projektuppföljningen, på det sätt som anges närmare i detaljmotiveringen. På det hela taget kan mekanismerna utnyttjas både för att uppfylla de nationella utsläppsminskningssåtagandena och för att minska växthusgasutsläppen i u-länder och transitions-ekonomier. Det stöder i sin tur ett sådant globalt tillnärmningssätt till klimatpolitiken som utskottet velat lyfta fram.

Regeringen vill att ansvaret för administreringen av mekanismerna delas mellan miljöministeriet och utrikesministeriet. Det betyder ett avsteg från samserviceprincipen, men det kan å andra sidan garantera att de enskilda mekanismerna utnyttjar bästa tillgängliga expertis. Ekonomiutskottet understryker att den administrativa belastning som ett system med två myndigheter kan ge upphov till bör minskas genom ett nära samarbete mellan ministerierna och t.ex. genom bättre elektronisk kommunikation.

Finlands nationella utsläppshandelsregister som ska finnas vid energimarknadsverket ska tjäna som register för utsläppsenheter som för-

värvats både genom projektmekanismerna och genom utsläppshandel. Verkets arbetsbörda förväntas öka avsevärt på grund av detta. Det är mycket angeläget att verket tillförsäkras adekvata resurser, anser utskottet. Det handlar om en enhet som administrerar ett betydande ekonomiskt kapital och det ska gå i land med att föra ett uppdaterat register och sköta anknytande internationella åtaganden klanderfritt.

Miljöutskottet föreslår i sitt utlåtande (MiUU 37/2006 rd) att 1 § om lagens syfte kompletteras med både målen för utsläppsminskning och centrala innehållsliga mål typ utveckling, överföring och främjande av miljöteknik och stödjande av målen för hållbar utveckling. Dessutom eller alternativt bör 7 § om godkännande av CDM- och JI-projekt som genomförs utanför Finland kompletteras med en hänvisning till hållbar utveckling som är ett av villkoren för att ett projekt ska godkännas.

Utskottet påpekar att syftet med propositionen är att skapa en administrativ ram för utnyttjande av Kyotomekanismerna. Tillståndskriterierna har utformats så entydigt som möjligt och ska garantera finländska aktörer likvärda villkor för att utnyttja dem. Reglerna i den internationella ordningen bör vara de samma för alla deltagande, anser utskottet.

Ekonomiutskottet lyfter i likhet med miljöutskottet fram målet för hållbar utveckling som den vägledande referensramen för hela miljöpolitiken och Kyotomekanismerna. Men begreppet hållbar utveckling är mycket omfattande och mångtydigt och att ställa det som villkor för genomförandet står därför i strid med propositionens syften. I samband med behandlingen i utskottet har det också hänvisats till att Kyotoprotokollet formellt sett ställer hållbar utveckling som villkor bara för CDM-projekt.

På grund av detta föreslår utskottet inte att vare sig 1 § eller 7 § ändras enligt miljöutskottets önskemål. Däremot omfattar ekonomiutskottet miljöutskottets övriga ändringsförslag och har vägt in dem i sina förslag till ändringar i lagförslaget.

Detaljmotivering*2 kap. Deltagande i projekt och i den internationella utsläppshandeln*

9 §. Godkännande av ett projekt som skall genomföras i Finland som ett projekt för gemensamt genomförande samt den fullmakt som ingår i godkännandet. I paragrafen föreskrivs om villkoren för ett projekt som ett projekt för gemensamt genomförande inom Finlands territorium eller ekonomiska zon, med undantag av Åland.

Utskottet föreslår att paragrafens syfte preciseras genom att villkoret för godkännande av ett projekt enligt 1 mom. 6 punkten också ska omfatta en plan för övervakning i samband med kontrollen av projektet.

10 §. Kontroll av utsläppsminskningssenheter från ett projekt som genomförs i Finland och godkännandet av kontrollören. I paragrafen anges de villkor som kontrollören av ett projekt för gemensamt genomförande ska uppfylla för att bli godkänd som kontrollör.

Utskottet påpekar att kontrollörens kontrolluppgifter bör ses som offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen. Tillämpliga lagar är lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003), förvaltningslagen (434/2003) och språklagen (423/2003). Utskottet föreslår ett nytt moment som reglerar kontrollörens kontrolluppgifter.

Föreslagna 3 mom. blir nya 4 mom. Miljöministeriet ska alltså när det godkänner kontrollören ställa villkor som är nödvändiga för att kontrollen ska kunna genomföras på behörigt sätt. I samband med behandlingen av ärendet har det också påpekats att miljöministeriet skulle vara betjänt av ett bemyndigande att utfärda förordning om närmare bestämmelser om övervakningen av utsläpp och själva kontrollen. Ett sådant bemyndigande behövs framför allt för att

den s.k. styrkommitté (Supervisory Committee) för kontroll av projekt för gemensamt genomförande som inrättats vid den första partskonferensen ska kunna utfärda närmare anvisningar om hur projekt för gemensamt genomförande kontrolleras. Bemyndigandet ska gälla den nationella regleringen av de här tekniska anvisningarna. Utskottet föreslår att 4 mom. kompletteras med ett sådant bemyndigande.

Utskottet har dessutom justerat 2 mom. 5 punkten språkligt. Justeringen påverkar inte den svenska texten.

12 §. Fastställelse av utsläppsminskningssenheter i projekt som skall genomföras i Finland (Ny). För att rättsskyddet ska tillgodoses enligt 124 § i grundlagen måste det gå att söka ändring i en kontrollörs utlåtande.

Utskottet föreslår att lagen kompletteras med en ny paragraf om ett besvärsmått för utlåtande. En part ska först begära att kontrollören korrigerar eventuella fel, brister och feltolkningar i utlåtandet inom 14 dagar från att utlåtandet har meddelats. Den som inte nöjer sig med beslutet efter rättelseförfarandet ska kunna söka ändring i utlåtandet på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

15 (14) §. Fullmakt att förvara utsläppsenheter på kontot och att överföra dem i den internationella utsläppshandeln. I paragrafen föreskrivs om fullmakt för att få förvara utsläppsenheter på ett annat depåkonto än statens konto. Men där sägs ingenting om vem som ger fullmakten.

Utskottet föreslår att 3 mom. avslutas med en förtydligande mening om att fullmakten ges av miljöministeriet.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår ekonomiskutskottet

att lagförslaget godkänns med följande ändringar:

Utskottets ändringsförslag

Lag

om användning av Kyotomekanismerna

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.	10 §
Allmänna bestämmelser	<i>Kontroll av utsläppsminskningenheter från ett projekt som genomförs i Finland och godkännandet av kontrollören</i>
1—3 § (Som i RP)	(1 och 2 mom. som i RP. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.) <i>Kontrollören skall i sina offentliga förvaltningsuppgifter enligt denna lag följa lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003), förvaltningslagen (434/2003) och språklagen (423/2003). (Nytt)</i>
2 kap.	Miljöministeriet kan vid godkännandet av kontrollören i beslutet om godkännande ställa villkor som är nödvändiga för att kontrollen skall kunna genomföras på behörigt sätt. Miljöministeriet kan dessutom genom förordning utfärda närmare bestämmelser om kontrollen av utsläpp, rapporten om utsläpp, kontrollörens utlåtande, förfarandet vid godkännande av kontrollörer, bedömningen av förutsättningarna för godkännande och utförandet av kontrolluppgiften. (4 mom. som 3 mom. i RP)
Deltagande i projekt och i den internationella utsläppshandeln	
4—8 § (Som i RP)	
9 §	
<i>Godkännande av ett projekt som skall genomföras i Finland som ett projekt för gemensamt genomförande samt den fullmakt som ingår i godkännandet</i>	
Finska statens godkännande av ett projekt som ett projekt för gemensamt genomförande kan på ansökan ges för ett projekt som skall genomföras inom Finlands territorium eller ekonomiska zon, om (1—5 punkten som i RP) 6) det finns en godtagbar plan för övervakning av de utsläpp som projektet omfattar och kontroll av de utsläppsminskningar som projektet åstadkommer. (2—5 mom. som i RP)	11 § (Som i RP)
	12 § (Ny)
	<i>Sökande av ändring i kontrollörens utlåtande</i>
	<i>Rättelse i kontrollörens utlåtande får sökas hos kontrollören inom 14 dagar från det att ut-</i>

låtandet meddelats. Anvisningar för rättelseyrkande skall bifogas utlåtandet.

Ändring i kontrollörens beslut vid rättelseförfarande får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

13 och 14 (12 och 13) §
(Som i RP)

15 (14) §

Fullmakt att förvara utsläppsenheter på kontot och att överföra dem i den internationella utsläppshandeln

(1 och 2 mom. som i RP)

Fullmakt att förvara alla utsläppsenheter på sitt depåkonto ges någon annan än en juridisk person som avses i 2 mom. på ansökan, om denne är solvent och även i övrigt har faktiska möjligheter att idka internationell utsläppshandel i enlighet med kraven i Kyotoprotokollet och besluten vid partsmötet. *Beslut om fullmakt fattas av miljöministeriet.*

(4 och 5 mom. som i RP)

16—21 (15—20) §
(Som i RP)

3 kap.

Det nationella registrets verksamhet

22—30 (21—29) §
(Som i RP)

4 kap.

Särskilda bestämmelser

31 och 32 (30 och 31) §
(Som i RP)

5 kap.

Ikraftträdande

33 (32) §
(Som i RP)

Lagens ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 2007.

34 (33) §
(Som i RP)

Helsingfors den 20 december 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Jari Leppä /cent (delvis)
medl. Arto Bryggare /sd
Sari Essayah /kd
Klaus Hellberg /sd (delvis)
Esko Kiviranta /cent
Martti Korhonen /vänt (delvis)
Marjaana Koskinen /sd (delvis)
Seppo Lahtela /saml
Jere Lahti /saml

Sirpa Paatero /sd
Klaus Pentti /cent
Antti Rantakangas /cent
Martin Saarikangas /saml
Sari Sarkomaa /saml (delvis)
Juhani Sjöblom /saml (delvis)
Oras Tynkkynen /gröna (delvis)
ers. Mauri Salo /cent (delvis)
Osmo Soininvaara /gröna (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.

EkUB 27/2006 rd — RP 108/2006 rd