

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 37/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om användning av Kyotomekanismerna

Till ekonomiutskottet

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 och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- enhetschef Tapio Wallenius, utrikesministeriet

- konsultativ tjänsteman Seppo Oikarinen och specialforskare Juhani Tirkkonen, handels- och industriministeriet
- konsultativ tjänsteman Kristiina Isokallio, miljöministeriet
- projektchef Juha Seppälä, Finlands miljöcentral
- ledande expert Riitta Larnimaa, Finlands Näringsliv
- miljöskyddssamordnare Jouni Nissinen, Finlands naturskyddsförbund rf
- projektchef Karoliina Auvinen, WWF Finland.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om användning av Kyotomekanismerna. Syftet är att skapa de nödvändiga administrativa ramarna för att också andra än staten själv ska kunna delta i projektverksamhet och utsläppshandel enligt Kyotoprotokollet samt för att s.k. Kyotoutsläppsenheter ska kunna upphandlas med hjälp av mekanismerna. Dessutom ska det föreskrivas att det utsläppshandelsregister som upprättats genom lagen om utsläppshandel också ska vara det nationella register enligt Kyotoprotokollet som bokför utsläppsenheter. Genom propositionen verkställs också en del av de ändringar som gjordes i oktober 2004 i Europaparlamentets och rådets direktiv om införande av ett system för handel

med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.

Vid det första mötet för parterna i Kyotoprotokollet i november—december 2005 fattades ett antal beslut om detaljer i verkställandet av förpliktelserna i protokollet. Kyotoprotokollet och besluten möjliggör att också andra än stater deltar i användningen av Kyotomekanismerna men bara med fullmakt av staten. Dessutom förutsätter användningen av en projektbaserad mekanism att staten också ger projektet sitt godkännande.

Genom lagen föreskrivs om villkoren för att få finska statens fullmakt och finska statens godkännande för ett projekt. Vidare ska det föreskri-

vas om vilken myndighet som ger fullmakt och godkännande för varje mekanism och på vilka villkor myndigheten kan återkalla sin fullmakt eller sitt godkännande.

En fullmakt och ett godkännande för ett projekt för gemensamt genomförande som ska genomföras i Finland ska grunda sig på lämplighetsprövning, och projekt som ska genomföras utanför Finland på juridisk prövning med vissa undantag.

Regeringen förutsätter alltid en koppling till Finland för en fullmakt. Bara i undantagsfall ska en fullmakt kunna ges någon annan än en juridisk person med hemvist i Finland.

Villkor ska inte få ställas för godkännande av ett projekt som inte ingår i Kyotoprotokollet, beslut som fattats med stöd av det eller EU-lagstiftningen. Ett projekt som ska genomföras någon annanstans än i Finland får dock inte godkän-

nas, om projektets innehåll eller sättet att genomföra det står i strid med de principer för internationellt samarbete eller internationella juridiska förpliktelser som Finland har godkänt eller om ett godkännande annars skulle skada Finlands nationella intressen. Ett projekt som genomförs i Finland bör vara genomförbart i enlighet med finländsk lagstiftning. Den föreslagna lagen ska inte gälla Åland.

I lagen kommer att finnas bestämmelser om sådana rättigheter och skyldigheter enligt det nationella registret som är nödvändiga för att bestämmelserna i Kyotoprotokollet om det nationella registrets verksamhet ska kunna införas. Men lagen föreskriver inte om frågor som det redan finns bestämmelser om i direkt tillämplig EU-lagstiftning i Finland.

Lagen avses träda i kraft 2006.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Med hänvisning till propositionens motivering och annan utredning finner utskottet propositionen nödvändig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Finland har under Kyotoprotokollets åtagandeperiod 2008—2012 tillgång till tilldelade utsläppsenheter motsvarande 71,1 milj. ton koldioxidekvivalenter i snitt per år, men det räcker inte till för de beräknade utsläppen av växthusgaser under denna period. Enligt riktlinjerna i den reviderade nationella energi- och klimatstrategin deltar aktörer inom utsläppshandelssektorn och aktörer i sektorer som inte omfattas av utsläppshandel i genomförandet av utsläppsåtagandet. Också staten deltar genom att förvärva utsläppsenheter motsvarande 10 milj. ton med hjälp av Kyotomekanismerna.

Det främsta syftet med Kyotomekanismerna är att förvärva utsläppsenheter kostnadseffektivt. Men användningen av mekanismerna bör

också ses som ett led i sådan tekniköverföring som stegvis och starkare binder upp u-länder och transitionsekonomier med en central roll i klimatförändringssammanhang vid åtagandet att reducera växthusgasutsläpp. Mekanismerna gör det samtidigt möjligt att utnyttja liknande mekanismer i klimatpolitiken också efter 2012, om utvecklingen inom den internationella klimatpolitiken går i den riktningen. I stället för att vidta utsläppsreducerande åtgärder i eget land riktas mekanismerna till objekt som är fördelaktigare i ett helhetsperspektiv och samtidigt kan en hållbar utveckling stödjas i det land där projektet genomförs.

Finland siktar på att förvärva utsläppsenheter för 3,7 milj. ton genom egna projekt, varav ca 2,7 milj. ton genom mekanismen för ren utveckling, alltså CDM-projekt, och 1 milj. ton genom mekanismen för gemensamt genomförande, alltså JI-projekt, 2006—2012. På grund av risken med tillgång i samband med projekten föreslås dessutom att utsläppsenheter för omkring 3 milj. ton förvärvas inom den mellanstatliga handeln med utsläppsrätter. I upphandlingsprogrammet

prioriteras utsläppshandel som involverar utsläppsreducerande eller andra miljöåtgärder genom det s.k. programmet för grön investering, Green Investment Scheme (GIS).

Det satsas mer på CDM-projekt än på JI-projekt, eftersom försäljningspotentialen i stora u-länder som Kina, Indien och Brasilien är stor och upphandlingsmöjligheterna bedöms vara bättre än i JI-länder. Inom ramen för ett försöksprogram har CDM-projekt redan genomförts och startats i Honduras, El Salvador och Zambia. Förhandlingar om JI-projekt och internationell handel med utsläppsrätter har hittills förts med Bulgarien, Rumänien, Ryssland och Tjeckien. JI-projekt har genomförts i samråd med Estland och Ukraina. Verksamhetsmodeller som följer GIS-konceptet är först under beredning och därmed saknas det internationella regler för det. Ännu så länge har ytterst få förvärv inom ramen för GIS genomförts. Men GIS kan komma att möjliggöra kostnadseffektivt förvärv av stora tilldelade utsläppsenheter och sådana policyåtgärder för att reducera växthusgasutsläpp i mälländerna som inte är genomförbara i form av JI-projekt (typ institutionella utvecklings- och utbildningsprojekt).

Kyotomekanismerna bidrar till att miljöteknik utvecklas, överförs till u-länder och införs och att målen för hållbar utveckling i projektens värdländer uppnås. Projekten tillför värdländerna investeringar och avancerad lågemitterande teknik. Enligt utrikesministeriets utkast till handlingsplan för utsläppsminskningar som Finland avser att förvärva 2006—2012 omfattar mekanismen för ren utveckling en klimatpolitisk dimension, finländskt miljökunnande och främjande av tekniköverföring samt en utvecklingspolitisk dimension.

I utkastet hävdas det att man utifrån erfarenheterna av försöksprogrammet kan bedöma att bl.a. småskalig vattenkraft, vindenergi, utbytbara energiformer, biomassa och soptippsgaser erbjuder en intressant potential för projekten. Lagring av koldioxid och andra innovativa lösningar kan i framtiden betyda nya verksamhetsmöjligheter.

Den sjunde partskonferensen (COP 7) mellan parterna i klimatkonventionen i Marrakech nådde samförstånd om reglerna för genomförande av Kyotoprotokollet, inbegripet mekanismernas användning och metodiken. De antogs formellt i Montreal 2005 (COP 11). De omfattar för det första ett krav på komplementaritet i mekanismerna. Industriländerna får inte överskrida sin utsläppskvot i betydande grad med hjälp av de utsläppsrätter de förvärvat genom mekanismerna. Något siffervärde för komplementaritetskravet anges emellertid inte.

Enligt länkdirektivet får EU-medlemsstaterna godkänna att en anläggnings verksamhetsutövare får utnyttja de utsläppsminskningar som Kyotomekanismerna genererat i handeln med utsläppsrätter. För perioden 2008—2012 läggs det maximala utnyttjandet av mekanismerna fast i det nationella förslaget till fördelningsplan och gränserna för enskilda anläggningar i besluten om utsläppsrätter. Lagen om användning av Kyotomekanismerna ger en administrativ ram för finländska juridiska personers användning av mekanismerna, men länkdirektivet kommer till denna del att sättas i kraft genom regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om utsläppshandel (RP 161/2006 rd). Utskottet kommer med ett separat utlåtande om den propositionen. I det nationella utkastet till fördelningsplan föreslås att verksamhetsutövare i utsläppshandelssektorn ska få utnyttja projektbaserade mekanismer för högst 11,7 procent av det totala kalkylerade antalet utsläppsrätter. Utgångspunkten är motiverad, anser utskottet, och understryker att principen klart och tydligt bör vara att Kyotoprotokollets åtaganden om utsläppsminskning primärt genomförs med nationella åtgärder.

Utskottet lyfter fram acceptabilitetskriterierna i Kyotoprotokollet, partskonferensernas beslut och länkdirektivet. Enligt artikel 11 a i länkdirektivet får CER och ERU från verksamhet som avser markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inte användas i gemenskapssystemet under Kyotoprotokollets första åtagandeperiod och en period av tre år innan. I 51 c § i förslaget till ändring av lagen om ut-

släppshandel (RP 161/2006 rd) föreslås motsvarande begränsningar i rätten att använda projekt-enheter. Artikel 11 b.6 i länkdirektivet förutsätter att medlemsstaterna för vattenkraftprojekt med en produktionskapacitet som överstiger 20 MW ska se till, när de godkänner sådan projektverksamhet, att relevanta internationella kriterier och riktlinjer respekteras, inklusive dem som finns i rapporten "Dammar och utveckling. Nya ramar för beslutsfattande" från november 2000 från Världskommissionen om dammar¹. I 7 § 1 mom. 4 punkten i förslaget till lag om användning av Kyotomekanismerna föreslås att det ska föreskrivas om villkoren för att godkänna ett projekt för mekanismen för ren utveckling genom hänvisning till villkoren i Kyotoprotokollet och partsmötet. Enligt motiveringen har villkoren för godkännande av projekt genomförts genom hänvisning till internationella fördrag som är bindande för Finland och gemenskapslagstiftningen av den anledningen att bestämmelserna kan förändras också inom en nära framtid.

Villkoren för att godkänna CDM-projekt

Utskottet understryker att sådan utveckling som stöds med projektbaserade mekanismer bör vara så hållbar som möjligt och ha en effektiv potential för utsläppsminskning. Författningsförslaget är väl förberett men mycket tekniskt. Till exempel i 1 § som beskriver lagens syfte sägs att lagen ska skapa administrativa ramar för deltagande i projektverksamhet enligt Kyotoprotokollet, men där beskrivs inte innehållsliga mål typ utveckling, överföring och främjande av miljöteknik i utvecklingsländer och stödjande av målen för hållbar utveckling i projektens värdländer över lag. Utskottet föreslår ekonomiutskottet att det vid sidan av de här egna målen för utsläppsminskning överväger att komplettera 1 § med innehållsliga mål.

En grundläggande förutsättning för att ett projekt ska godkännas som CDM-projekt enligt reglerna för tillämpning av Kyotoprotokollet är att projektets gynnsamma klimateffekter inte upp-

kommer utan en insats från de deltagande länderna (krav på s.k. additionalitet). Dessutom kräver Kyotoprotokollet och partsmötet bl.a. att CDM-projekten ska främja en hållbar utveckling i värdlandet. Därtill ska projektets växthusgasutsläppsreducerande effekter vara mätbara och långvariga.

När värdlandet för ett projekt godkänner projektet ska det i princip bedöma om det främjar en hållbar utveckling. Värdlandet ska komma med ett skriftligt yttrande om projektet är förenligt med principen om hållbar utveckling. Projektet kan inte registreras som ett CDM-projekt utan ett sådant yttrande. Också den oberoende kontrollör (designated operational entity, DOE) som skriver ut en kontrollrapport för projektet ska yttra sig om projektets förenlighet med principen om hållbar utveckling.

Projektet godkänns och registreras som CDM-projekt av CDM-styrelsen (CDM Executive Board) som står under klimatkonventionens sekretariat. Styrelsen övervakar att utsläppsenheterna uppfyller kraven i Kyotoprotokollet och partsmötets beslut, bl.a. förenligheten med principen om hållbar utveckling. Utifrån kontrollrapporten bedömer CDM-styrelsen om ett projekt är förenligt med principen om hållbar utveckling och om effekterna är mätbara och långvariga.

Utskottet anser att aspekterna på hållbar utveckling och kriterierna för att projekt över huvudtaget ska godkännas absolut bör ingå i lagen. I detaljmotiven till lagförslaget lyfts kriterierna fram, men i paragraferna är hänvisningen bara teknisk. Enligt utskottets mening kan bestämmelserna göras mer informativa genom följande ändring av föreslagna 7 § 1 mom. 4 punkten så att där hänvisas till de viktigaste, målinriktade godkännandekriterierna: 4) projektet i fråga om mål och planerat genomförande uppfyller de villkor som ställts i Kyotoprotokollet och i beslut vid partsmötet, *såsom att det skall främja en hållbar utveckling, vara mätbart och långverkande*, och i artikel 11 b.6 i utsläppshandelsdirektivet och det även i övrigt skall anses genomförbart.

¹ Dams and Development — a New Framework for Decision-Making

Övriga ändringsförslag

Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet har det kommit fram att det i lagförslaget saknas en paragraf om hur kontrolluppdraget ska utföras. Eftersom kontrollören enligt lagen kommer att inneha ett offentligt förvaltningsuppdrag bör åtminstone följande beskrivande bestämmelse om förutsättningarna för ett offentligt förvaltningsuppdrag i stil med utsläppshandelslagen tas in i lagen, t.ex.: *Kontrollören skall i sitt offentliga förvaltningsuppdrag 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).*

Enligt föreslagna 10 § 3 mom. kan miljöministeriet när det godkänner kontrollören i beslutet om godkännande ställa villkor som är nödvändiga för att kontrollen ska kunna genomföras på behörigt sätt. Vid utfrågningen av sakkunniga visade det sig att det också behövs ett bemyndigande att utfärda förordning. Utskottet anser

att följande bemyndigande kan placeras i slutet av 3 mom.: *Miljöministeriet kan dessutom genom förordning meddela närmare bestämmelser om kontrollen av utsläpp, rapporten om utsläpp, kontrollörens yttrande, godkännande av kontrollören, bedömningen av förutsättningarna för godkännande och utförande av kontrolluppdraget.*

Utskottet föreslår också att början av den föreslagna 9 § 1 mom. 6 punkten kompletteras med *de utsläpp som omfattas av projektet* (och det finns en godtagbar plan för kontroll av de utsläppsminskningar som projektet åstadkommer). Dessutom föreslår utskottet att det övervägs om slutet av föreslagna 14 § 3 mom. för klarhetens skull behöver kompletteras med: *Miljöministeriet beslutar om bemyndigande.*

Utlåtande

Miljöutskottet föreslår

att ekonomiutskottet ska beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 25 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pentti Tiusanen /vänst
vordf. Oras Tynkkynen /gröna
medl. Susanna Haapoja /cent
Rakel Hiltunen /sd
Sinikka Hurskainen /sd
Tuomo Hänninen /cent
Antti Kaikkonen /cent
Inkeri Kerola /cent

Kari Kärkkäinen /kd
Jouko Laxell /saml
Mikaela Nylander /sv
Säde Tahvanainen /sd
Satu Taiveaho /sd
Unto Valpas /vänst
Ahti Vielma /saml
ers. Esko Ahonen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.