

RP 5/2021 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 7 § i lagen om användning av Kyotomekanismerna

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om användning av Kyotomekanismerna ändras så att projekt för mekanismen för en ren utveckling inte i fortsättningen ska kunna godkännas.

Avsikten med propositionen är att få den nationella lagstiftningen i Finland att motsvara det internationella rättsläget. Den andra åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring löpte ut vid utgången av 2020, och det finns inga fler åtagandeperioder. I fortsättningen baserar sig det internationella samarbetet på Parisavtalet som ingicks 2015.

Den internationella rättsliga grunden för tillämpningen av de mekanismer som det har avtalats om genom Kyotoprotokollet upphörde likaså vid utgången av 2020 och det internationella samarbetet för att minska utsläppen fortsätter på basis av Parisavtalet och dess marknadsmekanism. Enligt förslaget ska Finland inte utfärda godkännanden av projekt för mekanismen för en ren utveckling efter ikraftträdandet av lagen.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL..... | 1 |
| MOTIVERING | 3 |
| 1 Bakgrund och beredning..... | 3 |
| 1.1 Bakgrund..... | 3 |
| 1.1.1 Förenta nationernas klimatavtal | 3 |
| 1.1.2 Marknadsmekanismer | 4 |
| 1.1.2.1 Kyotomekanismerna | 4 |
| 1.2 Beredning..... | 6 |
| 2 Nuläge och bedömning av nuläget..... | 6 |
| 2.1 Mekanismen för en ren utveckling och mekanismen enligt artikel 6 i Parisavtalet..... | 6 |
| 2.2 Eventuell prövningsrätt..... | 6 |
| 2.3 Eventuell ryktesskada..... | 7 |
| 3 Målsättningar | 7 |
| 4 Förslagen och deras konsekvenser..... | 7 |
| 4.1 De viktigaste förslagen..... | 7 |
| 4.2 De huvudsakliga konsekvenserna | 8 |
| 5 Alternativa handlingsvägar | 8 |
| 5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser..... | 8 |
| 5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet..... | 8 |
| 6 Remissvar | 8 |
| 7 Specialmotivering..... | 9 |
| 8 Ikraftträdande..... | 9 |
| 9 Verkställighet och uppföljning | 9 |
| 10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning | 9 |
| LAGFÖRSLAG | 11 |
| Lag om ändring av av 7 § i lagen om användning av Kyotomekanismerna | 11 |
| BILAGA | 13 |
| PARALLELLTEXT | 13 |
| Lag om ändring av 7 § i lagen om användning av Kyotomekanismerna | 13 |

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

1.1.1 Förenta nationernas klimatavtal

Förenta nationernas (FN) ramkonvention om klimatförändring (FördrS 61/1994, ändrad genom FördrS 82/1998), nedan klimatkonventionen, trädde i kraft internationellt 1994. Kyotoprotokollet till klimatkonventionen (FördrS 12 och 13/2005) godkändes av den tredje konferens (COP 3) mellan parterna i klimatkonventionen som ordnades i Kyoto i Japan den 11 december 1997. Kyotoprotokollet trädde i kraft internationellt den 16 februari 2005. Europeiska unionen och dess medlemsstater, inklusive Finland, förband sig till Kyotoprotokollet 2002. Protokollets första åtagandeperiod omfattade åren 2008–2012. Det åttonde partsmöte om Kyotoprotokollet som hölls i Doha, Qatar, godkände ett beslut om ändringar i Kyotoprotokollet (1/CMP.8, nedan Dohaändringen). Genom Dohaändringen infördes i Kyotoprotokollet en andra åtagandeperiod som omfattar åren 2013–2020. Kyotoprotokollets andra åtagandeperiod trädde i kraft den 31 december 2020 och löpte ut vid utgången av 2020, det vill säga 24 timmar senare. Dohaändringen har dock i enlighet med punkterna 5 och 6 i partsmötets beslut 1/CMP.8 tillämpats temporärt eller genomförts redan före ändringens internationella ikraftträdande (när det gäller EU-medlemsstaterna har det varit fråga om fullgörande av en förpliktelse). Kyotoprotokollet har inte en tredje åtagandeperiod.

Parisavtalet (FördrS 76/2016) godkändes vid den 21:a konferensen mellan parterna i klimatkonventionen i Paris den 12 december 2015. Parisavtalet trädde i kraft internationellt den 4 november 2016. Avtalets mål på lång sikt är att begränsa ökningen av jordklotets medeltemperatur till väl under två grader Celsius samt att fortsätta ansträngningarna för att stoppa ökningen så att den hålls under 1,5 grader Celsius jämfört med förindustriell nivå. För att uppnå detta mål ska parterna bereda, meddela och upprätthålla de vid respektive tidpunkt gällande nationella utsläppsminskningmålen. Dessutom har avtalet som mål att förbättra ländernas förmåga att anpassa sig till klimatförändringen samt att göra finansflöden förenliga med en utsläppsnål utveckling. En global utvärdering av uppnåendet av de långsiktiga målen görs med fem års mellanrum. Skyldigheterna enligt Parisavtalet gäller tiden efter 2020, då den andra åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet har löpt ut.

Det beslut om ingående av Parisavtalet som Europeiska unionens råd fattade på Europeiska unionens vägnar godkändes den 4 oktober 2016. EU samt de medlemsstater som slutfört sina nationella förfaranden deponerade sina ratifikations- och/eller godkännandeinstrument hos FN:s generalsekreterare den 5 oktober 2016. Depositarien meddelades samtidigt om omfattningen av EU:s behörighet i de frågor som omfattas av Parisavtalet enligt artikel 20.3 i Parisavtalet. Avtalet trädde för EU:s del i kraft den dag då avtalet trädde i kraft internationellt, det vill säga den 4 november 2016. Finland deponerade sitt ratifikationsinstrument om Parisavtalet hos FN:s generalsekreterare den 14 november 2016 och Parisavtalet trädde för Finlands del i kraft den 14 december 2016.

1.1.2 Marknadsmekanismer

1.1.2.1 Kyotomekanismerna

Kyotoprotokollet ger en möjlighet att använda de så kallade Kyotomekanismerna som medel för att rikta in de åtgärder som syftar till en utsläppsminskning och en ökning av sänkor i stället för på det egna landet på sådana objekt, där man med tanke på helheten kan påverka utsläppen eller sänkorna ekonomiskt mera fördelaktigt. Samtidigt är målet att stödja en hållbar utveckling i det land där projektet genomförs. Med Kyotomekanismerna kan en stat skaffa sig fler utsläppsenheter mot vilka den får överskrida sin egen utsläppskvot med motsvarande mängd. På motsvarande sätt kan staten också sälja en del av sin utsläppskvot som har blivit onödig.

Av mekanismerna är två, gemensamt genomförande (joint implementation, JI) och internationell utsläppshandel (emissions trading, ET), möjliga mellan industriländerna, medan den tredje mekanismen, mekanismen för en ren utveckling (clean development mechanism, CDM), förutsätter åtgärder i ett utvecklingsland. JI och CDM hänför sig till minskning av utsläpp eller ökning av sänkor som uppnås genom projekt som ska genomföras i konkreta objekt, medan ET är handel där föremålet är rätt till utsläpp av en viss storlek. Mekanismerna är arrangemang mellan de stater som är parter i protokollet, men protokollet möjliggör också att en stat kan ge fullmakt åt någon, till exempel ett företag, att delta i användningen av en mekanism på så sätt att företaget får de utsläppsenheter som uppkommer eller en del av dem som sina egna för att antingen använda dem själv eller sälja dem vidare. Likaså kan en stat ge ett företag fullmakt att inom ramen för ET köpa utsläppsenheter och sälja dem vidare. Via Kyotomekanismerna blir utsläppsenheterna objekt för internationell handel, en handel som kan idkas både av stater och av de juridiska personer som staterna har gett fullmakt.

Mekanismen för en ren utveckling (CDM) definieras i artikel 12 i protokollet. Där är det fråga om ett industrilands deltagande i ett projekt som realiserar i ett utvecklingsland. Det är därvid inte fråga om överföring av utsläppsenheter från ett lands register till ett annat, vilket gör att även tillsynen måste vara strängare, eftersom värdstaten enligt Kyotoprotokollet inte förutsätts ha ett tillförlitligt utvärderingssystem för utsläpp och det inte nödvändigtvis ligger i värdstatens intresse att låta bli att överdriva mängden uppkomna utsläppsminskningar. För CDM-projekt har det skapats ett internationellt tillsynsorgan, ett förvaltningsråd som agerar underställt Kyotoprotokollets partsmöte (CDM Executive Board). Förvaltningsrådet godkänner både enskilda CDM-projekt och de förfaringsätt (metodologier) som ska användas vid bedömningen av de utsläppsminskningar som de ger upphov till. Likaså godkänner förvaltningsrådet oavhängiga inrättningar som är behöriga att verifiera utsläppsminskningarna och fastställer mängden certifierade utsläppsminskningar (certified emissions reductions, CER) som uppkommer av enskilda projekt. De uppkomna CER-enheterna registreras i CDM-registret, som är underställt förvaltningsrådet. Från detta register kan enheterna under vissa förutsättningar överföras till de nationella registren i de industriländer som deltagit i projektet.

Lagen om användning av Kyotomekanismerna (109/2007, nedan mekanismlagen) skapar administrativa ramar för företags deltagande i projektverksamhet enligt Kyotoprotokollet och i internationell utsläppshandel enligt protokollet. Mekanismlagen skapar administrativa ramar också för finländska juridiska personers deltagande i användningen av mekanismer enligt artiklarna 6, 12 och 17 i Kyotoprotokollet genom fullmakt av finska staten. Lagen fastställde den arbetsfördelning som formades under Finlands CDM/JI-försöksprogram. Enligt arbetsfördelningen svarar utrikesministeriet för fullmakter och godkännanden som gäller CDM-projekt.

EU-medlemsstaterna har i de flesta fall slutat utfärda godkännanden eller förbereder sig för detta. Att det föreskrivs om ärendet i lag, såsom man i Finland har varit tvungen att göra, är i

EU-sammanhang exceptionellt. Således har de andra EU-länderna inte motsvarande tidspress. EU:s ståndpunkt i ärendet har också preciserats först under 2020, och av denna orsak har nationella lösningar och åtgärder inte kunnat genomföras tidigare.

1.1.2.2 Marknadsmekanismerna i Parisavtalet

I artikel 6 i Parisavtalet definieras en marknadsmekanism, och enligt den artikeln kan parterna idka frivilligt samarbete vid genomförandet av sina nationellt fastställda bidrag. Detta möjliggör en högre ambitionsnivå i deras begränsnings- och anpassningsåtgärder och för att främja en hållbar utveckling och miljömässig integritet. I artikel 6.2 i Parisavtalet fastställs principerna för användning av internationellt överförda begränsningsenheter mot nationellt fastställda bidrag. Parterna ska främja en hållbar utveckling och säkerställa miljömässig integritet och transparens. Parterna ska tillämpa robust redovisning för att säkerställa att dubbelräkning av internationellt överförda enheter kan undvikas. Parterna ska iaktta de riktlinjer som antagits av partsmötet. Användningen av internationellt överförda begränsningsenheter ska vara frivilligt och auktoriserat av deltagande parter.

I artikel 6.4 i avtalet fastställs att det upprättas en mekanism för att främja begränsning av utsläpp av växthusgaser och för att stödja en hållbar utveckling. Mekanismen upprättas under överinseende av partsmötet och får riktlinjer av det och parterna kan använda den på frivillig basis. Partsmötet utser det organ som mekanismen står under överinseende av och mekanismen ska sträva efter att främja begränsning av utsläpp av växthusgaser samtidigt som en hållbar utveckling gynnas, skapa incitament för och underlätta deltagande i begränsning av utsläpp av växthusgaser för offentliga och privata instanser som auktoriserats av en part, bidra till en minskning av utsläppsnivåerna i värdparten så att minskningen också kan användas av en annan part för att uppfylla dess nationellt fastställda bidrag, och möjliggöra en allmän begränsning av globala utsläpp. I artikel 6.5 fastställs begränsningar av användningen av de utsläppsminskningar som grundar sig på mekanismen. Utsläppsminskningarna ska inte användas samtidigt av den part som verkar som värdpart och av en annan part på basis av internationellt överförda resultat för att påvisa att dess nationellt fastställda bidrag uppnåtts.

Artikel 6.6 gäller användningen av intäkterna från aktiviteter enligt mekanismen. Partsmötet ska säkerställa att en andel av intäkterna från aktiviteter enligt mekanismen används för att täcka administrativa kostnader samt för att bistå parter som är utvecklingsländer och särskilt känsliga för skadliga effekter av klimatförändringen att täcka anpassningskostnaderna. I artikel 6.7 ges partsmötet fullmakt att vid sitt första möte anta regler, former och förfaranden för mekanismen.

Enligt artikel 6.8 anses det vara viktigt att integrerade, övergripande och balanserade icke-marknadsmässiga angreppssätt finns tillgängliga för parter som hjälp vid genomförandet av deras nationellt fastställda bidrag i ett sammanhang av hållbar utveckling och fattigdomsutrotning. Då kan de nationellt fastställda bidragen genomföras på ett samordnat och effektivt sätt, inbegripet genom bland annat begränsning, anpassning, finansiering, tekniköverföring och kapacitetsuppbyggnad, när det är lämpligt. Dessa angreppssätt ska sträva efter att främja begränsnings- och anpassningsambitionen, stärka den offentliga och privata sektorns deltagande i genomförandet av nationellt fastställda bidrag och förbättra möjligheterna till samordning mellan olika instrument och relevanta institutionella arrangemang.

Avsikten var att det skulle avtalas om reglerna för genomförandet av marknadsmekanismerna i Parisavtalet vid klimatmötet COP24 i Katowice i december 2018 och sedan vid klimatmötet COP25 i Madrid i december 2019. Parterna nådde dock inget samförstånd om reglerna. Nästa möjlighet att avtala om reglerna för mekanismerna är vid klimatmötet COP26 i Glasgow i november 2021.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid arbets- och näringsministeriet. Miljöministeriet och utrikesministeriet har understött beredningsarbetet.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Mekanismen för en ren utveckling och mekanismen enligt artikel 6 i Parisavtalet

Mekanismen för en ren utveckling (CDM) är en marknadsmekanism som är underställd Kyoto-protokollet. Det är motiverat att avveckla Kyotomekanismerna när Kyoto-protokollets andra åtagandeperiod löper ut vid utgången av 2020, eftersom deras rättsliga grund upphör när Kyoto-protokollets andra åtagandeperiod löper ut, och det inte blir en tredje åtagandeperiod.

Vid klimatmötet COP25 som hölls i Madrid i december 2019 fattades det dock inga behövliga beslut om avvecklande av mekanismerna och en kontrollerad övergång till marknadsmekanismen enligt artikel 6.4 i Parisavtalet. Till följd av covid-19-pandemiläget har klimatmötet COP26 i Glasgow flyttats från november 2020 till november 2021, och det har därför inte varit möjligt att år 2020 avtala om avvecklande av Kyotomekanismerna eller om reglerna för genomförandet av Parisavtalets marknadsmekanismer före november 2021.

I Parisavtalet föreskrivs det om en marknadsmekanism enligt artikel 6, och enligt denna mekanism kan parterna idka frivilligt samarbete vid genomförandet av sina nationellt fastställda bidrag. För överföring av enheter som fås genom sådant samarbete gäller från och med den 1 januari 2021 de mekanismanteckningar, regler och beslut som finns i Parisavtalet.

Den del av reglerna för genomförandet av marknadsmekanismerna i Parisavtalet som det ännu inte har avtalats om behandlas inte inom ramen för Kyoto-protokollet eller CDM. Frågor som gäller mekanismerna i Parisavtalet, såsom eventuella arrangemang för överföring av CDM-projekt och CDM-enheter (transition arrangements), utvärderingssystemet för utsläpp och beräkningskrav, kan behandlas endast vid de förhandlingar om artikel 6 i Parisavtalet som förs inom ramen för Parisavtalet, och besluten fattas genom beslut av Parisavtalets partsmöte. Det är dock möjligt att motsvarande beslut om avvecklande av CDM och om överföringsarrangemangen kommer att godkännas också genom beslut av Kyoto-protokollets partsmöte.

I december 2019 förband sig Finland till San Jose-principerna som gäller marknadsmekanismerna i Parisavtalet. De som har förbundit sig till principerna utnyttjar inte enheter som uppkommit före 2020, Kyotomarknadsmekanismenheter och därmed anslutna utsläppsminskningar för förverkligande av målen enligt Parisavtalet och andra internationella mål. San Jose-principerna är inte en rättsligt bindande internationell förpliktelse, men principerna har betydelse som en politisk viljeförklaring.

2.2 Eventuell prövningsrätt

Bestämmelserna om godkännande av CDM- och JI-projekt i mekanismlagen innehåller ingen prövningsrätt utan prövningen är till sin karaktär rättslig prövning. Ansökningar ska således behandlas och godkännas om villkoren uppfylls.

Ett undantag från den huvudregel som anges i 7 § 1 mom. och som gäller godkännande av alla projekt som uppfyller villkoren utgör 2 mom. i den paragrafen. I enlighet med 2 mom. ges god-

kännande inte, om projektets innehåll eller realiseringsätt står i strid med de principer för internationellt samarbete eller med de internationella juridiska förpliktelser som gäller Finland eller om ett godkännande annars vore ägnat att skada Finlands nationella intressen. Den prövningsrätt som ingår i 7 § 2 mom. i mekanismlagen gäller enligt motiveringen till regeringens proposition om lagen en situation där godkännande förhindras av till exempel ursprungsbefolkningens ställning eller internationella sanktioner. Som en undantagsbestämmelse ska 2 mom. självfallet tillämpas snävt.

2.3 Eventuell ryktesskada

Att lagen korrigeras på det sätt som det redogörs för i denna proposition är politiskt viktigt med tanke på Finlands internationella klimatrykte. Om korrigerande åtgärder inte vidtas finns det risk för att aktörer ansöker om godkännanden i Finland inom lagens gränser ännu efter 2020 och att Finland kan bli tvunget att bevilja dessa godkännanden.

I denna situation har det inte ansetts möjligt att vänta på att reglerna som gäller artikel 6 i Parisavtalet blir färdiga, eftersom det kan avtalas om dem först tidigast vid det nästa partsmötet i november 2021 (COP26, CMP16, CMA3).

3 Målsättningar

Avsikten med regeringens proposition är att få den nationella lagstiftningen i Finland att motsvara det ändrade internationella rättsläget. Eftersom Kyotoprotokollet inte har en tredje åtagandeperiod efter 2020 kommer den internationella rättsliga grunden för godkännande av projekt att upphöra efter den 31 december 2020.

Detta medför ett behov av snabba ändringar i mekanismlagen. Ändringar behövs i fråga om alla tre mekanismer, men särskilt brådskande är de i fråga om CDM, eftersom det har bedömts vara möjligt att CDM-ansökningar måste avgöras trots att den internationella rättsliga grunden upphör. Den centrala målsättningen med lagen är således att skapa ett kategoriskt hinder för godkännande av CDM-projekt så snart som möjligt efter utgången av 2020.

Det är också motiverat att den andra projektbaserade mekanismen JI avvecklas, men i praktiken har användningen av JI redan upphört i övrigt, och därför är ändringar som gäller den inte lika brådskande. Uppdateringen av bestämmelserna om JI har således ansetts vara möjlig först när det har avtalats om reglerna för marknadsmekanismen enligt Parisavtalet.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Genom den föreslagna lagen ändras 7 § i mekanismlagen så att i paragrafen slopas fullmakten att godkänna projekt för mekanismen för en ren utveckling och det till paragrafen fogas ett nytt 4 mom., där det konstateras att projekt för mekanismen för en ren utveckling inte kan godkännas.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Propositionen har inga konsekvenser för hushållen, den offentliga ekonomin eller samhällsekonomin. De företag som propositionen kan ha konsekvenser för är sannolikt företag som har haft för avsikt att delta i CDM-projekt som skulle godkännas från och med ingången av 2021, och som eventuellt redan har berett sådana projekt eller deltagit i beredningen av dem. Det finns dock mycket få sådana företag, om det överhuvudtaget finns några, eftersom aktörerna redan i flera år har vetat om att åtagandeperioden löper ut och att det inte blir någon ny åtagandeperiod. Även CDM:s styrelse har stakat ut riktlinjer för att emission av nya utsläppsenheter upphör vid årsskiftet. Således har företagen rimligen inte kunnat anta att godkännanden beviljas ännu efter 2020.

I och med avvecklingen av förfarandet för godkännande av CDM-projekt antas myndighetsuppgifterna minska, men minskningen antas vara temporär och återgå till nästan samma nivå som förut till följd av genomförandet av marknadsmekanismen enligt artikel 6 i Parisavtalet.

Vissa positiva miljökonsekvenser kan i den första fasen utebli, men de torde överföras till tiden då marknadsmekanismen enligt Parisavtalet tillämpas. Miljöfördelar beräknas inte gå förlorade, utan de väntas snarare förstärkas.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Det skulle också vara möjligt att samtidigt göra alla de ändringar som det ändrade internationella rättsläget kräver. Då behövs det inte flera på varandra följande ändringsrundor.

Det är dock motiverat att en mer omfattande ändring av detta slag som utöver CDM omfattar också JI och ET senareläggs till dess att ett samförstånd om marknadsmekanismerna i Parisavtalet har nåtts och man vet genom vilka arrangemang övergången sker, eftersom en sådan ändring kräver mer beredningstid. Av detta följer att lagen i sin nuvarande form är i kraft åtminstone långt in i 2021, och det är möjligt att det trots att en internationell rättslig grund saknas kommer in projektansökningar för behandling, och att de måste godkännas.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

I de flesta andra EU-länder har deltagandet i Kyotomekanismerna genomförts så att det inte finns något behov av lagändringar, eller så att lagstiftningen möjliggör att godkännanden inte beviljas eller begränsar möjligheten till godkännande till en annan åtagandeperiod. Sverige befinner sig dock i en liknande situation som Finland, och Sverige genomför de behövliga ändringarna i samband med en ändring av sin lag om handel med utsläppsrätter. Den nya lagen har trätt i kraft vid ingången av 2021. Enligt lagens ikraftträdandebestämmelse tillämpas den gamla lagen, alltså den lag som har upphävts genom den nya lagen, på projekt som har godkänts inom ramen för den andra åtagandeperioden.

6 Remissvar

Utlåtanden begärdes av miljöministeriet, utrikesministeriet och Energimyndigheten. Av dessa lämnade endast utrikesministeriet ett utlåtande, och ministeriet understödde propositionen. Utöver remissbehandlingen fördes det också förhandlingar med de nämnda aktörerna och med kommunikationsministeriet. Inte heller vid dessa förhandlingar identifierades det några behov av att ändra på propositionen.

7 Specialmotivering

7 §. *Godkännandet av ett projekt som genomförs utanför Finland.* Godkännandet av ett projekt som genomförs utanför Finland. Paragrafen ska ändras så att i dess 1 mom. slopas hänvisningarna till mekanismen för en ren utveckling. Till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. enligt vilket projekt för en ren utveckling inte kan beviljas godkännanden. Syftet med paragrafen är att säkerställa att projekt för mekanismen för en ren utveckling inte ska godkännas när en internationell rättslig grund de facto saknas.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft så snart som möjligt. På de projekt som har anhängiggjorts före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

9 Verkställighet och uppföljning

För verkställigheten av lagen svarar utrikesministeriet som har haft till uppgift att godkänna CDM-projekt. Dessa godkännanden ska alltså inte längre beviljas när lagen har trätt i kraft.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Eftersom det faktum att man upphör att godkänna projekt vid en viss angiven tidpunkt kan innebära ett retroaktivt ingripande i avtalsförhållanden mellan enskilda, ska ärendet utvärderas med tanke på egendomsskyddet och de grundläggande fri- och rättigheterna enligt grundlagen. Avtalsfriheten tryggas inte uttryckligen i grundlagen och regleringen av avtalsrätten hör i sig i princip till vanlig lagstiftning. Avtalsfriheten skyddas dock i viss mån med stöd av generalklausulen om egendomsskydd. I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis har bestämmelserna som begränsar avtalsfriheten granskats utifrån de allmänna förutsättningarna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna – exakthet, godtagbarhet och proportionalitet.

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis konsekvent ansett att retroaktivt ingripande i förmögenhetsrättsliga avtalsförhållanden mellan enskilda i princip är problematiskt. Egendomsskyddet enligt grundlagen tryggar också kontinuiteten i avtalsförhållanden, även om förbudet mot att ingripa retroaktivt i avtalsförhållandens okränkbarhet inte är ovillkorligt enligt grundlagsutskottets Praxis. Skyddet för kontinuiteten i förmögenhetsrättsliga rättshandlingar bottnar i tanken att skydda rättssubjektens berättigade förväntningar i ekonomiska frågor. I utskottets Praxis har skyddet för berättigade förväntningar ansetts omfatta rätten att lita på att lagstiftningen om de rättigheter och skyldigheter som är viktiga för avtalsförhållandet består och att denna typ av frågor inte kan regleras på ett sätt som i oskäligt hög grad försämrar avtalsparternas rättsliga ställning. Det har ansetts att skyddet för berättigade förväntningar och tillitsskyddet accentueras när det är fråga om en specialordning som ursprungligen tillkommit genom lag. Aktörerna på en strikt reglerad marknad har dock vanligen ingen grund att förvänta sig att lagstiftningen under alla förhållanden förblir absolut oförändrad. Bestämmelser som ingriper i egendomsskyddet bedöms med avseende på de allmänna förutsättningarna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, exempelvis med avseende på ett godtagbart syfte och bestämmelsernas proportionalitet.

Det finns dock skäl att beakta att det redan länge har varit känt att det internationella rättsläget kommer att ändras, och att aktörerna därför har kunnat förbereda sig på det.

Eftersom det är möjligt att planerad projektverksamhet för vilken det inte ännu har ansökts om godkännande läggs ner, och således också att förväntade miljöfördelar går förlorade, är det skäl

RP 5/2021 rd

att ärendet utvärderas även med tanke på den grundläggande rättighet till miljön som anges i 20 § i grundlagen. Det bör dock noteras att utskottet har konstaterat att 20 § i grundlagen inte konstituerar individuellt konstaterbara förpliktelser och att den inte heller utgör en särskild grund för att inrikta toleransförpliktelser speciellt på markägarna (se till exempel GrUU 36/2013 rd, s. 2/I, GrUU 32/2010 rd, s. 9/I, GrUU 20/2010 rd, s. 2/II och GrUU 6/2010 rd, s. 2). I ljuset av detta torde det kunna konstateras att de projekt som varit under beredning, men som inte har godkänts inte ger upphov till sådana legitima förväntningar på individnivå som skulle omfattas av skyddet enligt 20 § i grundlagen. Utöver detta kan det konstateras att det är troligt att de miljöfördelar som eventuellt går förlorade kan återfås när marknadsmekanismen enligt Parisavtalet börjar användas.

Grundlagsutskottet har i flera sammanhang tagit ställning till avvägningen mellan egendoms-skyddet enligt 15 § i grundlagen och den grundläggande rättigheten till miljön enligt 20 § i grundlagen. I detta fall kan det dock inte skönjas några spänningar mellan dessa grundläggande rättigheter, och det har således inte ansetts att det kan bli fråga om en avvägning mellan dem.

Med stöd av vad som anförts ovan har det ansetts att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av av 7 § i lagen om användning av Kyotomekanismerna

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om användning av Kyotomekanismerna (109/2007) 7 § som följer:

7 §

Godkännandet av ett projekt som genomförs utanför Finland

Finska statens godkännande av ett projekt som ett projekt för gemensamt genomförande ges på ansökan av en juridisk person med fullmakt enligt 5 § för ett projekt som genomförs utanför Finland, om

- 1) sökanden är delaktig i projektet,
- 2) avsikten är att utsläppsenheter som projektet producerar ska bokföras på sökandens depåkonto i det nationella registret,
- 3) värdstat i projektet är en part i Kyotoprotokollet och den för sin del har godkänt projektet som ett projekt för gemensamt genomförande, samt
- 4) projektet i fråga om mål och planerat genomförande uppfyller de villkor som ställts i Kyotoprotokollet, i beslut vid partsmötet och i artikel 11b.6 i utsläppshandelsdirektivet och det även i övrigt ska anses genomförbart.

Godkännande ges dock inte, om projektets innehåll eller realiseringsätt står i strid med de principer för internationellt samarbete eller med de internationella juridiska förpliktelser som gäller Finland eller om ett godkännande annars vore ägnat att skada Finlands nationella intressen.

Ministeriets beslut om godkännande av ett projekt där finska staten deltar kan fattas utan ansökan. I övrigt kan avvikelser inte göras från 1 och 2 mom. när ett godkännande utfärdas.

För ett projekt för mekanismen för en ren utveckling som genomförs utanför Finland kan sådant godkännande som avses i denna lag inte utfärdas.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På ett projekt för vilket en ansökan om godkännande har lämnats in före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Helsingfors den 4 februari 2021

Statsminister

RP 5/2021 rd

Sanna Marin

Näringsminister Mika Lintilä

Lag

om ändring av 7 § i lagen om användning av Kyotomekanismerna

I enlighet med riksdagens beslut:

Gällande lydelse

7 §

Godkännandet av ett projekt som genomförs utanför Finland som ett projekt för gemensamt genomförande eller för mekanismen för en ren utveckling

Finska statens godkännande av ett projekt som ett projekt för gemensamt genomförande eller för *mekanismen för en ren utveckling* ges på ansökan av en juridisk person med fullmakt enligt 5 § för ett projekt som genomförs utanför Finland, om

- 1) sökanden är delaktig i projektet,
- 2) avsikten är att utsläppsenheter som projektet producerar skall bokföras på sökandens depåkonto i det nationella registret,
- 3) värdstat i projektet är en part i Kyotoprotokollet och den för sin del har godkänt projektet som ett projekt för gemensamt genomförande eller för *mekanismen för en ren utveckling*, samt
- 4) projektet i fråga om mål och planerat genomförande uppfyller de villkor som ställts i Kyotoprotokollet, i beslut vid partsmötet och i artikel 11b.6 i utsläppshandelsdirektivet och det även i övrigt skall anses genomförbart.

Godkännande ges dock inte, om projektets innehåll eller realiseringsätt står i strid med de principer för internationellt samarbete eller med de internationella juridiska förpliktelser som gäller Finland eller om ett godkännande annars vore ägnat att skada Finlands nationella intressen.

Ministeriets beslut om godkännande av ett projekt där finska staten deltar kan fattas utan ansökan. I övrigt kan avvikelser inte göras från 1 och 2 mom. när ett godkännande utfärdas.

Föreslagen lydelse

7 §

Godkännandet av ett projekt som genomförs utanför Finland

Finska statens godkännande av ett projekt som ett projekt för gemensamt genomförande ges på ansökan av en juridisk person med fullmakt enligt 5 § för ett projekt som genomförs utanför Finland, om

- 1) sökanden är delaktig i projektet,
- 2) avsikten är att utsläppsenheter som projektet producerar ska bokföras på sökandens depåkonto i det nationella registret,
- 3) värdstat i projektet är en part i Kyotoprotokollet och den för sin del har godkänt projektet som ett projekt för gemensamt genomförande, samt
- 4) projektet i fråga om mål och planerat genomförande uppfyller de villkor som ställts i Kyotoprotokollet, i beslut vid partsmötet och i artikel 11b.6 i utsläppshandelsdirektivet och det även i övrigt ska anses genomförbart.

Godkännande ges dock inte, om projektets innehåll eller realiseringsätt står i strid med de principer för internationellt samarbete eller med de internationella juridiska förpliktelser som gäller Finland eller om ett godkännande annars vore ägnat att skada Finlands nationella intressen.

Ministeriets beslut om godkännande av ett projekt där finska staten deltar kan fattas utan ansökan. I övrigt kan avvikelser inte göras från 1 och 2 mom. när ett godkännande utfärdas.

RP 5/2021 rd

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

För ett projekt för mekanismen för en ren utveckling som genomförs utanför Finland kan sådant godkännande som avses i denna lag inte utfärdas.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På ett projekt för vilket en ansökan om godkännande har lämnats in före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.