

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om användning av Kyotomekanismerna

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att en lag om användning av Kyotomekanismerna skall stiftas. Syftet med lagen är att skapa de administrativa ramar som behövs för att också andra än staten själv skall kunna delta i projektverksamhet och utsläppshandel enligt Kyotoprotokollet samt för att s.k. Kyotoutsläppsenheter skall kunna skaffas med dessa mekanismer. Dessutom skall det föreskrivas om att det utsläppshandelsregister som upprättats genom lagen om utsläppshandel också skall vara det nationella register enligt Kyotoprotokollet som bokför utsläppsenheter. Genom propositionen verkställs också en del av de ändringar som i oktober 2004 gjordes i det direktiv av Europaparlamentet och rådet genom vilket ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen infördes.

Vid det första mötet som parterna i Kyoto-protokollet höll i november—december 2005 fattades ett antal beslut som gällde detaljer i verkställandet av förpliktelserna i protokollet. Kyotoprotokollet och dessa beslut 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 skall föreskrivas om under vilka förutsättningar finska statens fullmakt ges och under vilka förutsättningar finska statens godkännande ges för ett projekt. I lagen skall också föreskrivas om vilken myndighet som ger fullmakt och godkännande för varje mekanisms del, och under vilka förutsättningar denna myndighet kan återkalla sin fullmakt eller sitt godkännande.

En fullmakt och ett godkännande som gäller ett projekt för gemensamt genomförande, vilket skall genomföras i Finland, skall grunda sig på ändamålsenlighetsprövning, och när det är fråga om projekt som skall genomföras utanför Finland på juridisk prövning med vissa undantag.

Enligt propositionen förutsätts alltid en koppling till Finland för att en fullmakt skall erhållas. Endast i undantagsfall skall en fullmakt kunna ges någon annan än en sådan juridisk person som har hemort i Finland.

I propositionen föreslås inte att sådana förutsättningar skall ställas för godkännandet av ett projekt som inte ingår i Kyotoprotokollet, beslut som fattats med stöd av det eller EU-lagstiftningen. Ett projekt som skall genomföras någon annanstans än i Finland skall dock inte kunna godkännas, om projektets innehåll eller realiseringsätt står i strid med de principer för internationellt samarbete eller internationella juridiska förpliktelser som Finland har godkänt eller om givandet av ett godkännande annars vore ägnat att skada Finlands nationella intressen. Ett projekt som skall genomföras i Finland bör vara genomförbart i enlighet med den lagstiftning som följs i Finland. Den föreslagna lagen skall inte gälla Åland.

I lagen skall ingå de bestämmelser om det nationella registrets rättigheter och skyldigheter vilka är nödvändiga för att de bestämmelser som meddelats med stöd av Kyotoprotokollet om det nationella registrets verksamhet skall kunna införas. Lagen föreskriver dock inte om frågor för vilka det redan finns bestämmelser i den EU-lagstiftning som är direkt tillämplig i Finland.

Lagen avses träda i kraft under år 2006.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING.....	4
1. Inledning.....	4
2. Nuläge	6
2.1. Lagstiftning och praxis.....	6
2.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen utomlands och inom EU	8
Kyotomekanismerna	8
EG-lagstiftningen.....	12
Övriga länder	16
2.3. Bedömning av nuläget	19
3. Målsättning och de viktigaste förslagen.....	21
4. Propositionens konsekvenser	26
4.1. Ekonomiska konsekvenser	26
4.2. Konsekvenser för myndigheterna	26
4.3. Miljökonsekvenser	27
4.4. Konsekvenser för samhället.....	27
5. Beredning av propositionen	28
5.1. Beredningsorgan	28
5.2. Remissyttranden	28
Allmänt	28
Allmänna synpunkter i utlåtandena	28
6. Samband med andra propositioner.....	29
DETALJMOTIVERING.....	30
1. Motiveringar till lagförslaget.....	30
1 kap. Allmänna bestämmelser.....	30
2 kap. Deltagande i projekt och i den internationella utsläppshandeln.....	32
3 kap. Det nationella registrets verksamhet	42
4 kap. Särskilda bestämmelser	45
5 kap. Ikraftträdande	45
2. Närmare bestämmelser	46
3. Ikraftträdande.....	46
4. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	46
4.1. Allmänt	46
4.2. Frihet att utöva näring	46
4.3. Skydd av egendom	47
4.4. Bemyndigande.....	49

4.5. Sökande av ändring	50
LAGFÖRSLAGEN	51
om användning av Kyotomekanismerna	51

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar (FördrS 61/1994), nedan klimatkonventionen skapade ramar för det internationella samarbetet gällande klimatförändringen. Konventionens mål på lång sikt är att stabilisera halterna av växthusgaser i atmosfären på en sådan nivå att mänsklig verksamhet inte orsakar farlig störning i klimatsystemet. Konventionen ålägger de industriländer som är parter i den att vidta åtgärder med vilka utsläppen av växthusgaser i atmosfären begränsas och växthusgaserna i högre grad binds i s.k. sänkor. Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring, som ingicks år 1997 (FördrS 12—13/2005) och kompletterar ramkonventionen, fastställer för sin del kvantitativa kvoter per land för industriländernas utsläpp av växthusgaser (tilldelade utsläppsmängder) för åren 2008—2012, dvs. för den s.k. första åtagandeperioden. I november-december 2005 höll parterna i Kyotoprotokollet sitt första möte. Vid det fattades ett antal beslut som binder parterna i protokollet och med vilka mera exakta bestämmelser ges om hur protokollets bestämmelser skall tillämpas. I samband med detta beslöt man också inleda diskussioner om hur klimatkonventionssystemet kan vidareutvecklas efter år 2012. Diskussionerna kommer att föras parallellt å ena sidan med klimatkonventionens och å andra sidan med Kyotoprotokollets parter.

Alla medlemsstater i Europeiska unionen (EU) samt Europeiska gemenskapen (EG) är parter såväl i klimatkonventionen som i Kyotoprotokollet. Ur EG-rättsperspektiv är det fråga om s.k. blandavtal, dvs. om avtal som innehåller både sådana bestämmelser som hör till gemenskapens och sådana som hör till medlemsstaternas behörighet. EU:s 15 gamla medlemsstater har utnyttjat den möjlighet som ingår i Kyotoprotokollet att ingå ett s.k. bördefördelningsavtal, dvs. staterna i

fråga har avtalat om landsvisa utsläppskvoter, som avviker från protokollet, samtidigt som summan av deras utsläppskvoter inte ändras. Denna EG:s bördefördelning har fastställts i ett meddelande som lämnades in i samband med att EG:s anslutningsinstrument deponerades hos klimatkonventionens sekretariat.

Utöver bördefördelningen ger Kyotoprotokollet en möjlighet att använda de s.k. *Kyotomekanismerna* som medel för att rikta in de åtgärder som syftar till en utsläppsminskning och en ökning av sänkorna 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 stöda en hållbar utveckling i det land där projektet genomförs. Med Kyotomekanismerna kan staten skaffa sig mera av de s.k. *utsläppsenheterna* mot vilka den får överskrida sin egen utsläppskvot med motsvarande mängd. I motsvarande grad kan staten också sälja en del av sin utsläppskvot som har blivit onödig. Av mekanismerna är två, gemensamt genomförande (JI) och internationell utsläppshandel (ET), möjliga mellan industriländerna, medan igen den tredje mekanismen, mekanismen för en ren utveckling (CDM) förutsätter åtgärder i ett utvecklingsland. JI och CDM hänför sig till minskning av utsläpp eller ökning av sänkor som uppnås genom projekt som skall genomföras i konkreta objekt, medan igen 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 staten kan ge fullmakt åt någon, t.ex. 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 staten ge ett företag fullmakt att inom ramen för ET köpa utsläppsenheter och sälja dem vidare. Via Kyotome-

kanismerna blir utsläppsenheterna objekt för internationell handel, en handel som kan idkas både av stater och av de juridiska personer som dessa har gett fullmakt till detta.

EG har tagit i bruk ett system med handel med s.k. *utsläppsrätter* inom hela gemenskapen, dvs. EU:s utsläppshandelssystem, för att minska utsläppen av växthusgaser i gemenskapen skall ske både kostnadseffektivt och ekonomiskt. Samtidigt har målet varit att säkerställa att verksamheten på den inre marknaden inte störs och att snedvridningar av konkurrensen kan undvikas. Trots likheten i benämningen har EU:s utsläppshandelssystem mycket lite direkt kontakt med utsläppshandeln enligt Kyotoprotokollet, ET. EU:s utsläppshandelssystem tillämpas förutom under den första åtagandeperioden också på den föregående treårsperioden som började vid ingången av år 2005.

EU:s utsläppshandelssystem gäller anläggningar i vissa industribranscher (bl.a. energiproduktion, en del av fjärrvärmesektorn, stål- och cementindustrin) och syftet med det är att hålla de sammanräknade utsläppen från dessa anläggningar under en gemensam gräns som täcker hela unionen och som har fastställts på förhand inom EU-området. Denna gemensamma utsläppskvot fastställs som summan av det antal utsläppsrätter som skall fastställas per land och anläggning. Systemet inleddes för en första treårsperiod redan vid ingången av år 2005, men det kommer att vara i bruk också åtminstone under den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet. Ramarna för systemet skapades med det s.k. utsläppshandelsdirektivet (*Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG*), som i Finland har verkställts genom lagen om utsläppshandel (683/2004). Lagen om utsläppshandel tillämpas också, med vissa undantag som sammanhänger med självstyrelsen, i landskapet Åland med stöd av landskapslag nr 60/2005 och republikens presidents förordning om skötsel i landskapet Åland av vissa förvaltningsuppgifter som rör handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser (87/2006).

I Finland utgör utsläppen från de anläggning-

ar som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem i dagens läge ungefär hälften av alla växthusgasutsläpp. För begränsning av utsläppen från samhällets verksamheter som lämnats utanför EU-systemet (bl.a. hushåll, trafik, tjänster) så att det utsläppstak som i EG:s bördefördelning fastställts för Finland under den första åtagandeperioden inte överskrids måste man ta till andra slags metoder. Å ena sidan för att lindra strängheten i de metoder som behövs och å andra sidan för att kompensera de utsläppsreduceringar som eventuellt inte kan nås med dessa metoder står just Kyotomekanismerna till buds. Med hjälp av dem är det möjligt att skaffa utsläppsenheter, varvid det är tillåtet att överskrida Finlands utsläppstak med motsvarande mängd.

Också det ändringsdirektiv till utsläppshandelsdirektivet som antogs år 2004, det s.k. länkdirektivet (*Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer*), godkänner, visserligen med begränsningar, att den utsläppskvot som ställts för en enskild anläggning i EU:s utsläppshandelssystem får överskridas i motsvarande grad som utsläppsenheter har producerats med JI eller CDM.

Kyotoprotokollet ålägger inte de stater som är parter i det att använda Kyotomekanismerna eller att använda den fullmaktsmöjlighet som är förknippad med dem. Inte heller länkdirektivet förutsätter att en medlemsstat tillåter att utsläppsenheter som skaffats med mekanismer utnyttjas för de anläggningar som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. Regeringen håller på att utarbeta till riksdagen en proposition om ändring av lagen om utsläppshandel. Förändringen innehåller bl.a. bestämmelser, som tillåter att de finska företag som omfattas av utsläppshandel kan använda Kyoto-utsläppsenheterna som ett tillägg till de utsläppsrätter som ursprungligen tilldelats dem inom de gränser som länkdirektivet tillåter. Avsikten med det nu för handen varande lagförslaget är igen att skapa administrativa ramar för deltagande i projektverksamheter enligt Kyotoprotokollet

och internationell utsläppshandel enligt protokollet för att de som deltar i EU:s utsläppshandel och även andra skall kunna skaffa sig utsläppsenheter.

Den föreslagna lagen skall inte gälla landskapet Åland. I 18 § 10 och 22 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) föreskrivs att landskapet har lagstiftningsbehörighet i fråga om natur- och miljövård samt näringsverksamhet. I 59 § i självstyrelselagen föreskrivs om ikraftträdande i landskapet av sådana internationella förpliktelser som Finland förbinder sig till. Innehåller förpliktelserna en bestämmelse i en fråga som enligt självstyrelselagen faller inom landskapets behörighet, träder bestämmelsen i kraft i landskapet endast om lagtinget ger sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft. Lagtinget har den 9 december 2002 gett sitt bifall till att Kyotoprotokollet får träda i kraft i landskapet Åland. Det godkännande som lagtinget har gett överför dock inte den behörighet som anknyter till saken till myndigheterna i riket. Beslutanderätten i fråga om användningen av Kyotomekanismerna ankommer i enlighet med självstyrelselagen för Åland på landskapet.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

I Finland finns för närvarande ingen gällande lagstiftning som direkt skulle gälla Kyotomekanismerna. Kyotoprotokollet har på basis av en regeringsproposition (RP 26/2002 rd) godkänts och i Finland satts i kraft som lag (383/2002) och republikens presidents förordning (55/2005) den 16 februari 2005. Protokollet ålägger dock inte staten att använda Kyotomekanismer eller att ge fullmakt att använda dem. Sådana ändringar av Kyotoprotokollet som godkänts av det första mötet mellan parterna i Kyotoprotokollet och vilka justerar innehållet i de skyldigheter som gäller parterna i protokollet har i Finland satts i kraft genom republikens presidents förordning (376/2006) som gavs den 12 maj 2006.

Regeringen skall överlämna till riksdagen en proposition med förslag till lag om änd-

ring av lagen om utsläppshandel. Genom lagen verkställs EG:s länkdirektiv till de delar som gäller användningen av Kyotomekanismerna som en del av EU:s utsläppshandels-system. I denna proposition ingår också en bestämmelse, som i praktiken förhindrar sådana projekt för gemensamt genomförande vilka skall genomföras i Finland och vilka direkt eller indirekt minskar utsläppen från anläggningar som omfattas av utsläppshandeln.

Genom lagen om utsläppshandel har ett register upprättats i syfte att säkerställa att årsregistreringen, innehavet, överlåtelsen och annulleringen av utsläppsrätter bokförs noggrant. I 42 § 2 mom. i lagen föreskrivs att registret också är nationellt register för bokföring av utsläppsenheter enligt Kyotoprotokollet. Enligt momentet meddelas bestämmelser om ibruktagandet av denna del separat.

Europeiska kommissionen har genom sin förordning (*Kommissionens förordning (EG) Nr 2216/2004 om ett registersystem som standardiserats och skyddats enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG samt Europaparlamentets och rådets beslut 280/2004/EG*), nedan kommissionens registerförordning, gett detaljerade bestämmelser om registrets innehåll och verksamhet. Förordningen är direkt tillämplig gemenskapslagstiftning i Finland. Genom kommissionens registerförordning föreskrivs dock inte om sådana ärenden gällande verkställigheten av Kyotoprotokollet vilka inte har beröringspunkter med EU:s eget utsläppshandelsystem.

Ett register som stämmer överens med lagen om utsläppshandel och registerförordningen upprätthålls i Finland av Energimarknadsverket. Registersystemet har skaffats med licens och det har ursprungligen producerats på uppdrag av Storbritanniens miljöministerium (DEFRA, Department for Environment, Food and Rural Affairs). I dagens läge används ett registersystem som baserar sig på licens från DEFRA i 15 medlemsstater i EU. De myndigheter som svarar för registren i dessa länder deltar i det redan påbörjade arbetet på att utveckla registersystemet så att det uppfyller också de krav gällande nationella register i Kyotoprotokollet, vilka inte har beaktats i kommissionens registerförordning.

Redan innan Kyotoprotokollet trädde i kraft påbörjades i Finland förvärvandet av erfarenheter om det praktiska genomförandet av projekt gällande både gemensamt genomförande och mekanismen för en ren utveckling. År 2000 inleddes ett JI/CDM-försöksprogram i Finland med finansiering som ingick i statsbudgeten. Syftet med försöksprogrammet är att genomföra cirka tio JI- och CDM-projekt, med vilka utsläppsenheter skaffas till Finland. Som en del av försöksprogrammet har Finland också deltagit i en av Världsbanken administrerad kolfond av försöksnatur (Prototype Carbon Fund, PCF) samt i en regionfond på försök för Östersjöområdet (Baltic Sea Region Testing Ground Facility, TGF). Syftet med det finska försöksprogrammet har dessutom varit att skapa administrativa förfaringssätt med anknytning till beredningen och genomförandet av projekt samt utarbetandet av anvisningar för användningen av projektmekanismerna.

I försöksprogrammet ingår fyra JI-projekt som alla genomförs i Estland (ett bioenergi-projekt i Paide, ett vindparksprojekt i Pakri samt projekt med barkpannor i Tamsalu och Kadrina). Om villkoren för genomförandet av projekten har man på allmän nivå kommit överens genom ett avtal mellan Finland och Estland om ett gemensamt genomförande för minskning av växthusgasutsläppen (FördrS 22—23/2004) samt mera i detalj i de projektvisa avtal som ingåtts åren 2003—2005. De ger Finland utsläppsenheter till år 2012. Eftersom projekten ger utsläppsreduceringar redan före Kyotoprotokollets första åtagandeperiod, har man kommit överens om att en mängd utsläppsenheter som motsvarar de utsläppsreduceringar som åstadkommits före år 2008 skall överföras från Estland till Finland inom ramen för utsläppshandeln efter år 2008. Utrikesministeriet och miljöministeriet har för finska statens del deltagit i överenskommelsen om projekten och miljöministeriet övervakar att de realiserar.

Av försöksprogrammets CDM-projekt har fyra små vattenkraftsprojekt i Honduras framskridit längst. Av projekten i Honduras erhålls utsläppsenheter fram till år 2016. Dessutom pågår projekt i El Salvador och Zambia. I försöksprogrammet pågick våren 2006 en anbudstävling med vilken syftet är

att identifiera ännu några små långt utvecklade CDM-projekt. För beredningen av försöksprogrammets CDM-projekt svarar utrikesministeriet för finska statens del.

Syftet med den av världsbanken administrerade PCF är att tillsammans med villiga värdländer bereda och genomföra både CDM- och JI-projekt. TGF, som administreras av det av Nordiska investeringsbanken grundade Nordiska miljöfinansieringsbolaget (NEFCO) igen eftersträvar att inleda JI-projekt med anknytning till produktion och användning av energi i länder i Östersjöregionen, bl.a. Ryssland, Polen och Baltikum. Vardera fonden delar ut de utsläppsenheter som projekten producerat till dem som deltagit i projekten i förhållande till de finansiella satsningar dessa har gjort. Genom att ansluta sig till dessa fonder har Finland samtidigt gett fondskötarna (Världsbanken, NEFCO) fullmakt att delta i beredningen och genomförandet av projekten i finska statens namn. Inom ramen för PCF har Finland gett ett officiellt brev om godkännande till sex CDM-projekt som skall genomföras inom ramen för fonden, och dessutom har Finland sannolikt på kommande utsläppsenheter från flera andra CDM- och JI-projekt som bereds som bäst. TGF, som grundades år 2003, hade vid utgången av april 2006 två (2 st) projekt som resulterat i avtal, båda i Estland.

Inom ramen för försöksprogrammet bedöms det att Finland kommer att få utsläppsenheter motsvarande totalt 2 miljoner ton koldioxidekvivalenter under den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet. I statsrådets redogörelse "Riktlinjer för energi- och klimatpolitiken under den närmaste framtiden – en nationell strategi för verkställandet av Kyotoprotokollet" (SRR 6/2005 rd) sägs att staten bereder sig på att skaffa utsläppsenheter med Kyotomekanismer motsvarande 10 miljoner ton under perioden 2008—2012. I den tredje tilläggsbudgeten för 2005 har för detta syfte redan anvisats ett reservationsanslag på 30 miljoner euro, av vilket 2,5 miljoner euro hittills har placerats i TGF-fonden. Avsikten är att resten av de anslag som behövs för anskaffning skall reserveras i budgeterna för 2006—2010.

Det finns inga tillförlitliga uppgifter att tillgå om finska bolags deltagande på egen

bekostnad i användningen av Kyotomekanismerna. Världsbankens kolfond är öppen också för andra än stater och från Finland har Fortum Abp anslutit sig till den. Rautaruukki Oyj är för sin del medlem i Världsbankens CDCF-fond. Fortum Abp, Gasum Oy, Kera-
van Energia, Kymppivoiman Tuotanto Oy, Outokumpu Oy och Vapo Oy har under våren 2006 anslutit sig till NEFCOs TGF-fond.

2.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen utomlands och inom EU

Kyotomekanismerna

Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar antogs vid klimatkonventionens parter tredje konferens (COP 3) som hölls i Kyoto i december 1997. Protokollet är ett bindande internationellt fördrag, som ålägger de industriländer som är parter i det, mera exakt de s.k. länderna i bilaga I, att minska eller begränsa utsläppen av växthusgaser under den första åtagandeperioden (åren 2008—2012) till en viss procentandel av utsläppen åren 1990 (i vissa fall år 1995). Denna procentandel är inte densamma för alla industriländer, utan varierar från ett land till ett annat mellan 92 och 110 procent. De gaser som åtagandet gäller är koldioxid (CO₂), metan (CH₄), dikväveoxid eller lustgas (N₂O), fluorkolväte (HFC), perfluorkolväte (PFC) och svavelhexafluorid (SF₆). Protokollet gäller i begränsad grad också ändringar i antalet sänkor som binder dessa gaser ur luften.

Vid förhandlingarna om Kyotoprotokollet blev emellertid ännu många frågor med anknytning till verkställandet av protokollet öppna. Till följd av detta togs en fullmaktsbestämmelse in i flera artiklar i protokollet, med stöd av vilken partsmötet kan besluta om givandet av närmare bestämmelser sedan protokollet har trätt i kraft. Många frågor, såsom detaljer som hänför sig till Kyotomekanismerna, var dock till sin art så betydelsefulla att i synnerhet industriländerna inte ville ratificera Kyotoprotokollet innan de visste vilket innehållet i besluten blev.

Sedan protokollet hade godkänts fortgick

förhandlingarna om verkställighetsreglerna för att ratificeringsförutsättningar skulle kunna skapas ända till oktober-november 2001, då man vid den sjunde konferensen mellan parterna i klimatkonventionen (COP 7), som hölls i Marrakech, nådde enhällighet om verkställighetsreglerna till Kyotoprotokollet (Marrakesh Accords). Dessa regler fastställer ramarna för användningen av mekanismerna och handlingssätten när de används. Dessutom har med reglerna grundats internationella organ, som övervakar att det åläggande att begränsa utsläppen som har ställts för de industriländer som är konventionsparter uppfylls och att användningen av mekanismerna sker i enlighet med reglerna.

Utgående från det samförstånd som uppnåddes vid mötet i Marrakech ratificerade många industriländer Kyotoprotokollet. Finland deponerade sitt ratificeringsinstrument tillsammans med Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater den 31 maj 2002. Sedan ett tillräckligt antal ratificeringar med tanke på ikraftträdandet hade deponerats trädde protokollet i kraft den 16 februari 2005. I dagens läge finns det cirka 160 konventionsparter. Av de betydande industriländerna har Förenta Staterna och Australien meddelat att de inte har för avsikt att ansluta sig till protokollet.

Vid klimatkonventionens partsmöten (COP 8—COP 10) som hållits efter mötet i Marrakech åren 2002—2004 godkändes ännu en del nya rekommendationer till verkställighetsregler eller preciseringar av de regler som tidigare godkänts i Marrakech.

Det första mötet mellan parterna i Kyotoprotokollet (nedan partsmötet) hölls i Montreal 28.11—9.12.2005. Vid mötet godkändes verkställighetsreglerna till Kyotoprotokollet formellt i enlighet med de ovan nämnda beslutsrekommendationerna från konferensen för parterna i klimatkonventionen.

Kyotomekanismerna får endast användas av dem som är parter i Kyotoprotokollet, men också för dem gäller vissa begränsningar. Kravet på kompletterbarhet som har skrivits in i protokollet och i beslut vid partsmötet förutsätter att den möjlighet att överskrida utsläppskvoten som ett industriland förvärvar med mekanismer inte är betydande kvantitativt. Något exakt siffervärde på kompletter-

barheten definierar reglerna emellertid inte. Besluten vid partsmötet begränsar också möjligheterna för länderna i bilaga I att dra nytta av mekanismerna, om de inte uppfyller vissa behörighetskrav. Dessa krav är desamma för alla mekanismer, men deras begränsande effekt varierar från en mekanism till en annan.

De behörighetskrav som gäller industriländerna sammanhänger främst med iakttagandet av vissa bestämmelser i Kyotoprotokollet, vilka uttryckligen behandlar annat än mekanismerna, och syftet med dessa bestämmelser är att säkerställa att de möjligheter som mekanismerna erbjuder används på rätt sätt. Behörighetskraven förutsätter att en part har ett kompetent och korrekt nationellt system som bedömer mängden utsläpp av växthusgaser och verkan av sänkorna för växthusgaser samt arkiverar och rapporterar resultaten av utvärderingen. En part skall ha ett *nationellt register* som för bok över de utsläppsenheter som finns i statens namn och de registertransaktioner som hänför sig till dem. Parten skall också regelbundet rapportera till klimatkonventionens sekretariat om den årsinventering som sammanställer de årliga utsläppen och effekterna av sänkorna, om de uppgifter som behövs för att inventeringens tillförlitlighet skall kunna bedömas samt ett sammandrag av det nationella registrets verksamhet. Dessutom skall en part ha ett utsläppstak, dvs. en tilldelad utsläppsmängd, som har fastställts som ett resultat av en internationell bedömning och som baserar sig på uppgifter om jämförelseåret (oftast år 1990).

Ett JI- eller CDM-projekt bör alltid minska utsläppen av växthusgaser eller öka mängden gaser som binds i sänkor jämfört med vad som skulle ske utan projektet. Typiska projekt är en modernisering av processen i en industrianläggning eller ett kraftverk så att den blir mera energieffektiv eller utsläppsnålar samt byggande av ett vatten- eller bioenergikraftverk för att ersätta användningen av fossila bränslen i elproduktionen. En drivfjäder för att delta i ett projekt kan ofta vara utöver anskaffning av utsläppsenheter t.ex. just möjligheten att främja teknologiexport. Även beskningsprojekt är i princip möjliga, men i praktiken är det svårt att

utforma dem till mekanismprojekt.

I samband med att parterna i klimatkonventionens konferens i Marrakech antog sin rekommendation till de beslut av Kyotoprotokollets partsmöte med vilka en grund skapades för användningen av Kyotoprojektmekanismerna, inbegrep konferensen också ett stycke om kärnkraftsprojekt i ingressdelen till dessa beslut som gällde konferensens rekommendationer. Enligt detta stycke beaktar parternas konferens att industriländerna har för avsikt att inte räkna sig till godo utsläppsenheter som härstammar från kärnkraftsprojekt. Även om detta ingresstycke inte ingår i protokollets tillämpningsregler och i det i grund och botten är fråga om parternas ensidiga engagemang, tolkas det dock som att användningen av kärnkraftsprojekt utesluts från projektmekanismerna.

En grundförutsättning för att ett projekt skall duga som ett JI- eller CDM-projekt är dock att dess gynnsamma verkningar för klimatet inte uppkommer utan insats från de andra länder som deltar i projektet. I vanligaste fall är det fråga om att hela projektet inte blir av utan extern finansiering. Både bedömningen av huruvida det uppkommer något utöver den vanliga utvecklingen (*additionalitet*) och definieringen av en *baslinje* (baseline), som behövs som grund för beräkning av de uppkomna utsläppsenheterna och som utgör den utsläppsutveckling som blir följden utan projektet, har i praktiken visat sig vara faktorer som försvårar inledandet av mekanismprojekt. Vad gäller godkännandet av projekten finns det också vissa förutsättningar, som sammanhänger med hållbar utveckling, miljökonsekvenser och hörandet av medborgarna, vilka inte är fullständigt likadana i fråga om JI- och CDM-projekt.

Projektet skall alltid ha godkänts både av värdstaten och av övriga stater som är parter i projektet. Först när ett godkännande av värdstaten och minst en annan deltagande stat har erhållits blir ett projekt ett JI- eller CDM-projekt. För att ett godkännande skall bli offentligt internationellt skall de länder som deltar i projektet ha utnämnt en myndighet som ansvarar för projektet. Endast de deltagarstater som har godkänt projektet kan få räkna de uppkomna utsläppsenheterna sig till godo.

I *gemensamt genomförande* (JI), om vilket bestämmelser finns i artikel 6 i Kyotoprotokollet, är det fråga om ett eller flera industriländers deltagande i ett projekt som genomförs i ett annat industriland, i värdstaten. Som ersättning för de uppkomna utsläppsminskningarna, som alltså i annat fall skulle belasta värdstatens utsläppskvot, får ett deltagande land en del eller hela den mängd av värdstatens tilldelade utsläppsmängd som motsvarar minskningarna. Detta sker på så sätt att en del av de tilldelade utsläppsmängdsenheterna (assigned amount unit, AAU) som ingår i värdstatens register och som har använts för att uttrycka den tilldelade utsläppsmängden på nytt benämns utsläppsminskningenheter (emission reduction unit, ERU) och dessa ERU-enheter överförs till det eller de deltagande ländernas register. Också sänkkrediter (removal unit, RMU) kan omvandlas till ERU-enheter. Dessa sänkkrediter beskriver ändringen i mängden växthusgaser (i praktiken koldioxid) som binds i sänkorna för växthusgaser (i praktiken skogar).

Ett deltagarland har rätt att få ERU-enheter endast om det uppfyller de behörighetskrav som ställs på industriländerna. Om även värdlandet uppfyller behörighetskraven, är kontrollen av mängden uppkomna utsläppsminskningenheter och fastställandet av antalet enheter som överförs en sak mellan värdstaten och de länder som deltar i projektet, eftersom det endast är fråga om överföring av befintliga "utsläppsrätter" från ett land till ett annat. Om igen värdstaten inte uppfyller alla behörighetskrav, dvs. det inte är säkert att dess nationella system kan bedöma mängden uppkomna utsläppsminskningar, förutsätter reglerna en oberoende kontroll som följer vissa former och utförs av utomstående parter. Denna kontroll sker under styrkommittén för gemensamt genomförande. Förfarandet under styrkommittén kan om så önskas användas också när värdstaten uppfyller behörighetskraven.

Enligt bestämmelserna kan också sådana projekt som har inletts innan Kyotoprotokollet trädde i kraft godkännas som JI-projekt, dock inte projekt som inletts före år 2000. Utsläppsminskningenheter kan dock beviljas först av utsläppsminskningarna år 2008.

Mekanismen för en ren utveckling (CDM)

definieras i artikel 12 i protokollet. Där är det fråga om ett industrilands deltagande i ett projekt som realiseras i ett utvecklingsland. Härvid är det inte fråga om överföring av utsläppsenheter från ett lands register till ett annat, vilket gör att även tillsynen måste vara strängare, eftersom värdstaten enligt Kyoto-protokollet 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-projekten har det följaktligen 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 skall användas vid bedömningen av de utsläppsminskningar som de ger upphov till. Likaså godkänner förvaltningsrådet oavhängiga inrättningar som är behöriga att kontrollera utsläppsminskningarna och fastställer mängden certifierade utsläppsreduktioner (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 de under vissa förutsättningar överföras till de nationella registren i de industriländer som deltagit i projektet.

Som CDM-projekt duger inte andra projekt som gäller markanvändning, ändringar i markanvändningen eller skogsbruk än nybeskognings- och återbeskogningsprojekt. Inte heller av de CER-enheter som erhålls från dessa kan ett industriland utnyttja mera än motsvarande 5 procent av sin tilldelade utsläppsmängd under den första åtagandeperioden.

Som CDM-projekt duger projekt som inletts redan år 2000 eller därefter, och sådana projekt kan, tvärtemot JI-projekten, under vissa förutsättningar ge utsläppsminskningenheter redan från år 2000.

Om *den internationella utsläppshandeln* (ET) finns mycket generella bestämmelser i artikel 17 i Kyotoprotokollet. Med denna handel avses handel mellan staterna med utsläppsenheter av olika typ (AAU, RMU, ERU, CER), dvs. överföring av befintliga ut-

släppsenheter mellan nationella register. De industriländer som uppfyller behörighetskraven får bedriva utsläppshandel. Eftersom utsläppshandeln är ett mycket enklare sätt att skaffa enheter än att avtala om JI-projekt, är det möjligt att om byte av utsläppsenheter som uppkommer i projekt som skulle lämpa sig som JI-projekt i framtiden överenskomms inom ramen för utsläppshandeln.

Även om mycket få bestämmelser som begränsar utsläppshandeln ingår i reglerna, är den dock inte helt fri. Den begränsas av kravet på en *reserv för åtagandeperioden*. Enligt reglerna skall ett industriland i sitt nationella register förvara en reserv av utsläppsenheter, som utgör minst 90 procent av partens tilldelade utsläppsmängd enligt Kyotoprotokollet eller 100 procent av den femfaldiga mängden enligt dess senast granskade utsläppsinventering, enligt det vilketdera värdet som är lägre. Överföringar från registret kan inte göras, om detta leder till att denna åtagandeperiodsreserv minskar. Således sträcker sig det krav som gäller bevarandet av en reserv för åtagandeperioden, visserligen med vissa undantag som nämns i reglerna, också till överföringen av enheter som uppkommit i JI-projekt från värdstatens register.

Även om Kyotoprotokollet i första hand definierar Kyotomekanismerna som arrangemang mellan de stater som är parter, möjliggör det dock också att en offentlig eller privat sammanslutning som agerar med *fullmakt av en part* deltar i användningen av dem. Med de regler som har godkänts med beslut vid partsmötet har ramar byggts för dylika juridiska personers deltagande. Reglerna tar inte ställning till huruvida också godkännande av enskilda projekt som reglerna förutsätter kan delegeras till den som har fått fullmakt. En juridisk person kan delta i användningen av mekanismer endast om den stat som gett personen fullmakt uppfyller de behörighetskrav som har ställts för deltagande. Sekretariatet för klimatkonventionen för å ena sidan en offentlig förteckning över de stater som uppfyller behörighetskraven och å andra sidan skall till det lämnas uppgifter om de juridiska personer som har getts fullmakt.

Enligt besluten vid partsmötet är en stat som gett en juridisk person fullmakt att delta i användningen av Kyotomekanismer ansva-

rig för att dess skyldigheter enligt Kyotoprotokollet uppfylls, och den skall säkerställa att ett dylikt deltagande stämmer överens med partsmötets beslut. Kravet ovan tolkas främst betyda endast det att om en stat inte kan uppfylla sin skyldighet att begränsa utsläppen, kan den inte åberopa att den har gett någon fullmakt att skaffa utsläppsenheter för statens räkning, men att anskaffningen inte har lyckats på planerat sätt. Eftersom de internationella arrangemang som övervakar verkställandet av Kyotoprotokollet i praktiken förhindrar registrering av sådana utsläppsenheter som inte har uppkommit enligt reglerna, liksom också överföring av utsläppsenheter i strid med reglerna, tolkas det senare kravet i praktiken så att det förutsätter främst att det säkerställs att ett nationellt register fungerar i enlighet med besluten vid partsmötet och att godkännande endast ges sådana projekt vilkas beredning samt planerade innehåll och genomförande uppfyller de förutsättningar som ställts i besluten vid partsmötet. De projekt genom vilka utsläppsenheter produceras, liksom också enskilda transaktioner inom utsläppshandeln grundar sig på privaträttsliga avtal och staten anses inte vara garant för dem.

En betydande del av den internationella övervakningen av användningen av Kyotomekanismer kommer att utföras av ett *datorbaserat* övervakningssystem som klimatkonventionens sekretariat är ansvarigt för, *klimatkonventionens transaktionsförteckning* (independent transaction log, ITL). Detta system är som bäst under byggnad och i flera fall kommer det t.o.m. att förhindra åtgärder i strid med reglerna. Klimatkonventionens transaktionsförteckning övervakar de nationella registrens verksamhet och deras förbindelser till andra nationella register och CDM-registret. I partsmötets beslut finns tämligen detaljerade bestämmelser om de nationella registrens uppbyggnad och verksamhet. Avsikten är att ITL skall stå klart under år 2007.

Verksamheten i det system som ITL och de nationella registren bildar kan å ena sidan jämföras med verksamheten i ett värdepappersregister, å andra sidan med verksamheten i en nätbank. I registret finns innehavarspecifika konton och varje utsläppsenhet har alltid registrerats på något konto. Varje utsläpps-

enhet motsvaras av en bitrad, som innehåller uppgifter om hur enheten har uppkommit. Utsläppsenheter kan överföras från ett konto till ett annat. En viktig uppgift för systemet är att säkerställa att i det inte kommer in mera utsläppsenheter annat än på det sätt som reglerna tillåter ("aktieemissioner"). Äganderätten till en enhet kan överlåtas på någon annan, men detta behöver inte nödvändigtvis antecknas i registret. De rättigheter som följer av ägandet av en utsläppsenhet kan dock endast den dra nytta av på vars konto enheten finns i registret. Överföringarna sker så att kontoinnehavarna på sin egen dator elektroniskt ger uppdrag att överföra utsläppsenheter till ett annat konto och registersystemet genomför överföringarna efter att först ha granskat att överföringen kan göras enligt reglerna.

Med hjälp av det nationella registret följer man med de initiala registreringarna av utsläppsenheterna, besittningen, överföringen, annulleringen och återlösningen av dem för att utsläppsbegränsningsskyldigheten skall uppfyllas. I det nationella registret skall finnas åtminstone ett konto för förvaring av de utsläppsenheter som är i statens besittning, åtminstone ett *depåkonto* hos varje juridisk person som har fullmakt att förvara utsläppsenheter, åtminstone ett *annulleringskonto* för varje åtagandeperiod för annullering av enheter som utförs på olika grunder samt ett *återlösenskonto* för varje åtagandeperiod. Till återlösenskontot överförs de utsläppsenheter med vilka avtalsparten har för avsikt att visa att den har uppfyllt sitt åtagande gällande begränsning av utsläpp.

I början av åtagandeperioden bör avtalsparten på statens konto i sitt nationella register föra in en mängd AAU-enheter som motsvarar dess egen tilldelade utsläppsmängd. Varje avtalspart har också rätt att på statens konto antingen årligen eller på en gång sedan åtagandeperioden gått ut föra in de RMU-enheter som erhålls av sänkfunktionerna på de grunder som närmare fastställs i artiklarna 3.3 och 3.4 i Kyotoprotokollet.

Sedan åtagandeperioden har gått ut granskar vissa organ, som är verksamma under partsmötets tillsyn, att ett land i bilaga I har uppfyllt sitt åtagande som gäller begränsning av utsläppen. I denna avsikt skall utsläppen

under åtagandeperioden och bindningen i sänkorna först fastställas. Parten har tid på sig att för detta lämna in utsläppsinventeringen också av det sista året av åtagandeperioden inom loppet av ett år och tre och en halv månad från utgången av åtagandeperioden. Övervakningsorganen skall granska och fastställa denna inventering inom de följande 12 månaderna. Sedan dessa 12 månader förflutit börjar en 100 dagar lång *tilläggsperiod* (additional period), och när den har gått ut skall mängden utsläppsenheter som överförts från avtalspartens statliga konto till återlösenskontot motsvara de utsläpp som fastställts för hela åtagandeperioden. Endast sådana utsläppsenheter duger som inte hänför sig till tiden efter den utgångna åtagandeperioden. Ifall antalet enheter på det statliga kontot i det nationella registret inte är tillräckligt, skall avtalsparten med hjälp av utsläppshandeln skaffa mera sådana.

Reglerna definierar också med hurudana begränsningar utsläppsenheter, som har skaffats under den första åtagandeperioden, kan överföras för att användas först under den eventuella följande åtagandeperioden. RMU-enheter och ERU-enheter som har omvandlats från RMU-enheter kan inte alls överföras till följande åtagandeperiod. ERU-enheter och CER-enheter, som finns på olika konton i det nationella registret (annulleringskontot och återlösenskontot räknas inte med) får överföras till nästa period bådadå högst till 2,5 procent av den tilldelade utsläppsmängden under den utgångna åtagandeperioden. I fråga om överföringen av AAU-enheter finns inga begränsningar.

EG-lagstiftningen

EG godkände Kyotoprotokollet genom rådets beslut i april 2002 (*rådets beslut 2002/358/EG om antagande för Europeiska gemenskapens del av Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring samt om att uppfylla dess åtaganden gemensamt*): I samband med detta fastställdes också en bördefördelning mellan de dåvarande 15 EU-medlemsländerna, dvs. en omfördelning av utsläppskvoterna landsvis. I bördefördelningen blev Finlands åtagande att återställa utsläppen på den nivå de

hade under basåret. För Finland är basåret i fråga om koldioxid 1990 och i fråga om övriga växthusgaser 1995.

För att EG:s och dess medlemsstaters skyldighet att uppfylla sina åtaganden att begränsa utsläppen i enlighet med Kyotoprotokollet skall förorsaka så liten skada som möjligt för den ekonomiska utvecklingen och sysselsättningen, antogs utsläppshandelsdirektivet inom EU. Genom detta direktiv skapades EG:s interna utsläppshandelssystem som täcker hela det nuvarande EU och vars centrala metod är att alla betydande utövare av produktionsverksamhet skall ges ett visst antal utsläppsrätter för varje år under åtagandeperioden och för varje anläggning som är verksam inom EU. Verksamhetsutövarna kan idka handel sinsemellan med dessa utsläppsrätter, men det totala antalet utsläppsrätter ändras inte. Enligt utsläppshandelsdirektivet kan också andra än verksamhetsutövare skaffa sig utsläppsrätter och sälja dem vidare.

Fördelningen av utsläppsrätter på anläggningarna grundar sig på en plan som skall fastställas via ett förfarande som leds av kommissionen (fördelningsplan, NAP). Under den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet tilldelas verksamhetsutövarna en del av ifrågavarande stats AAU-enheter, vilka förses med vissa tilläggsmärkningar och därmed omvandlas till EG-utsläppsrätter. Sedan en arrangemangstid på fyra månader som följer på varje årsskifte har upphört skall verksamhetsutövaren till staten returnera ett antal utsläppsrätter som motsvarar de verkliga utsläppen under föregående kalenderår för varje anläggning. På så sätt håller sig den totala mängden utsläpp från de anläggningar inom EU som omfattas av utsläppshandeln inom de gränser som fastställs i fördelningsplanerna. Utsläppsrätterna får inte överföras till register i länder utanför EG och när de har överlåtits tillbaka till registermyndigheten omvandlas de på nytt till AAU-enheter och kan användas av medlemsstaten i fråga.

EU:s utsläppshandelssystem har tagits i bruk för en treårsperiod som började redan vid ingången av 2005, dvs. det fungerar redan före den första åtagandeperioden enligt Kyoto även om det sker enligt något andra regler. I direktivet har man berett sig på att EU:s utsläppshandelssystemets verksamhet

fortgår också efter år 2012 oberoende av på vilket sätt Kyotoprotokollet tillämpas efter den första åtagandeperioden.

Utsläppshandelsdirektivet ändrades i oktober 2004 med *länkdirektivet*. Det skapar en länk mellan EU:s eget interna utsläppshandelssystem och de projektbaserade mekanismerna i Kyotoprotokollet. Länkdirektivet ger de verksamhetsutövare som fått en utsläpps begränsning per anläggning en begränsad möjlighet att använda utsläppsenheter som skaffats med de projektbaserade mekanismerna (ERU, CER) i stället för eller vid sidan av EG:s system med utsläppsrätter när de uppfyller sitt åtagande som beror på fördelningsplanen. I samband med att utsläppsrätterna returneras övergår också dessa utsläppsenheter på staten i fråga.

Genom länkdirektivet fogades bestämmelser till utsläppshandelsdirektivet vilka å ena sidan gäller med vilka begränsningar verksamhetsutövarna kan använda ERU- och CER-enheter (artikel 11 a) och å andra sidan hurudana projekt myndigheterna i EU:s medlemsstater kan godkänna som JI- eller CDM-projekt (artikel 11 b). Direktivet ålägger dock inte en medlemsstat att tillåta användning av enheter och i vilket fall som helst kan de användas för att täcka uppkomna utsläpp endast till en viss mängd som skall fastställas nationellt. Direktivet ålägger inte heller en medlemsstat att ge fullmakter för deltagande i de projektbaserade mekanismerna.

Enligt artikel 11 a i direktivet kan inom EU-utsläppshandelssystemet varken under den första åtagandeperioden enligt Kyoto eller under den treårsperiod som föregår den användas ERU- eller CER-enheter som härrör från verksamheter som gäller markanvändning, ändring av markanvändning eller skogsbruk och inte heller från kärnkraftsprojekt.

Den nya artikeln 11 b.1 i utsläppshandelsdirektivet gäller projekt i en stat som anslutit sig till EU år 2004, vilka inletts redan före anslutningen. De medlemsstater som är delaktiga i dessa projekt åläggs att säkerställa att den baslinje som skall användas vid fastställandet av det tillägg som projektet medför inte grundar sig på en utveckling i vilken man bryter mot gällande gemenskapslagstiftning dock med beaktande av de undantag

som eventuellt beviljats den nya medlemsstaten i anslutningsfördraget. Bestämmelserna tillämpas också på nya medlemsstater som ansluter sig i framtiden.

Enligt den grundregel som ingår i den nya artikeln 11 b.2 i direktivet kan ERU- och CER-enheter inte beviljas för minskning eller begränsning av utsläpp i anläggningar som omfattas av EG:s utsläppshandelssystem. Grund för bestämmelsen är att s.k. *dubbelräkning* skall kunna undvikas, dvs. förhindrande av att en minskning av anläggningens utsläpp utöver de utsläppsrätter som blir lediga till följd av utsläppsminskningen också skulle ge verksamhetsutövaren ERU- eller CER-enheter som är utbytbara med dessa. Till denna huvudregel finns det dock två undantag.

För det första kan enligt artikel 11 b.3 enheter beviljas t.o.m. 31 december 2012 fastän projektet gäller en anläggning som omfattas av utsläppshandeln och minskar eller begränsar dess utsläpp under den förutsättningen att verksamhetsutövaren annullerar motsvarande antal utsläppsrätter som denne har i sin besittning. Enligt artikel 11 b.4 igen, om den minskning av utsläppen från en anläggning som ett projekt medför är indirekt, dvs. projektet gäller inte själva anläggningen, får enheter beviljas till och med den 31 december 2012, men dock endast, om samma antal utsläppsrätter annulleras i det nationella registret i projektets värdland. Av motiveringarna till kommissionens förslag till direktiv framgår att dessa undantag är avsedda för att möjliggöra att de projekt som inletts redan innan de nya medlemsstaterna anslutit sig skall kunna slutföras.

Den nya artikeln 11 b.5 betonar en fullmaktsgivande stats ansvar i det fall att den ger fullmakt åt ett privat eller offentligt företag att delta i projektverksamhet enligt Kyotoprotokollet. Innehållet i ansvaret har bredats något från det som definierades i beslutet vid partsmötet, eftersom direktivet förutsätter att staten ser till att deltagandet i projektet överensstämmer också med andra riktlinjer, villkor och förfaranden som antagits i enlighet med klimatkonventionen eller Kyotoprotokollet.

Punkt 6 förutsätter att för vattenkraftsprojekt med en produktionskapacitet som över-

stiger 20 MW skall medlemsstaterna, när de godkänner sådan projektverksamhet, se till att relevanta internationella kriterier och riktlinjer respekteras vid utvecklingen av sådan projektverksamhet. I punkten hänvisas särskilt till de kriterier och riktlinjer som finns i rapporten "Dams and Development – a New Framework for Decision-Making", som Världskommissionen om dammar fick klar i november 2000.

I punkt 7 behandlas bestämmelser om genomförandet av punkterna 3–5. Kommissionen ger dem i regleringskommittéförfarande. Som bäst bereder kommissionen ett beslut som gäller undvikande av dubbelräkning.

I artikel 17 i utsläppshandelsdirektivet gjordes en ändring genom länkdirektivet, vilken ålägger den behöriga myndigheten att göra information om projektverksamhet, i vilken en medlemsstat tillåter privata eller offentliga företag att delta, tillgänglig för allmänheten i enlighet med direktivet om allmänhetens tillgänglighet till miljöinformation.

För att de rapporteringsskyldigheter som följer av Kyotoprotokollet skall kunna uppfyllas för EG:s del och för att dessa rapporter och medlemsstaternas nationella rapporter skall kunna sammanpassas har Europaparlamentets och rådets beslut 280/2004/EG (*Europaparlamentets och rådets beslut om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet*) antagits. Både utsläppshandelsdirektivet och detta beslut som gäller rapportering förutsätter att varje medlemsstat grundar ett nationellt register för att noga föra bok över beviljande, besittning, överföring, anskaffning, överlåtelse, återkallande och annullering av utsläppsrätter och andra utsläppsenheter samt för att säkerställa att detta sker i enlighet med gemenskapslagstiftningen och besluten vid Kyotoprotokollets partsmöten. Också kommissionen har för avsikt att grunda ett eget motsvarande register. De nationella registrens verksamhet övervakas med hjälp av gemenskapens egen datorbaserade *oavhängiga transaktionsförteckning* (CITL). Syftet är att sedan klimatkonventionens transaktionsförteckning har blivit klar, skall dessa två för-

teckningar fungera kopplade till varandra.

Kommissionen har fått fullmakt att genom förordning föreskriva noggrannare om uppbyggnaden av och verksamheten i de nationella registren och transaktionsförteckningen. Med stöd av detta gav kommissionen i december 2004 registerförordningen. Enligt den skall i det nationella registret först och främst grundas de konton som besluten vid partsmötet alltid förutsätter av en industristat (medlemsstatens eget konto, återlösenskontot samt olika annulleringskonton). Dessutom skall där finnas ett depåkonto för verksamhetsutövarens utsläppsrätter för varje anläggning som omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. Vem som helst annan kan också öppna ett depåkonto i registret för att med hjälp av det driva handel med utsläppsrätter. Förordningen innehåller bestämmelser om de åtgärder som sammanhänger med öppnandet av kontona, bl.a. ett krav att för varje konto skall utnämnas en befullmäktigad representant, som ges den kod som ger rätt att använda kontot. De konton som har stått oanvända under ett år skall registeradministratören avsluta.

Registerförordningen föreskriver som huvudregel att på alla konton skall kunna förvaras både utsläppsrätter och utsläppsenheter enligt Kyotoprotokollet (AAU, RMU, ERU, CER), om inget annat föreskrivs. Å andra sidan föreskrivs i förordningen om undantag till detta. Såväl på verksamhetsutövarnas som på andras depåkonton kan utsläppsenheter enligt Kyotoprotokollet förvaras, om det är tillåtet enligt medlemsstatens eller gemenskapens lagstiftning.

Principen är att överföring av utsläppsrätter från ett konto till ett annat inom de nationella registren och mellan register som hör till EU:s utsläppshandelssystem sker utan begränsningar. Enligt registerförordningen är den registerförande myndigheten skyldig att göra också sådana överföringar gällande utsläppsenheter enligt Kyotoprotokollet vilka görs på kontoägarens begäran mellan dessa register, dvs. registeradministratören har inte rätt att på eget initiativ begränsa överföringarna. Också härvid är en förutsättning att de transaktionsförteckningar som övervakar verksamheten i registren inte hindrar överföringen. I registerförordningen förbjuds över-

föring av utsläppsrätter ut från EU, men nämns ingenting om överföring av utsläppsenheter enligt Kyotoprotokollet från ett register som inte hör till EU-utsläppshandelssystemet till en EU-medlemsstats nationella register eller tvärtom.

Om CITL vid sin övervakning av att registren fungerar upptäcker avvikelser eller inkonsekvenser, meddelar förteckningen detta till det nationella registret, som härvid skall avbryta genomförandet av registertransaktionen. Det nationella registret skall också själv göra automatiska kontroller för att en registertransaktion vid behov skall kunna avbrytas redan innan meddelandet från transaktionsförteckningen kommer. Användningen av ett konto kan förhindras, om den som har fullmakt att använda kontot försöker eller om det finns skäl att tro att han eller hon har försökt använda ett konto som han eller hon inte har tillträde till, eller sina egna konton på ett sätt som han eller hon inte har rätt till, eller om han eller hon annars äventyrar säkerheten i registret eller registersystemet.

Registerförordningen förutsätter att medlemsstatens behöriga myndighet förbjuder registret att genomföra sådana överföringar av ERU- och CER-enheter vilka sammanhänger med användningen av Kyotomekanismer och vilka enligt beslut vid partsmötet är förbjudna av den anledningen att klimatkonventionens sekretariat har meddelat att medlemsstaten inte uppfyller de behörighetskrav som har ställts på användningen av mekanismer. Registerförordningen förbjuder också medlemsstaten att skaffa och använda ERU- och CER-enheter, om statens behörighet ännu inte har bekräftats.

Enligt förordningen informerar kommissionen medlemsstaten, om CITL visar att antalet utsläppsrätter och Kyotoutsläppsenheter på andra konton än annulleringskontona i det nationella registret närmar sig den förpliktande gränsen för reserven för åtagandeperioden. Förordningen ger dock inte CITL rätt eller skyldighet att ingripa i överföringar som leder till att gränsen underskrids.

Registerförordningen innehåller exakta bestämmelser både för när och med ett hurtant förfarande en verksamhetsutövare till staten överför de utsläppsrätter och Kyotoutsläpps-

enheter som den returnerar för att visa att den har uppfyllt sitt åtagande. Likaså innehåller förordningen bestämmelser om när och med ett hurtant förfarande registeradministratören omvandlar de returnerade utsläppsrätterna tillbaka till AAU-enheter och när och med hurtana förfaranden den överför de ERU- och CER-enheter som verksamhetsutövarna har returnerat till återlösens- och annulleringskontona. Utöver detta skall registeradministratören genomföra den begäran att överföra Kyotoenheter till återlösenskontot eller annulleringskontot som medlemsstatens myndighet i fråga har framfört.

Förordningen ålägger också den registerförande myndigheten att genomföra en begäran som kontoinnehavaren fört fram om att de utsläppsrätter eller utsläppsenheter enligt Kyoto som finns på kontot frivilligt skall annulleras. Ett förbud att på nytt använda utsläppsrätter eller utsläppsenheter från Kyoto vilka har överförts på återlösens- eller annulleringskontot, i enlighet med besluten vid partsmötet, ingår också i registerförordningen.

Enligt förordningen är alla uppgifter i registren och i gemenskapens oavhängiga transaktionsförteckning konfidentiella utom i samband med införandet av förordningen, direktiv 2003/87/EG eller nationell lagstiftning. De uppgifter som ingår i registren får inte heller användas utan vederbörande kontoinnehavares samtycke för något annat än för förande av registren i enlighet med bestämmelserna i förordningen. En bestämmelse i registerförordningen verkställer också regeln om offentliggörandet av uppgifter om projekt i fråga om de projekt där en medlemsstat i EU är värdland, vilken ingår i artikel 17 i utsläppshandelsdirektivet. Dessutom förpliktar registerförordningen att hålla en offentlig förteckning över dem som medlemsstaten har gett fullmakt att hålla utsläppsenheter på sitt konto.

Övriga länder

Största delen av *EU:s medlemsstater* har meddelat att de har för avsikt att använda sig av möjligheten att skaffa utsläppsenheter med hjälp av Kyotomekanismerna. Nedan beskrivs vissa sådana EU-länders lagar eller

till parlamenten överlämnade lagförslag, med vilka har getts en möjlighet att delta i användningen av Kyotomekanismerna när länkdirektivet infördes. I alla dessa fall gäller lagen eller lagförslaget både deltagande i de projektbaserade mekanismerna enligt Kyoto och användning av ERU- och CER-enheter som har producerats med projektbaserade mekanismer inom EU:s utsläppshandelssystem. Ingen av lagarna eller lagförslagen gäller uttryckligen deltagande i den internationella utsläppshandeln. Nedan beskrivs endast de bestämmelser i lagarna som har betydelse med tanke på deltagandet i mekanismerna.

I *Danmark* trädde den 1 juli 2005 en lag om ändring av utsläppshandelslagen (Lov om ændring af lov om CO₂-kvoter, lov nr 410) i kraft. Den stiftades för införande av länkdirektivet.

För att inleda och genomföra CDM- eller JI-projekt någon annanstans än i Danmark krävs tillstånd. Tillstånd får en fysisk eller juridisk person som har hemort i Danmark. Tillståndet beviljas av miljöministeriet eller av en behörig myndighet i en sådan medlemsstat i EU som inte är värdstat för projektet. Också JI-projekt som genomförs i Danmark är möjliga enligt lagen. I ett sådant fall kan tillstånd endast beviljas av miljöministeriet och då förutsätts att ansvarig för projektet är en fysisk eller juridisk person som inte har hemort i Danmark.

I samtliga fall kan tillstånd förvägras om sökanden inte har de tekniska eller ekonomiska förutsättningar som behövs i projektet. Tillstånd kan inte heller ges om det anses att projektet står i konflikt med dansk lagstiftning, gemenskapsrätten eller internationella förpliktelser. Till dessa förpliktelser räknas de riktlinjer och förfaranden som godkänts med stöd av klimatkonventionen och Kyoto-protokollet. Den bestämmelse i länkdirektivet som gäller vattenkraftsprojekt som överstiger 20 MW har tagits med i den formen att tillstånd för ett vattenkraftverk på över 20 MW kan förvägras, om miljöministeriet anser att projektet står i konflikt med en tillfredsställande och hållbar utveckling för miljön i värdstaten.

I fråga om ett projekt som skall realiseras i Danmark är en förutsättning för att tillstånd

skall beviljas dessutom att projektet stämmer överens med den danska klimatstrategin. På projektet tillämpas huvudregeln i länkdirektivet om förbud mot dubbelräkning.

Varje fysisk och juridisk person har rätt att öppna ett konto för förvaring av JI- och CDM-enheter i det register som miljöministeriet upprätthåller. Varje inköp eller försäljning av en enhet skall registreras.

Miljöministeriet kan meddela närmare bestämmelser om beviljandet av tillstånd och härvid bl.a. om de uppgifter som skall bifogas ansökan, tidsgränser för lämnande av dem och om att en ansökan skall ges in i en viss form. Ministeriet kan också meddela närmare bestämmelser om de upplysningar som finns i registret, om närmare organisering av registret, om registrets uppgifter och hur de skall uppfyllas, om samarbetet med andra register, användningen av registret, annulleringen av utsläppsenheter samt om myndigheternas rätt att få upplysningar från registret.

I Tyskland trädde den 29 september 2005 en lag om införande av Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer och tillämpning av länkdirektivet i kraft (Gesetz zur Einführung der projektbezogenen Mechanismen nach dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11. Dezember 1997 und zur Umsetzung der Richtlinie 2004/101/EG). Lagen gäller både JI-projekt i Tyskland och JI- och CDM-projekt utanför Tyskland. Givandet av ett godkännande till deltagande i ett projekt grundar sig i alla dessa fall på en juridisk prövning. För den som får ett godkännande har inga andra begränsningar ställts än att han eller hon måste kunna svara för genomförandet av projektet i synnerhet i enlighet med de krav som ställs i lagen. Godkännandena ges av Förbundsstatens miljöverk (Umweltbundesamt) som även i övrigt är den behöriga myndighet som avses i lagen.

När ett projekt genomförs utanför Tyskland kan beredningen av projektet främjas genom att på begäran av den som svara för projektet ges ett förordande brev (Befürwortungsschreiben), om det är sannolikt att projektet kommer att godkännas. Brevet är inte juridiskt bindande. Den som har fått ett godkännande

för ett CDM-projekt ges också på ansökan en separat fullmakt att delta i projektet.

I samtliga fall är en förutsättning för att ett projekt skall godkännas utöver att det skall tillföra något utöver den vanliga utvecklingen att det inte får medföra allvarliga skadliga miljökonsekvenser. Lagen gäller inte alls kärnanläggningsprojekt. I fråga om vattenkraftsprojekt på över 20 MW som skall genomföras någon annanstans än i Tyskland förutsätts att de uppfyller de krav och anvisningar som räknas upp i artikel 11 b i länkdirektivet.

Det ansökningsmaterial som gäller godkännande av ett JI-projekt skall alltid motsvara de krav som i ett beslut vid partsmötet gällande denna sak har ställts på godkännandet av ett JI-projekt i det fall att värdstaten inte uppfyller behörighetskraven (track 2). Kontrollen av de utsläppsminskningar som uppkommer av ett JI-projekt som genomförs i Tyskland skall också utföras med iakttagande av det förfarande som har utvecklats för dessa fall.

När det är frågan om ett JI-projekt som skall realiseras utanför Tyskland skall godkännandet avslås om värdstaten inte har vidtagit åtgärder för att eliminera dubbelräkning. I fråga om ett JI-projekt som skall realiseras i Tyskland krävs att dubbelräkningen beaktas när basspåret definieras. Lagen innehåller också ett krav på att offentligt stöd skall beaktas i samband med detta. Godkännandet innehåller inget av de tillstånd som förutsätts i lagstiftningen.

Som en förutsättning för ett godkännande av CDM-projekt ställs att det inte ekonomiskt, samhälleligt eller miljömässigt strider mot en hållbar utveckling i värdstaten och i synnerhet att det inte strider mot statens nationella strategi för en hållbar utveckling. Ansökningsmaterialet måste visa att vid beredningen av projektet har följts det förfarande för hörande som har förutsatts i ifrågavarande beslut vid partsmötet. Om ansökningsmaterialet visar att projektet kan ha allvarliga skadliga miljökonsekvenser skall sökanden dessutom kunna åläggas att göra en bedömning av miljökonsekvenserna.

Ett JI-projekt som skall realiseras någon annanstans än i Tyskland får inte godkännas om varken värdstaten eller deltagarstaten

uppfyller de behörighetskrav som anförs i ifrågavarande beslut vid partsmötet. I fråga om JI-projekt och CDM-projekt som skall realiserar i Tyskland räcker som skäl för avslag att bara den ena av dessa stater saknar behörighet. Ett skäl till att avslå ett JI-projekt som skall genomföras i Tyskland är också att en deltagarstat är ovillig att tillåta JI-projekt på sitt eget område under motsvarande omständigheter.

Ett godkännande av ett JI-projekt är alltid tidsbundet. Tidsfristen för ett projekt som skall genomföras i Tyskland går ut vid utgången av år 2012. Tidsfristen för ett JI-projekt som skall genomföras någon annanstans än i Tyskland får inte överstiga tio år. Om tidsfristen är högst sju år, kan godkännandet förnyas för högst sju år. Till den del som ett godkännande gäller efter år 2012, är det giltigt endast om Kyotoprotokollets partsmöte har fattat beslut om att det gemensamma genomförandet skall fortgå efter år 2012. I lagen finns inga bestämmelser om hur länge ett godkännande av ett CDM-projekt skall gälla. Närmare bestämmelser om förutsättningarna för godkännande och om innehållet i ansökan ges genom en förordning av miljöministeriet.

Den behöriga myndigheten för register över de JI-projekt som skall realiserar i Tyskland och rapporterar årligen till förbundsregeringen om registrets innehåll och om de nya registreringar som förutses. Om det på grund av rapporten finns skäl att misstänka att reserven för åtagandeperioden kan underskridas, har förbundsregeringen rätt att begränsa antalet enheter som skall beviljas för projekten.

I *Frankrike* har länkdirektivet införts genom en lag om ändring av miljöbalken (*Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement*, nr 2005—1319) som gavs den 26 oktober 2005. Lagen innehåller endast några bestämmelser.

Ett godkännande enligt lagen för ett JI- eller CDM-projekt beviljar miljöministern. Om förutsättningarna för beviljande föreskrivs genom en statsrådsförordning (*décret en Conseil d'Etat*). Godkännandet innehåller samtidigt en fullmakt för den person som ansvarar för projektet.

Förutsatt att franska staten uppfyller de behörighetskrav som har definierats i Kyoto-protokollet och i beslut vid dess partsmöte kan vem som helst skaffa sig, inneha och överlåta utsläppsenheter som producerats med projektbaserade mekanismer. För säkerställande av att de internationella förpliktelser som gäller utsläpp av växthusgaser uppfylls kan miljöministeriet begränsa överföringen av utsläppsenheter som förvaras i Frankrikes nationella register med de förutsättningar som fastställs i statsrådets förordning vid utgången av varje femårsperiod.

I fråga om de projekt som skall genomföras i Frankrike har det föreskrivits om att dubbelräkning skall undvikas i de anläggningar som omfattas av EG:s utsläppshandelssystem så att både direkta och indirekta verkningar skall kompenseras genom att anläggningsinnehavarens utsläppsrätter annulleras. Genom en statsrådsförordning meddelas närmare bestämmelser om verkställandet av lagen.

I *Förenade konungadömet* har länkdirektivet genomförts med en ändring av lagen om utsläppshandel (*The Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) and National Emissions Inventory Regulations 2005*, Statutory Instrument 2005 No. 2903). Den ändrade lagen trädde i kraft den 13 november 2005.

Godkännande av ett JI- och CDM-projekt samt fullmakt att delta i ett JI-projekt ges enligt lagen på ansökan. Om dem kan ansökas samtidigt. För projekt som skall genomföras inom Förenade konungadömet territorium kan godkännande inte ges. Detta är dock enligt motiveringarna till lagen inte avsett som en slutgiltig ståndpunkt. Godkännandet och fullmakten skall ges av miljöministeriet.

Prövningen av godkännandet och fullmakten skall vara ändamålsenlighetsprövning. Som en förutsättning för godkännande upprepas de begränsningar som gäller fastställandet av basspåret i ansökarländerna enligt utsläppshandelsdirektivet och de begränsningar för vattenkraftsprojekt på över 20 MW, vilka ingår i artikel 11 b 1 och 11 b 6 i utsläppshandelsdirektivet. Fullmakt kan endast ges om givaren är övertygad om att det krav i fråga om genomförandet av projektet som ingår i artikel 11 b 5 i utsläppshandelsdirektivet följs. Den som ger ett god-

kännande kan kräva att de uppgifter som ingår i ansökan verifieras objektivt.

Enligt den ändrade lagen är den som har ett konto i det nationella registret berättigad att också förvara ERU- och CER-enheter på sitt konto. Dessutom föreskrevs med ändringen att givandet av felaktiga uppgifter med avsikt eller av grov oaktsamhet i samband med ansökan är en straffbar handling.

I *Österrike* har länkdirektivet införts genom en lag om ändring (Umweltrechtsanpassungsgesetz 2005) av lagen om utsläppshandel (Emissionszertifikatgesetz). Ändringslagen innehåller också andra ändringar i miljölagstiftningen. Denna lag har publicerats i författningssamlingen (Bundesgesetzblatt, Teil I) den 16 mars 2006. Ändringen av utsläppshandelslagen som gäller projektbaserade mekanismer gör det möjligt att få godkännande för ett sådant projekt som en österrikisk anläggningsinnehavare som avses i utsläppshandelslagen genomför för att skaffa sig ERU- eller CER-enheter. På erhållandet av ett godkännande skall till vissa delar tillämpas de krav som i miljöskyddslagen (Umweltförderungsgesetz) har ställts på sådana projekt från vilka österrikiska staten inom ramen för sitt nationella JI/CDM-program kan skaffa utsläppsenheter.

Ett projekt godkänns av det ministerium som svarar för miljöfrågor. En förutsättning för godkännande är alltid att projektet stämmer överens med ifrågavarande internationella rättsliga förpliktelser. Dessutom skall de anvisningar som miljöministeriet genom lag ges fullmakt att utfärda följas i projektet. Dessa anvisningar skall särskilt gälla ekologiska, ekonomiska, sociala och utvecklings-samarbetspolitiska kriterier som skall ställas på projektet, villkoren för att få utsläppsenheter, det stöd som skall ges för beredandet av projektet samt behörig domstol.

Drottningen av *Nederländerna* har 22 mars 2006 stadfäst en lag om införande av länkdirektivet (nr 189) med vilken miljöförvaltningslagen (Wet milieubeheer) ändras. Statens godkännande kan ges för CDM- och JI-projekt, dock inte för ett projekt som genomförs inom Nederländernas territorium eller ekonomiska zon. Förutsättningarna för att ett projekt skall godkännas är desamma för vardera projekttypen. Godkännande av CDM-

projekt ger på ansökan det ministerium som ansvarar för miljöärenden, av JI-projekt ekonomiministeriet.

För att godkännande skall erhållas förutsätts att kraven i Kyotoprotokollet och i besluten vid dess partsmöte uppfylls. Av vattenkraftsprojekt på över 20 MW förutsätts att utsläppshandelsdirektivets krav som gäller dem uppfylls. Anvisningarna från världsdammkommissionen skall följas i likhet med länkdirektivet. Områdesanvändnings-, bostads- och miljöministern kan meddela närmare bestämmelser om förutsättningarna för beviljande.

Ett godkännande kan avslås om ovan nämnda förutsättningar för beviljande inte uppfylls, om sökanden redan deltar i ett annat projekt som har fått godkännande, och förutsättningarna inte har uppfyllts i detta projekt, eller om det har uppkommit misstanke om huruvida den som deltar i projektet är pålitlig. Ett beviljat godkännande täcker också en fullmakt för deltagaren i fråga för uppfyllande av de krav som ställs i artikel 6 eller 12 i Kyotoprotokollet samt i beslut vid partsmötet. Det ministerium som svarar för miljöärenden kan meddela närmare bestämmelser om hur man ansöker om godkännande och om de uppgifter som skall lämnas i ansökan.

2.3. Bedömning av nuläget

Utsläppstaket, dvs. den tilldelade utsläppsmängden under den första Kyotoåtgångsperioden (åren 2008—2012) vilket har beräknats i enlighet med bestämmelserna i Kyotoprotokollet och de beslut som fattats om tillämpningen av protokollet och vilket ännu inte har fastställts i ett internationellt förfarande, är för Finland 357,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Beräknad per år är mängden 71,5 miljoner ton, medan de utsläpp av växthusgaser som statistikförts t.ex. för åren 2002—2004 i Finland var i genomsnitt cirka 81,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år. År 2005 var utsläppen lägre till följd av det milda vädret och skogsindustrins lägre produktion, uppskattningsvis 72 miljoner ton.

I statsrådets redogörelse ”Riktlinjer för energi- och klimatpolitiken under den när-

maste framtiden – en nationell strategi för verkställandet av Kyotoprotokollet” ingår en uppskattning av utvecklingen av utsläppen av växthusgaser i Finland i en framtid där vissa antaganden har gjorts i synnerhet om den ekonomiska tillväxten och energiproduktionens uppbyggnad. Enligt denna uppskattning vänder utsläppen nedåt under den första Kyotoåtagandeperioden när den femte kärnkraft-verksenheten blir klar. Trots detta överskrider utsläppen under denna period den tilldelade utsläppsmängden med i genomsnitt cirka 11 miljoner ton årligen.

Statsrådets redogörelse presenterar en åtgärdshelhet som bedöms möjliggöra att Finlands utsläppsbegränsningsskyldighet som följer av Kyotoprotokollet uppfylls. Som en del av denna åtgärdshelhet bereder sig staten på att själv skaffa utsläppsenheter motsvarande i genomsnitt 2 miljoner ton beräknat på varje år som ingår i åtagandeperioden genom användning av Kyotomekanismerna.

Med tanke på åtgärderna för att begränsa utsläppen står den del av Finlands produktionsverksamhet som deltar i EU:s utsläppshandelssystem i en särskild ställning. Också i den fördelningsplan som skall utarbetas för den första åtagandeperioden enligt Kyoto, vilken följer på den nuvarande treårsperioden, kommer ett kvantitativt tak att sättas för denna utsläppshandelssektor, vilket fastställs av Europeiska kommissionen. Statsrådet beslutar om sitt eget förslag till storlek på taket när det gör sitt officiella förslag till fördelningsplan. I redogörelsen förutses att detta kvantitativa tak trots att kärnkraftsenheten blir klar kommer att vara cirka 8 miljoner ton mindre än det uppskattade behovet på årsnivå. Hur krävande den förpliktelse att begränsa utsläppen som gäller utsläppshandelssektorn är beskrivs av det att detta förutsätter enligt uppskattning i en bakgrundsrapport till redogörelsen en utsläppsreducering till nivån 37 miljoner ton per år (HIM:s publikationer 5/2006). Under pågående period är motsvarande tal 44 miljoner ton.

Om en verksamhetsutövare som är med i EU:s utsläppshandelssystem inte kan hålla sin anläggnings utsläpp på den nivå som motsvarar de utsläppsrätter som anläggningen tilldelats i fördelningsplanen, har verksamhetsutövaren möjlighet till utsläpp som

överskrider utsläppstaket för anläggningen genom att köpa eller på annat sätt skaffa sig motsvarande antal utsläppsrätter som ursprungligen tilldelats andra anläggningar. Enligt en ändring som gjorts i utsläppshandelsdirektivet kan en medlemsstat inom vissa gränser också tillåta användning av utsläppsenheter som har producerats med projektbaserade mekanismer enligt Kyoto, dvs. gemensamt genomförande och mekanismen för en ren utveckling, i samma syfte. Generellt bedöms det att möjligheten att använda projektbaserade mekanismer ger verksamhetsutövarna en möjlighet att t.o.m. i betydande grad minska den belastning som utsläppshandeln innebär. Regeringen anser att denna möjlighet också måste ges finska verksamhetsutövare.

Regeringen har till riksdagen överlämnat den tidigare nämnda propositionen med förslag till lag om ändring av lagen om utsläppshandel på ett sätt som tillåter att finska verksamhetsutövare kan utnyttja denna möjlighet. För att de finska verksamhetsutövarna skall kunna använda de utsläppsenheter som de projektbaserade mekanismerna åstadkommer, måste de också ges en möjlighet att skaffa sådana och överföra dem till det finska utsläppshandelsregistret. Enligt Kyotoprotokollet och besluten vid partsmötet är detta möjligt endast genom en fullmakt som har getts av ett industriland som är part i Kyotoprotokollet. De flesta av de länder som har skapat lagstiftningsramar som möjliggör en fullmakt ger endast inhemska aktörer fullmakt. I Finland igen saknas tills vidare de administrativa arrangemang som behövs för att fullmakter skall kunna ges.

Verksamhetsutövarnas deltagande i projekt för gemensamt genomförande och mekanismen för en ren utveckling torde i flera fall ske i samverkan med utvecklare av finsk teknologi. Även om finska teknologiföretag naturligt nog kan samarbeta också med andra än finländare, blir utgångsläget också för dem bättre om de finska verksamhetsutövarna och även teknologiföretagen själva hade möjlighet att få fullmakt av Finland att delta i projekt och godkännande av projekt. En del värdstater, i synnerhet utvecklingsländer, kan också på basis av tidigare samarbetserfarenheter vara mera beredda att utveckla projekt

med företag som uttryckligen är verksamma med en fullmakt av Finlands regering.

Ett syfte med mekanismen för en ren utveckling är att med genomförandet av projekt hjälpa utvecklingsländer att nå en hållbar utveckling. Genom att möjliggöra finska företags deltagande i projekt för mekanismen för en ren utveckling förbättrar Finland för sin egen del möjligheterna att genomföra projekten.

Trots de begränsningar som beror på bestämmelserna i EG:s utsläppshandelsdirektiv är det inte helt uteslutet att det kunde finnas möjligheter att inleda projekt för gemensamt genomförande också i Finland och att dylika projekt skulle göra det lättare att uppfylla Finlands skyldighet att begränsa sina utsläpp. Ifall finska staten inte själv är delaktig i ett projekt, blir projektet möjligt bara med en fullmakt som staten ger.

Den internationella utsläppshandeln i sig skapar likadana affärsverksamhetsmöjligheter som EU:s utsläppshandelssystem där vem som helst har en möjlighet att köpa och sälja utsläppsrätter. För att andra än staten skall kunna delta i den internationella utsläppshandel krävs dock en fullmakt av staten. Det att arrangemang som möjliggör en fullmakt saknas i Finland hindrar i praktiken finska juridiska personer att delta i den internationella utsläppshandeln.

Utöver en lagstiftning som möjliggör användningen av Kyotomekanismer förutsätter verkställandet av Kyotoprotokollet och beslutet från partsmötet i Finland att bestämmelser som gäller vissa uppgifter för den nationella registeradministratören fogas till den finska lagstiftningen. Likaså är det ändamålsenligt att föreskriva om de förutsättningar med vilka finska staten kan ge sitt godkännande också för sådana projekt i vilka den själv deltar.

3. Målsättning och de viktigaste förslagen

Det främsta målet med denna proposition är att skapa administrativa ramar för finska juridiska personers deltagande i användningen av s.k. Kyotomekanismer, dvs. för deltagande i projektbaserade verksamheter enligt

Kyotoprotokollet (JI- och CDM-projekt) samt i utsläppshandel enligt protokollet (ET). Genom lagen skall också de begränsningar verkställas som gäller användningen av projektbaserade mekanismer och som ingår i artikel 11 b, vilken har fogats till utsläppshandelsdirektivet.

Dessutom skall i lagen föreskrivas om vilken myndighet som svarar för det deltagande i användningen av Kyotomekanismerna som sker i finska statens namn.

Genom lagen skall föreskrivas om de förutsättningar med vilka i finska statens namn ges en fullmakt att delta i användningen av Kyotomekanismerna. Genom lagen skall det också föreskrivas om förutsättningarna för att återkalla en fullmakt.

Både Kyotoprotokollet och gemenskapslagstiftningen låter varje stat som är part själv välja i vilken mån och med vilka förutsättningar den ger juridiska personer fullmakt att delta i användningen av de olika Kyotomekanismerna. Också fullmaktens omfattning, innehåll och de rättsverkningar som anknyter till den omfattas i sin helhet av nationell reglering.

Utgångspunkten för lagförslaget är att möjligheten att få en fullmakt inte begränsas endast till de parter som förbereder projekt på uppdrag av staten eller till de verksamhetsutövare som har en sådan skyldighet att begränsa utsläpp om vilken föreskrivs i lagen om utsläppshandel. Verksamhetsutövarna kan inte i praktiken åläggas att använda de utsläppsenheter som har skaffats med olika mekanismer för sina egna anläggningar, eftersom ett sådant förbud alltid kunde kringgåas inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem. Av denna orsak anförs det att finska juridiska personers deltagande i den affärsverksamhet som öppnar sig inom anskaffningen och användningen av Kyotomekanismer inte skall begränsas avsevärt.

Lagen skall också gälla de JI-projekt som skall genomföras i Finland, även om sannolikheten för att sådana projekt skall uppkomma bedöms som liten. Regeringen anser dock att genom att man åtminstone i princip bevarar denna möjlighet skapas bättre förutsättningar för finska staten och finska företag att förhandla om projekt som skall genomföras i andra länder.

Genom lagen skall föreskrivas om de förutsättningar med vilka ett enskilt projekt godkänns för Finlands del som ett projekt för gemensamt genomförande eller för mekanismen för en ren utveckling. Godkännandet skall vara en rättslig handling som är åtskild från fullmakten, men det skall kunna ges endast för ett projekt i vilket finska staten eller någon med fullmakt av finska staten deltar. Godkännandet skall inte formellt gälla projektet i sig, utan det att Finland som part i Kyotoprotokollet godkänner ett projekt som ett sådant projekt som har ställning av JI- eller CDM-projekt. De förutsättningar för godkännande som skall föreskrivas genom lag skall tillämpas också på sådana projekt där finska staten är delaktig och för vilka ingen egentlig fullmakt behövs. Lagen hindrar inte staten från att ställa också strängare krav för sitt deltagande i projekt.

I fråga om ett projekt som skall genomföras i Finland ingår fullmakten, om sådan behövs, i godkännandet. Också i övrigt kan fullmakt och godkännande alltid också sökas samtidigt. Fullmakt skall dock kunna ges också i en sådan fas av utvecklandet av projektet där man ännu inte har uppgifter om projektet med den exakthet som förutsätts för att det skall kunna godkännas. En sådan fullmakt, som främst visar att ett senare godkännande av projektet inte är beroende av den person som får fullmakt, kan vara en förutsättning för att projektets förberedelser skall kunna inledas. Å andra sidan skall fullmakt inte ges, om det på förhand är klart att projektet inte kommer att uppfylla förutsättningarna för godkännande.

En fullmakt som gäller projektverksamhet skall till sitt innehåll vara avgränsad antingen till ett projekt eller åtminstone till projekt som genomförs i vissa länder och är av vissa typer. En fullmakt som gäller deltagande i utsläppshandel möjliggör däremot, utöver förvaring av alla utsläppsenheter som har specificerats i beslut vid partsmötet på fullmaktsinnehavarens konto, också överföring av dem mellan register som deltar i verkställandet av Kyotoprotokollet också till de delar som det inte redan följer av gemenskapslagstiftningen. För överföring av utsläppsenheter inom Finlands nationella register behövs ingen fullmakt.

Både för erhållande av fullmakt och för erhållande av godkännande för ett projekt som skall genomföras någon annanstans än i Finland förutsätts en koppling till Finland. Fullmakt skall i regel ges endast en juridisk person med hemort i Finland. Godkännande av ett projekt igen förutsätter att finska staten eller någon med fullmakt av finska staten är part i det och att syftet är att föra över utsläppsenheter som uppkommer i projektet till det finska nationella registret. Någon annan än en finsk juridisk person skall finska statens fullmakt att delta i ett projekt eller i beredningen av projekt endast kunna ges om fullmakten söks av en utländsk sammanslutning som sköter en fond som deltar i beredningen och genomförandet av JI- eller CDM-projekt och i vilken finska staten för sin del deltar ekonomiskt.

En fullmakt som möjliggör deltagande i internationell utsläppshandel är alltid kopplad till ett konto i Finlands nationella register och i fråga om det har det inte ansetts nödvändigt att förutsätta att den som har fått en fullmakt har hemort i Finland.

Eftersom givandet av fullmakt som rättslig handling inte anses förutsätta ett betydande ansvar för staten, skall av fullmaktsinnehavaren inte förutsättas annat än soliditet och faktiska möjligheter att delta i projektet utöver huvudregeln om finskhet. En verksamhetsutövare som avses i lagen om utsläppshandel och som har ett giltigt utsläppstillstånd för en anläggning i Finland, anses alltid fylla denna förutsättning. En fullmakt att förvara utsläppsenheter på kontot, vilken möjliggör internationell utsläppshandel, skall ges en sådan verksamhetsutövare liksom också den som redan har fått en fullmakt att delta i projektverksamheten direkt i lagen.

Den fullmakt och det godkännande av projektet som behövs för användningen av varje mekanism skall på ansökan ges av samma myndighet som i finska statens namn svarar för deltagandet i utsläppshandeln. Till denna del baserar sig propositionen på riktlinjerna om arbetsfördelningen mellan ministerierna i statsrådets redogörelse till riksdagen av den 24 november 2005 ”Riktlinjer för energi- och klimatpolitiken under den närmaste framtiden – en nationell strategi för verkställandet av Kyotoprotokollet”. I fråga om mekanis-

men för en ren utveckling skall utrikesministeriet vara myndighet och i fråga om de två övriga, gemensamt genomförande och utsläppshandel, miljöministeriet. Dessa ministerier skall också verka som de nationella kontaktpunkter för mekanismerna i fråga som förutsätts i besluten vid partsmötet.

Givandet av fullmakt för genomförande av ett projekt någon annanstans än i Finland likaså givandet av en fullmakt till utsläppshandel skall grunda sig på juridisk prövning, medan igen givandet av en fullmakt för ett projekt som skall genomföras i Finland och godkännandet av ett projekt skall grunda sig på ändamålsenlighetsprövning. Givandet av fullmakt och godkännande till en utländsk sammanslutning som sköter en fond skall också grunda sig på ändamålsenlighetsprövning.

Med den juridiska prövningen försöker man undanröja problem, som annars kunde uppkomma av att ministeriet i fråga både ger fullmakter och godkännanden och själv skaffar sig utsläppsenheter på motsvarande sätt. Av detta skäl anförs det också att för statens godkännande av sina egna projekt skall föreskrivas om samma förutsättningar som för fullmaktsinnehavarnas projekt.

En fullmakt skall alltid ges för en viss tid, men längden på tidsfristen skall fastställas för varje mekanism enligt dess art. Godkännandena av projekten skall gälla den tid som fullmakten om dem gäller.

För att fullmakternas existens och återkallandet av dem skall finnas allmänt för kännedom, skall Energimarknadsverket åläggas att föra en offentlig förteckning över dem, på det sätt som besluten vid partsmötet förutsätter.

I fråga om godkännandet av projekten är utgångspunkten besluten vid partsmötet och de begränsningar som genom länkdirektivet fogats till utsläppshandelsdirektivet. Eftersom det är möjligt att de ramar för tillämpningen av mekanismerna som skapats genom beslut vid partsmötet också inom en nära framtid kan ändras, föreslås det att förutsättningarna skall anges i lagen endast som hänvisningar till dessa internationella avtal och gemenskapslagstiftningen som binder Finland. Genom lag skall det ministerium som godkänner projekten åläggas att genom en förordning föreskriva om innehållet i ansö-

kan, varvid den som planerar ett projekt har möjlighet att också genom detta få information om förutsättningarna för projektet.

För närvarande är den enda förutsättning som gäller innehållet i ett projekt för gemensamt genomförande enligt Kyotoprotokollet att projektet uppfyller kravet på något utöver den vanliga utvecklingen, dvs. att det minskar utsläppen av växthusgaser eller främjar att de binds i sänkor och att den utsläppsminskning eller utökning av sänkorna som uppkommer på detta sätt inte uppkommer om inte projektet genomförs som ett JI-projekt. Av ett projekt för mekanismen för en ren utveckling förutsätts utöver att det skall ge något utöver den vanliga utvecklingen att det främjar en hållbar utveckling och att dess verkningar är mätbara och långvariga. Av sänkprojekten kan under den första åtagandeperioden som CDM-projekt godkännas endast beskognings- och återbeskogningsprojekt. För båda mekanismerna gäller att industristaterna förbinder sig att inte använda kärnkraftsprojekt för att åstadkomma utsläppsenheter.

Kyotoprotokollet och dess verkställighetsregler beaktar inte sådana synpunkter gällande deltagande i internationellt samarbete som inte är av betydelse med tanke på uppnåendet av Kyotoprotokollets mål, men som kan vara av t.o.m. mycket stor betydelse med tanke på Finlands internationella ställning. Av detta skäl anförs att ett godkännande dock inte skall ges om innehållet eller realiserings sättet för ett projekt som genomförs någon annanstans än i Finland strider mot principer för internationellt samarbete eller internationella rättsliga förpliktelser som Finland har godkänt eller om givandet av ett godkännande annars är ägnat att skada Finlands nationella intressen.

När det är frågan om projekt som skall genomföras inom Finlands territorium eller ekonomiska zon, skall godkännande av ett projekt som ett JI-projekt enligt propositionen och med iakttagande av huvudregeln i artikel 11 b i utsläppshandelsdirektivet inte kunna ges för ett projekt, som direkt eller indirekt medför att utsläppen från en anläggning som omfattas av EU:s utsläppshandelsystem minskar. I Finland pågår inget JI-projekt, vilket gör att det inte finns något be-

hov att använda bestämmelserna om undantag i artikeln i fråga.

Godkännande för ett projekt som skall genomföras i Finland ges endast om det är möjligt att genomföra projektet i enlighet med kraven i Finlands nationella lagstiftning och gemenskapslagstiftningen. Av godkännandet följer följaktligen inte t.ex. befrielse från att ansöka om de tillstånd som lagstiftningen förutsätter eller dispens från att följa de förfaranden som hänför sig till dem.

Enligt lagförslaget kan för ett projekt som skall genomföras någon annanstans än i Finland godkännande ges först när värdstaten har godkänt det. Lagförslaget har skrivits så att den inte hindrar att Finlands godkännande ges också för ett sådant projekt som redan pågår i form av ett JI- eller CDM-projekt. Godkännandet för ett projekt som skall genomföras i Finland igen skall alltid ges villkorligt, dvs. det träder i kraft först när en annan stat också har godkänt projektet som ett JI-projekt.

För korrekt genomförande av JI-projekt svarar i första hand projektets värdstat. I tillsynen över CDM-projekt deltar också förvaltningsrådet för mekanismen för en ren utveckling. Tillsynen skall främst ske i efterhand så att ifrågavarande tillsynsorgan granskar mängden uppkomna utsläppsenheter och huruvida deras uppkomstätt fyller kraven i Kyotoprotokollet och besluten vid partsmötet. I projekt för mekanismen för en ren utveckling utförs den praktiska tillsynen alltid av en utomstående kontrollör som förvaltningsrådet har godkänt för detta syfte. Enligt lagförslaget skall den som har fått en fullmakt för ett projekt eller för beredning av projekt kunna åläggas att ge en utredning av hur projektet framskrider. I fråga om de projekt som skall genomföras i Finland skall det föreskrivas att tillsynen ankommer på miljöministeriet.

En fullmakt eller ett godkännande skall enligt den föreslagna lagen kunna återkallas av den som har utfärdat dem, om förutsättningarna för givandet av fullmakt inte längre föreligger. Skälet till återkallandet kan också vara att en utredning av hur projektet framskrider har försumrats. Överskridande av den behörighet som fastställs i fullmakten eller försummande av de uppgifter som anges i

den kan också utgöra skäl till återkallandet. I fråga om den skada som staten orsakas av överskriden behörighet eller försummade uppgifter skall gällande skadeståndsrätt tillämpas.

I lagen skall också föreskrivas om det förfarande som skall följas om fullmakten att förvara utsläppsenheter på ett konto återtas eller upphör. Om kontoinnehavaren inte inom en viss tid överför dem på någon annan kontoinnehavares konto, vilken har fått en fullmakt att förvara utsläppsenheter, skall de auktioneras ut på kontoinnehavarens räkning.

Ett annat mål i propositionen är att föreskriva om en breddning av uppgifterna i utsläppshandelsregistret, som har upprättats genom lagen om utsläppshandel och upprätthålls av Energimarknadsverket, till de uppgifter som gäller verkställandet av Kyotoprotokollet och som har fastställts i de bestämmelser som gäller det nationella registret i besluten vid Kyotoprotokollets parter möte (partsmötet), men om vilka inga bestämmelser ingår i kommissionens registerförordning.

De bestämmelser i lagförslaget som gäller det nationella registret bygger på det att om registrets uppbyggnad, användning och registeradministratörens rättigheter och skyldigheter i förhållande till innehavarna av utsläppshandelskonton föreskrivs på en allmän nivå i lagen om utsläppshandel, och tämligen täckande och i detalj i kommissionens registerförordning. Principen har varit att förvaring av utsläppsenheter enligt Kyoto behöver inga separata konton öppnas i det nationella registret, utan för förvaring av dem används de depåkonton som redan finns i registret eller som skall öppnas i det.

I den föreslagna lagen föreskrivs inte att det är obligatoriskt att anteckna förvärvade utsläppsenheter i registret, utan den som har besittningsrätten får föra över enheterna till sitt konto vid önskad tidpunkt eller överlåta besittningsrätten vidare utan att enheterna registreras. Påvisandet av att skyldigheten att begränsa utsläppen uppfylls är dock möjligt endast med utsläppsenheter som har registrerats på innehavarens konto. Registreringen underlättar också säkerställandet av besittningsrätten och överföringen vidare. I lagförslaget tas inte heller ställning till utsläppsenheternas förmögenhetsrättsliga art.

Genom lagen skall det föreskrivas att ansvarig kontoinnehavare för statens konto är miljöministeriet, genom vars beslut enligt lagen inköp av de utsläppsenheter som genom utsläppshandel skall förvärvas i finska statens namn skall ske. Om det blir fråga om försäljning av enheter, skall detta ministerium också sörja för den. Miljöministeriet skall också vara skyldigt att ge registeradministratören i uppdrag att utföra sådana initiala registreringar av utsläppsenheter samt sådana överföringar till återlösens- eller annulleringskonton, vilka ett land i bilaga I som är part i Kyotoprotokollet skall göra vid en tidpunkt och situationer som definieras i beslut vid partsmötet. Uppdragen skall grunda sig på en förberedande behandling inom statsrådet. Registeradministratören skall vara förpliktad att utföra dessa överföringar.

Även i allmänhet är det registeradministratörens skyldighet att utföra överföringar av utsläppsenheter från ett konto till ett annat utgående från de uppdrag administratören har fått. Till den del som det är fråga om överföringar från ett register till ett annat inom EU:s utsläppshandelssystem, har om denna skyldighet föreskrivits i kommissionens registerförordning. I praktiken sänder en kontoinnehavare sitt uppdrag till registret från sin dator via Internet och registret gör automatiskt överföringen efter att ha utfört nödvändiga granskningar i samarbete med de internationella transaktionsförteckningarna (CITL och ITL). Granskningen av att uppdraget är autentiskt baserar sig i dagens läge på användarspecifika lösenord och användaridentifikation.

Registeradministratörens skyldighet att utföra en överföring enligt ett uppdrag och kontoinnehavarens rätt att få utsläppsenheter överförda skall dock inte vara absoluta. Genom lagen skall föreskrivas att en fullmakt eller ett godkännande av ett projekt, som getts i finska statens namn, inte ger rätt att få utsläppsenheter överförda, om överföringen strider mot Kyotoprotokollet, beslut vid partsmötet eller gemenskapslagstiftningen. Registeradministratören igen är inte skyldig att utföra dylika överföringar.

Förhindrandet av en överföring kan basera sig antingen på att överföringen i sig strider mot reglerna eller på att klimatkonventionens

transaktionsförteckning ITL med fullmakt av partsmötet förhindrar en överföring, eftersom den skulle leda till en förbjuden situation. En dylik situation uppkommer om överföringen skulle leda till att den totala mängden utsläppsrätter och utsläppsenheter enligt Kyoto i Finlands nationella register skulle underskrida den minimimängd (reserv för åtagandeperioden) som har fastställts genom beslut vid partsmötet. Underskridandet av gränsen för åtagandeperiodsreserven kunde i praktiken dock endast bli fallet på så sätt att inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem under flera år skulle ske en massiv överföring av utsläppsrätter från det finska registret i kombination med att utsläppen skulle minska lika massivt. Gemenskapslagstiftningen ger inte myndigheterna möjlighet att påverka att en sådan för finska förhållanden synnerligen osannolik situation inte uppkommer. I denna situation vore överföringar från det nationella registret inte möjliga, förutom några undantag som hänför sig till JI-projekt som skall genomföras i Finland. Motsatt situation vore en sådan där en överföring ökar mängden CER-enheter från besknings- och återbeskningsprojekt i det nationella registret så att den blir för stor. Till följd av enheternas allmänna utbytbarhet kan förhindrandet av överföringar i denna situation inte anses utgöra en betydande rättsförlust.

En överföring i sig kan också förhindras av den orsaken att man försöker utföra den innan klimatkonventionens transaktionsförteckning ITL är klar. Också om Finland som stat förlorar sin behörighet att idka internationell utsläppshandel leder detta till att överföringarna förhindras i flera fall.

Registeradministratören skall inte vara skyldig att granska äganderätten till de enheter som skall överföras till eller från ett konto, eftersom överföringarna till eller från konton alltid skall ske på uppdrag av innehavaren till det konto från vilket avsändandet sker. Eventuella meningsskiljaktigheter om äganderätten skall avgöras mellan den avsändande kontoinnehavaren och den part som ifrågasätter rätten till den överföring denne gör.

I lagförslaget ingår också bestämmelser om det förfarande som skall följas i fråga om obligatorisk annullering av vissa utsläppsen-

hetstyper sedan åtagandeperioden har gått ut, om beslut vid partsmötet förutsätter att de eller en del av dem annulleras. I praktiken behöver dessa bestämmelser som ingriper i äganderätten knappast tillämpas, eftersom det måste anses vara mycket osannolikt att en dylik situation blir verklighet, i synnerhet när det beaktas att kontoinnehavarna har mycket tid på sig att överföra utsläppsenheter från ett nationellt register till ett annat sedan åtagandeperioden har gått ut. I propositionen ingår en skyldighet för registeradministratören att informera kontoinnehavarna att det finns ett hot om annullering.

I lagförslaget föreslås inte att det skall beskrivas om några nya straffrättsliga påföljder utöver dem som redan finns. I lagförslagets temaområde ingår t.ex. registeranteckningsbrott enligt 16 kap. 7 § i strafflagen. Möjligheterna att missbruka registret minskas betydligt av det att det är det nationella registrets skyldighet att förhindra överföringar i strid med Kyotoprotokollet och i praktiken förhindras de av klimatkonventionens transaktionsförteckning ITL. Om de dataskyddsåtgärder som förhindrar missbruk av registret kringgås eller om försök till sådant görs följer enligt kommissionens registerförordning att användningen av kontot förhindras.

I lagen ingår en bestämmelse om hur man söker ändring i ministeriets och Energimarknadsverkets beslut. Besluten vid partsmötet förutsätter i vissa fall att utsläppsenheter annulleras vid en viss tidpunkt. I fråga om dessa annulleringar anförs att en ändring som har sökts i ett beslut om detta av Energimarknadsverket inte skall ha en uppskjutande verkan på verkställandet. Eftersom klimatkonventionens transaktionsförteckning ITL inte tillåter att annullerade enheter returneras, skall kontoägaren dock fortsättningsvis ha en möjlighet att kräva ersättning för orsakad skada, om beslutet konstateras vara felaktigt.

Även om ingenting har överenskommits om användningen av Kyotomekanismerna efter år 2012 varken internationellt eller inom EG, har man dock i lagförslaget försökt bereda sig på att det nuvarande systemet fortgår till sina grundprinciper oförändrat också efter detta.

4. Propositionens konsekvenser

4.1. Ekonomiska konsekvenser

I regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om utsläppshandel redogörs för de positiva ekonomiska konsekvenser som användningen av de projektbaserade mekanismerna enligt Kyotoprotokollet och de utsläppsenheter som producerats med dem medför för de finska verksamhetsutövarna. Dessa konsekvenser återspeglas via en bättre konkurrenskraft för industrin och en nedgång i marginalpriset på el också på hela samhället. Konsekvenserna förblir dock i praktiken orealiserade om inte den nu för handen varande propositionen genomförs. Genom lagförslaget blir det möjligt också för andra än de finska företag som är med i EU:s utsläppshandelssystem att delta i den företagsverksamhet som uppkommer runt användningen av Kyotomekanismerna. Hur omfattande utnyttjandet av de möjligheter som öppnar sig blir avgörs dock i sista hand av andra faktorer än skapandet av administrativa ramar för deltagandet. Effekterna av dessa andra faktorer, t.ex. den kommande prisnivån på utsläppsenheterna, konkurrenskraften i de lösningar som de finska företagen erbjuder, möjligheterna att finansiera verksamheten, hur eventuella värdstaters beredskap utvecklar sig och hur stort antal enheter som byts på börsen är det svårt att uppskatta på ett tillförlitligt sätt. I vilket fall som helst bedöms utnyttjandet av dessa möjligheter som öppnar sig förbli relativt litet jämfört med utsläppshandelssektorns verksamhetsutövars egen verksamhet. Verksamhetens internationella karaktär gör sitt till för att försvaga många småföretags möjligheter att delta i den.

Den föreslagna lagen har inga konsekvenser för den offentliga ekonomin och inte heller några omedelbara konsekvenser för hushållen.

4.2. Konsekvenser för myndigheterna

Lagen förutsätter inte att nya myndighetsorganisationer grundas. Genom lagen skall den arbetsfördelning mellan utrikesministeriet och miljöministeriet som ansvariga mini-

sterier för CDM- och JI-projekt som formades under tiden med ett CDM/JI-försöksprogram i Finland fastställas. Enligt denna arbetsfördelning skall utrikesministeriet svara för CDM-projekt och miljöministeriet för JI-projekt. Miljöministeriet får som nya uppgifter bedrivandet av den eventuella internationella utsläppshandeln (ET) för finska statens räkning samt givandet av de fullmakter som behövs för utsläppshandeln. Miljöministeriet skall vara innehavare av statens konto som skall upprättas i det nationella registret samt ingå avtal om projekt med gemensamt genomförande med behöriga myndigheter i andra stater.

De förfaranden för givande av fullmakt och godkännanden som skall skapas genom lag och som baserar sig på ansökningar är nya uppgiftshelheter för statsförvaltningen. Enligt uppskattning skall den till antalet största delen av de fullmakter som Kyotoprotokollet och beslut vid partsmötet förutsätter (överföringar till och från verksamhetsutövarnas konton) dock ges utan ansökan direkt i 12 § i lagen. Utrikesministeriet skall svara för de fullmakter och godkännanden som hänför sig till CDM-projekt, miljöministeriet för fullmakter och godkännanden för JI-projekt som skall genomföras både i andra stater och i Finland. Även om antalet av dessa fullmakter och godkännanden inte bedöms bli stort, kräver skapandet och upprätthållandet av beredskap för behandling av och rådgivning om ansökningar dock resurser.

För administreringen av och sakkunniguppgifter i fråga om projekt för mekanismen för en ren utveckling vid utrikesministeriet bedöms det årligen behövas tilläggsresurser motsvarande ett årsverke. Av miljöministeriets resursbehov skall en del skötas med interna arrangemang. Som årlig tilläggsresurs för miljöministeriet bedöms två årsverken behövas. Dessa bedömningar innehåller också de resursbehov som beror på statens egen anskaffning av utsläppsenheter.

Det utsläppshandelsregister som Energi-marknadsverket upprätthåller skall genom lag ges nya uppgifter, som förutsätter nya egenskaper av utsläppshandelsregistrets nuvarande funktioner. Utgångspunkten är att utvecklandet av registrets nya egenskaper i mån av möjlighet skall fås med i det interna-

tionella utvecklingsarbetet på det nuvarande registerprogrammet. Också i detta fall blir man tvungen att genomföra en del av ändringarna av registerprogrammets funktioner genom nationella ändringar. Kostnaderna uppskattas härvid till högst 235 000 euro. Om utvecklandet av de nya egenskaperna inte kan fås inbegripet i det internationella utvecklingsarbetet, blir man tvungen att göra det nationellt. I så fall uppskattas kostnaderna som högst till 450 000 euro fördelade på de tre första åren (2006—2008), Programmet drifts- och uppdateringskostnader uppskattas till 30 000—60 000 euro per år. Ifall det visar sig att alla eller en del av de nya uppgifterna inte kan skötas automatiskt med registerprogrammet, är tilläggsbehovet av personresurser för skötseln av dessa uppgifter årligen högst 1½—2 årsverken.

4.3. Miljökonsekvenser

Klimatförändringen är ett globalt fenomen, vilket gör att det med tanke på klimatet inte är av betydelse var de projekt som siktar till att minska utsläppen genomförs. Grundförutsättningen i Kyotoprotokollet för att mekanismprojekt skall kunna godtas är att genom dem uppnås en sådan gynnsam effekt på klimatet som inte annars skulle bli av. Således breddar den föreslagna lagen möjligheterna att minska utsläppen av växthusgaser.

Förutsättningen för att mekanismerna för en ren utveckling skall kunna godkännas är att också andra miljökonsekvenser av projektet än de som är av betydelse för klimatförändringen har analyserats och att projektet är förenligt med en hållbar utveckling. Samma krav gäller projekt för gemensamt genomförande, som genomförs under internationell övervakning. Bedömningen av hur godtagbara miljökonsekvenserna av övriga JI-projekt är ankommer på värdstaten. De JI-projekt som eventuellt skall genomföras i Finland får inga undantag från den lagstiftning som skall följas.

4.4. Konsekvenser för samhället

Lagförslaget har inga betydande konsekvenser för sysselsättningen utöver dem som uppkommer via de mera omfattande sam-

hållsekonomiska konsekvenser som behandlas ovan i avsnitt 4.1.

5. Beredning av propositionen

5.1. Beredningsorgan

Handels- och industriministeriet tillsatte den 2 juni 2005 en arbetsgrupp för att bereda ett förslag om de administrativa ramarna för användningen av Kyotomekanismerna (CDM, JI och ET) i form av en regeringsproposition med förslag till lag om detta. Propositionen skulle utarbetas enligt förslagen från en arbetsgrupp som dryftat den administrativa arbetsfördelningen i fråga om Kyotomekanismerna (HIM publikationer 3/2005) samt i fråga om användningen av mekanismerna inom de gränser som ställs i EG:s s.k. länkdirektiv för verkställande av de beslut om användningen av Kyotomekanismerna som parterna i FN:s klimatkonvention fattat vid sitt sjunde möte (COP7). Arbetsgruppen skulle också i sitt arbete beakta de riktlinjer för användning av mekanismerna som klimat- och energipolitiska ministerarbetsgruppen har stakat ut och som sedermera har publicerats i statsrådets redogörelse till riksdagen (HIM publikationer 26/2005).

I arbetsgruppen fanns representanter för handels- och industriministeriet, utrikesministeriet, miljöministeriet och Energimarknadsverket. Dessutom hade en sakkunnig på användningen av Kyotomekanismer från Finlands miljöcentral utnämnts i arbetsgruppen.

Till mekanismlagsarbetsgruppens uppgifter hörde inte att bereda den ändring av lagen om utsläppshandel som förutsätts för att länkdirektivet skall kunna införas. För detta arbete hade handels- och industriministeriet tillsatt en egen arbetsgrupp. Mekanismlagsarbetsgruppen skulle dock i sitt arbete beakta denna länkdirektivsarbetsgrupps arbete.

Arbetsgruppen kunde i sitt arbete beakta att Kyotoprotokollets parter fösta möte (MOP1) i november-december 2005 fastställde rekommendationerna från COP7 till några delar i ändrad form.

I sitt förslag har arbetsgruppen fastställt behovet av författningar på lägre nivå, men inte utformat innehållet i dem i detalj.

5.2. Remissyttranden

Allmänt

Det utkast till proposition som arbetsgruppen hade berett sändes på remiss till utrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, miljöministeriet, Ålands landskapsregering, Energimarknadsverket, Finlands miljöcentral, Statens tekniska forskningscentral (VTT), Finlands näringsliv (EK), Finsk Energiindustri rf, Teknologiindustrin rf, Skogsindustrin rf, Rakennusteollisuus ry, Olje- och Gasbranschens Centralförbund, Finlands Fackförbunds Centralorganisation (FFC), Finlands Naturskyddsförbund rf, Finlands Greenpeace, Natur och Miljö rf samt Finlands WWF rf.

Utlåtanden erhöles från alla andra utom Finlands Greenpeace och Natur och Miljö rf. Finlands miljöcentral gav inget utlåtande, men meddelade att dess synpunkter blivit beaktade vid utarbetandet av lagförslaget på åtgärd av den sakkunniga.

Allmänna synpunkter i utlåtandena

Alla remissgivare ansåg att den föreslagna lagen behövs. Finlands Fackförbunds Centralorganisation (FFC) samt näringslivets branschorganisationer ansåg dessutom att lagförslaget är brådskande och anförde EU:s utsläppshandel och behovet att vidga anskaffningen av utsläppsätter till anläggningar utanför utsläppshandeln och till externa länder för att priset på utsläppsätterna skall kunna hållas i schack som motivering till detta.

En majoritet av remissgivarna ansåg att lagförslaget har utarbetats med omsorg vad gäller användningen av de projektbaserade mekanismerna, den fullmakt och det godkännande som gäller ett projekt samt utsläppsenhetsregistrets funktion. Finlands Naturskyddsförbund anförde dock att de fullmakter som sammanhänger med de projektbaserade mekanismerna och godkännandet av projekten bör innehas av miljöministeriet, och inte av både miljöministeriet och utrikesministeriet, som det anføres i lagförslaget. Finlands Naturskyddsförbund samt WWF föreslår dessutom att godkännandet av projekt-

baserade mekanismer, i synnerhet godkännandet av projekt som hör till mekanismen för en ren utveckling (CDM), bör ha mera exakta kvalitativa kriterier än de som har skrivits in i lagförslaget. De nämnda naturskyddsorganisationerna föreslår de av världsnaturskyddsorganisationerna utvecklade kriterierna "Golden Standard" som en förutsättning för godkännande av projektbaserade mekanismer. FFC föreslår för sin del att till lagförslaget skall fogas ett krav på att godkända mekanismprojekt bör främja export av finskt arbete, produktion och teknologi.

De lagtekniska anmärkningar som fördes fram i remissvaren har beaktats i regeringspropositionen.

6. Samband med andra propositioner

Regeringen skall överlämna till riksdagen en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om utsläppshandel, genom vilken införs de ändringar som med länkdirektivet har gjorts i utsläppshandelsdirektivet. Propositionen innehåller bestämmelser som bl.a. tillåter användningen av Kyotoutsläppsenheter i EU:s utsläppshandelssystem. Trots det att den ovanstående propositionen och denna proposition har en innehållsmässig koppling, har propositionerna utarbetats så att de kan stiftas oberoende av varandra.

DETALJMOTIVERING

1. Motiveringar till lagförslaget

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. Lagens syfte. Genom lagen skall administrativa ramar skapas för finska juridiska personers deltagande med fullmakt av finska staten i användningen av mekanismer enligt artiklarna 6, 12 och 17 i Kyotoprotokollet. Lagen skall i vissa fall också tillämpas på finska statens och utländska juridiska personers deltagande. Genom lagen skall dessutom föreskrivas om tillämpningen av de begränsningar av användningen av mekanismerna, vilka ingår i artikel 11 b som genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG har fogats till direktiv 2003/87/EG.

Genom lagen skall dessutom föreskrivas om ibruktagande av det register som har upprättats genom lagen om utsläppshandel som ett s.k. nationellt register som för bok över Kyotoenheter. Ett sådant register förutsätts i ett beslut vid partsmötet om Kyotoprotokollet [13/CMP.1, *Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol*] med beaktande av vad som redan har föreskrivits om registrets verksamhet i kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004, vilken nedan kallas kommissionens registerförordning.

2 §. Tillämpningsområde. Lagens tillämpningsområde har i fråga om Kyotomekanismerna begränsats till verksamhet som antingen sker i Finland eller som har en koppling till det nationella registret. Till tillämpningsområdet skall enligt 1 mom. 1—3 punkten höra både sådana projekt för gemensamt genomförande och mekanismen för en ren utveckling enligt artikel 6 och 12 i Kyotoprotokollet, vilka genomförs utomlands och med vilka syftet är att producera utsläppsenheter som skall registreras i det nationella registret och sådana projekt enligt artikel 6 vilka genomförs i Finland. Dessutom skall till tillämpningsområdet enligt 4 punkten höra internationell utsläppshandel enligt artikel 17 i Kyotoprotokollet, vilken i praktiken sker genom att utsläppsenheter överförs mellan ett konto i det nationella registret och motsva-

rande register i någon annan stat.

Eftersom kommissionens registerförordning förutsätter en nationell bestämmelse om rätten att förvara utsläppsenheter på konton i det nationella registret, skall enligt 1 mom. 5 punkten till lagens tillämpningsområde höra också förvaring och de överföringar till och från kontot som hänger nära samman med denna. Samtidigt skall till tillämpningsområdet dessutom höra annullering av utsläppsenheter och användning av sådana för påvisande av att statens skyldighet att begränsa utsläppen har uppfyllts, emedan dessa sker som överföringar från statens och övriga kontoinnehavares konton till de annullerings- och återlösenskonton som finns i registret.

Det andra momentet i paragrafen beaktar att lagen om utsläppshandel och den registerförordning som skall tillämpas utöver den uttömmande reglerar registrets verksamhet i fråga om de utsläppsenheter som har omvandlats till utsläppsrätter och de rätter som hänför sig till överföring och innehav av utsläppsrätter. Lagen innehåller emellertid två bestämmelser som gäller sådana situationer som inte regleras av ifrågavarande författningar och där beskrivningen av dem sker med hjälp av den totala mängden av utsläppsrätter och andra utsläppsenheter som totalt finns på kontona i det nationella registret. Bestämmelser om dessa undantagssituationer finns i 23 § 1 mom. 2 punkten och 26 § i lagen.

3 §. Definitioner. Största delen av definitionerna upprepar antingen som sådana de definitioner som används i besluten vid partsmötet gällande Kyotoprotokollet eller också grundar de sig annars på de termer som används i dessa beslut.

Definitionerna på klimatkonventionen och Kyotoprotokollet specificerar de statsfördrag som binder Finland och som är centrala med tanke på tillämpningen av lagen genom hänvisningar till Finlands författningssamlings fördragsserie.

Med *part i bilaga I* avses detsamma som med denna term avses i Kyotoprotokollet. Där har den definierats som en sådan part i Kyotoprotokollet vars namn ingår i förteckningen över industriländer i bilaga I till kli-

matkonventionen eller vilken under adekvata former har meddelat att den binder sig vid samma utsläppsbegränsande åtgärder som klimatkonventionen ålägger de stater som räknas upp i bilaga I. I detta nu täcker definitionen de parter i Kyotoprotokollet som har räknats upp i bilaga B till protokollet.

Med *beslut vid partsmötet* avses varje sådant beslut genom vilket preciserande föreskrifter ges gällande tillämpningen av artiklarna i Kyotoprotokollet och vilket har fattats i korrekt ordning vid ett möte mellan parterna i protokollet, vilket enligt artikel 13 i protokollet är klimatkonventionens partskonferens. Sådana beslut vid partsmötet som innehåller juridiskt bindande element sätts i kraft i Finland. Partsmötet sammanträdde första gången i november-december 2005.

Med *åtagandeperiod* avses den i artikel 3.1 i Kyotoprotokollet definierade femårsperioden 2008–2012 samt motsvarande på den följande perioder för vilka genom en ändring av Kyotoprotokollet har överenskommit om statsvisa utsläppsbegränsningar. Tills vidare har om dylika nya perioder inte överenskommit.

Regler för beräkning av *den tilldelade utsläppsmängden* för en stat som nämns i bilaga B till Kyotoprotokollet för den första åtagandeperioden ingår i Kyotoprotokollet och besluten vid partsmötet. Utgångspunkten är en viss procentandel av de koldioxidutsläpp som orsakades år 1990 av mänsklig verksamhet inom ifrågavarande stats territorium. I detta tal görs emellertid korrigeringar för att utsläppen av andra växthusgaser och verkan av sänkor för koldioxid efter år 1990 skall kunna beaktas. För övriga åtagandeperioder har inga regler ännu utarbetats. Den tilldelade utsläppsmängden fastställs som resultat av en internationell granskningsprocess, vilken har definierats i beslut vid partsmötet, som ett tal för hela åtagandeperioden genom användning av de uppgifter som staten själv har tillställt som utgångspunkt. Den tilldelade utsläppsmängden uttrycks i ton koldioxidekvivalenter och för att uttrycka dess storlek används *tilldelade utsläppsmängdsenheter* (AAU).

Sänkkredit (RMU) används för att uttrycka vilken utsläppskompenserande verkan de åtgärder som har vidtagits för att utöka mäng-

den sänkor som har specificerats i Kyotoprotokollet och besluten vid partsmötet har under åtagandeperioden eller ett kalenderår som ingår i den. De sänktåtgärder som kommer i fråga under den första åtagandeperioden är beskogning och återbeskogning.

Med *världstat* avses en stat på vars territorium eller inom vars ekonomiska zon ett projekt för gemensamt genomförande eller ett projekt för mekanismen för en ren utveckling genomförs och vilken har gett projektet det godkännande som förutsätts i Kyotoprotokollet eller i ett beslut vid partsmötet och vilken antingen själv eller vars part med vederbörlig fullmakt är delaktig i projektet. Med en *deltagarstat* igen avses en sådan annan stat än en världstat som på motsvarande sätt officiellt har godkänt ett projekt och vilken antingen själv deltar i projektet eller har gett fullmakt åt någon att göra det. Både världstaten och deltagarstaten skall alltid vara part i Kyotoprotokollet och deltagarstat kan endast en part enligt bilaga I vara.

En *utsläppsminskningseenhet* (ERU) är en enhet som används vid en viss tidpunkt, i allmänhet under ett kalenderår, för att uttrycka en minskning av utsläpp av växthusgaser som uppnåtts med ett projekt för gemensamt genomförande eller bindning i sänkor. ERU-enheter beviljas av behörig myndighet i världstaten. Med certifierad utsläppsminskning (CER) igen avses enheter som på motsvarande sätt har producerats med ett projekt för mekanismen för en ren utveckling. Dessa enheter beviljas av den internationella förvaltningen av mekanismen för en ren utveckling.

Med en *utsläppsenhet* avses vilken som helst Kyotoenhet. Alla Kyotoenheter har storleken ett ton koldioxidekvivalenter och därmed kan de räknas ihop. Också de utsläppsrätter som avses i lagen om utsläppshandel är utsläppsenheter, eftersom de är en underart av AAU-enheter, men de skall enligt 2 § 2 mom. uteslutas från tillämpningsområdet för denna lag.

Klimatkonventionens transaktionsförteckning är ett datorbaserat system som upprätthålls av klimatkonventionens sekretariat och som övervakar verksamheten i de nationella registren i parterna i bilaga I. Bestämmelser om dess verksamhet, rättigheter och ansvar

ingår i besluten vid partsmötet, i synnerhet i beslutet [13 CMP.1, Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol].

Med *gemenskapens utsläppshandelssystem* avses i lagen det system för handel med utsläppsrätter som skapats genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (ändrat med direktiv 2004/101/EG). Direktivet förutsätter att varje medlemsstat i gemenskapen har ett eget nationellt register. Det ursprungliga direktivet infördes i Finland genom lagen om utsläppshandel. Kommissionens registerförordning är en förordning av kommissionen som meddelats för verkställande av direktiv 2003/87/EG.

Med *nationellt register* avses det register som har upprättats genom 42 § 1 mom. i lagen om utsläppshandel och som enligt andra momentet i paragrafen i fråga fungerar som nationellt register för Finland som för bok också över andra utsläppsenheter än utsläppsrätter. Med registeradministratör avses i lagen den som för Finlands nationella register, dvs. Energimarknadsverket.

Med *depåkonto* avses vilket som helst konto som har öppnats i det nationella registret för förvaring av utsläppsrätter. Återlösenskonto och annulleringskonto omfattas dock inte av denna definition. Depåkontona är enligt kommissionens registerförordning av tre slag: en parts konto, verksamhetsutövarnas konto och en persons konto. Förordningen innehåller bestämmelser bl.a. om öppnandet av dessa konton, förhindrandet av användningen av dem och stängning av dem. På en parts konto, dvs. på *statens konto*, förvaras de utsläppsrätter och utsläppsenheter som staten innehar. Staten kan också ha flera konton och en verksamhetsutövar som avses i lagen om utsläppshandel kan i sitt namn också ha personkonton.

Med *kontoinnehavare* avses den för vilken registeradministratören i vederbörlig ordning har öppnat ett konto i det nationella registret och vilken ensam har rätt att ge uppdrag som sammanhänger med användningen av kontot.

Återlösenskonto är ett konto som i enlighet med registerförordningen har grundats i det nationella registret och på vilket de utsläppsenheter samlas med vilka finska staten visar att den har uppfyllt sin skyldighet att begrän-

sa utsläpp som ställts i Kyotoprotokollet och ändrats genom EG:s bördefördelning. Ett *annulleringskonto* är ett konto i det nationella registret på vilket registeradministratören utgående från antingen besluten vid partsmötet, registerförordningen eller uppdrag som kontoinnehavarna ger skall överföra utsläppsenheter för att dessa inte skall kunna överlåtas vidare eller överföras till återlösenskontot.

2 kap. Deltagande i projekt och i den internationella utsläppshandeln

4 §. Beslut om deltagande i Kyotomekanismerna. I paragrafen skall det föreskrivas om vilken myndighet som är behörig i fråga om vilken Kyotomekanism.

Enligt 1 mom. skall miljöministeriet vara behörig myndighet i fråga om projekt för gemensamt genomförande. Ministeriet skall i finska statens namn ge godkännanden enligt artikel 6 i Kyotoprotokollet och enligt besluten vid partsmötet, som kompletterar denna artikel, för ett projekt och därmed fatta det slutliga beslutet om Finlands deltagande i ett projekt antingen som deltagarstat eller värdstat. Miljöministeriet skall också vara behörigt att i finska statens namn ge fullmakt åt en juridisk person att delta i beredningen av ett projekt, om en sådan fullmakt behövs, och i genomförandet av projektet. I lagförslaget har utgångspunkten varit att miljöministeriet på tjänstens vägnar, m.a.o. utan ansökan, skall fatta beslut om statens deltagande i statens eget projekt, medan igen beslut om en fullmakt för en juridisk person och om ett godkännande av ett projekt som skall ges en juridisk person fattas på ansökan.

Enligt 2 mom. skall utrikesministeriet på motsvarande sätt vara behörig myndighet i fråga om projekt för mekanismen för en ren utveckling, för vilka gäller artikel 12 i Kyotoprotokollet.

Enligt 3 mom. skall miljöministeriet vara behörig myndighet i fråga om internationell utsläppshandel som avses i artikel 17 i Kyotoprotokollet. Detta ministerium skall svara för köp och försäljning av utsläppsenheter för finska statens räkning. Ministeriet skall också med stöd av 12 § 3 mom. ge den fullmakt som behövs för internationell handel med andra utsläppsenheter än utsläppsrätter i de

fall där fullmakten inte i enlighet med 12 § 2 och 5 mom. redan ingår i denna lag. Enligt den systematik som omfattats i lagen skall denna fullmakt innebära fullmakt att förvara utsläppsenheter på konton som står i ifrågasvarande juridiska persons namn i det nationella registret och att med anknytning till detta överföra enheter till och från kontot.

Den behöriga myndigheten skall också vara kontaktmyndighet till klimatkonventionens sekretariat, till förvaltningen av mekanismen för en ren utveckling och till parterna i Kyotoprotokollet i fråga om motsvarande mekanism.

I fråga om de projektbaserade mekanismerna motsvarar den valda arbetsfördelningen den arbetsfördelning som uppkommit i Finlands CDM/JI-försöksprogram, vilken har grundat sig på ifrågasvarande ministeriers erfarenhet från å ena sidan miljöprojekt i Finlands närområdessamarbete och å andra sidan utvecklingsbistandsprojekt. Utsläppshandel mellan staterna igen skulle tydligen i praktiken komma i fråga främst mellan samma stater som är värdstater i projekt för gemensamt genomförande.

5 §. Fullmakt vid gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling när projektet genomförs annanstans än i Finland. Fullmakt att delta i ett projekt för gemensamt genomförande eller för mekanismen för en ren utveckling, vilket genomförs någon annanstans än i Finland skall alltid beviljas på ansökan och givandet av fullmakten skall grunda sig på juridisk prövning. Också för beredningen av ett projekt skall en fullmakt kunna beviljas, ifall värdstaten för projektet förutsätter en fullmakt redan i beredningsfasen.

Fullmakten skall alltid beviljas en person, medan igen ett godkännande enligt 7 § gäller ett projekt. Erhållandet av en fullmakt ger sökanden skäl att anta att det projekt som ännu förbereds har goda möjligheter att bli godkänt. Dock finns ingen juridiskt bindande koppling mellan en fullmakt och ett godkännande.

Berättigad att få en fullmakt skall en sådan verksamhetsutövare vara som avses i lagen om utsläppshandel och som har ett giltigt utsläppstillstånd åtminstone för en anläggning som omfattas av tillämpningsområdet för la-

gen om utsläppshandel. Den verksamhetsutövare som har fått en fullmakt skall kunna använda utsläppsenheter som uppkommer i projektet för att komplettera de utsläppsrätter denne fått för sina anläggningar i Finland.

En fullmakt skall också en juridisk person kunna få, som är solid och som även i övrigt övervägs ha faktiska möjligheter att delta i projektet. I prövningen av de faktiska möjligheterna ingår t.ex. en prövning av huruvida sökandens ekonomiska resurser och personalresurser kvantitativt och kvalitativt motsvarar den roll som sökanden planeras få vid realiserandet av projektet. Även soliditetsförutsättningen står i nära samband med de faktiska möjligheterna att delta i projektet, eftersom syftet med detta är att säkerställa att deltagande i projektet inte äventyras t.ex. av att företaget råkar i likvidation. Därmed bör det vid bedömningen av soliditeten beaktas förutom den juridiska personens ekonomiska situation vid den tidpunkt då denna ansöker om en fullmakt också en uppskattning av dess kommande utveckling. Om det verkar uppenbart att soliditeten inom en nära framtid äventyras, bör ingen fullmakt beviljas.

En fullmakt skall enligt 2 mom. inte kunna gälla ett projekt som uppenbarligen inte uppfyller de villkor för godkännande av ett projekt som nämns i 7 §. Bedömningen av det uppenbarliga skall ske från fall till fall. Om det som ett resultat av bedömningen ser ut som om en fullmakt ansöks för deltagande i ett projekt som inte kommer att bli godkänt skall fullmakten avslås.

En fullmakt som gäller ett projekt och godkännande av projektet skall kunna ansökas och kommer troligtvis tämligen ofta också att ansökas samtidigt. De skall emellertid också då vara separata rättshandlingar.

6 §. Innehållet i och giltighetstiden för en fullmakt som gäller ett projekt som skall genomföras annanstans än i Finland. Med en fullmakt skall avses en rättshandling som skapar behörighet för den som får fullmakt och den behörighet som fullmakten ger skall fastställas i fullmaktsbeslutet. Inga bestämmelser om innehållet i behörigheten finns i Kyotoprotokollet eller beslut vid partsmötet. Som snävast skall behörigheten endast innebära rätt för den som fått en fullmakt att få Finland registrerat som deltagarstat i ett

namngett projekt och utgående från detta få utsläppsenheter som uppkommer av projektet överförda på sitt konto i det nationella registret.

I fullmakten skall enligt 1 mom. det eller de projekt som fullmakten gäller fastställas. Ifall fullmakten ges för beredning av ett projekt, är det ofta inte ännu möjligt att förfara på detta sätt, men också i detta fall skall behörigheten för fullmaktsinnehavaren fastställas åtminstone per värdestat eller projekttyp.

Genom en fullmakt skall enligt 2 mom. den som fått fullmakt inte kunna ges behörighet att ge projektet det godkännande som förutsätts i Kyotoprotokollet och partsmötet. Godkännandet innebär användning av offentlig makt, vilken enligt 4 § ankommer på miljö- eller utrikesministeriets behörighet och vilken inte kan delegeras genom ett myndighetsbeslut. Ett villkor i en fullmakt, vilket delegerar rätten att godkänna projekt, skall vara ogiltigt.

Enligt 3 mom. skall en projektvis fullmakt gälla den tid då den som har fullmakten har möjlighet att i sin besittning få utsläppsenheter som projektet har producerat. Därmed skall giltigheten för en projektvis fullmakt inte automatiskt gå ut när de åtgärder som hänför sig till projektet har slutförts, utan den skall fortgå till dess den som innehar fullmakten inte längre kan få utsläppsenheter från projektet sig till godo. Erhållandet av enheter kan upphöra t.ex. av det skälet att sådana inte längre uppkommer eller av det skälet att den kvot som baserar sig på ett avtal som fullmaktsinnehavaren har ingått med övriga projektdeltagare har uppfyllts. En fullmakt som gäller beredning av ett projekt skall däremot enligt 4 mom. gälla en bestämd tid som fastställs i beslutet om fullmakt och den skall inte kunna överskrida fem år. När tidsfristen fastställs bör projektets kvalitet och omfattning samt övriga omständigheter som eventuellt påverkar saken beaktas.

I 5 mom. skall en sådan situation regleras där flera än en juridisk person börjar utveckla ett projekt. Härvid skall varje juridisk person beviljas en egen fullmakt och för var och en skall förutsättningarna att bevilja fullmakten övervägas särskilt. Varje fullmaktsförhållande skall härvid vara ett separat rättsförhållande.

7 §. Godkännandet av ett projekt som skall genomföras utanför Finland som ett projekt för gemensamt genomförande eller för mekanismen för ren utveckling. I paragrafen skall föreskrivas om de förutsättningar som skall uppfyllas för att ett projekt som genomförs någon annanstans än i Finland skall godkännas för Finlands del som ett projekt för gemensamt genomförande eller mekanismen för en ren utveckling. Godkännandet skall därmed gälla själva projektet, dock inte i detalj, utan till målsättning och allmänt genomförande. Först godkännandet och fullmakten tillsammans gör det möjligt för fullmaktsinnehavaren att få utsläppsenheter som uppkommer i projektet överförda på sitt konto i Finlands nationella register.

När det är fråga om ett projekt för vilket en fullmakt redan har beviljats, skall godkännandet ges på ansökan av en juridisk person som har en fullmakt. Om det är fråga om ett projekt för vilket fullmakt och godkännande ansöks samtidigt, skall beviljandet av dem behandlas som separata rättshandlingar. Fullmakten och godkännandet skall dock kunna ges med samma expedition. Godkännande skall inte ges på ansökan från en annan person. Givandet av ett godkännande skall basera sig på juridisk prövning. Godkännandet skall ges om alla förutsättningar som ställs i 1 mom. uppfylls vid tiden för ansökan.

Enligt 1 mom. 1 punkten ges godkännande inte, om sökanden som har en fullmakt inte alls är med i projektet. Däremot skall det inte förutsättas att sökandens andel skall vara exakt densamma som den var när den tidigare beviljade fullmakten övervägdes. Av projektet förutsätts enligt 2 punkten att syftet är att de utsläppsenheter som projektet producerar skall bokföras på sökandens depåkonto i det nationella registret. Detta syfte bör framgå av ansökningshandlingarna. Någon egentlig förbindelse vid att bokföra utsläppsenheterna har inte ansetts nödvändig, eftersom utsläppsenheterna i praktiken i vilket fall som helst kan överföras så gott som omedelbart till någon annans konto i statens register. Det att det finns ett konto redan i ansökningsfasen skall inte heller vara en förutsättning för godkännande.

I 3 punkten förutsätts att projektets värdestat

är part i Kyotoprotokollet. Dessutom förutsätts att projektets värdestat redan för sin del har godkänt projektet som ett projekt för gemensamt genomförande eller för mekanismen för ren utveckling. Detta garanterar att projektet när godkännande söks redan har beretts långt och att värdestaten också tar det främsta ansvaret för att de förfaranden för hörande och bedömning av miljökonsekvenserna som har fastställts i beslut vid partsmötet har följts vid beredningen av projektet. Det att det finns ett godkännande från värdestatens sida är självklart när det är fråga om ett redan påbörjat projekt för gemensamt genomförande eller för mekanismen för en ren utveckling, vilket en finsk juridisk person vill ansluta sig till.

Även om ett godkännande från värdestatens sida kan antas basera sig på en omsorgsfull granskning av projektet, skall också en finsk myndighet som överväger ett godkännande enligt 1 mom. 4 punkten för sin del försäkra sig om att projektet till sina mål och sitt planerade genomförande uppfyller de villkor som har fastslagits i internationella rättsliga och gemenskapsrättsliga handlingar som binder Finland och vilka har ställts för ett dylikt projekt. Beroende på projektets typ har basförutsättningarna presenterats antingen i artikel 6 eller 12 i Kyotoprotokollet. Utöver detta skall projektet uppfylla de villkor för projektets godtagbarhet som har ställts i beslut vid partsmötet som kompletterar artikeln i fråga i protokollet. I fråga om ett projekt för gemensamt genomförande har dessa villkor presenterats i beslutet [9/CMP.1, *Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol*]. Förutsättningarna för ett projekt för mekanismen för ren utveckling ingår i beslutet [3/CMP.1, *Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol*]. För båda mekanismerna gäller kravet på tillägg samt att industriländerna förbinder sig att inte använda kärnkraftsprojekt för att producera utsläppsenheter. Av ett projekt för mekanismen för en ren utveckling krävs dessutom att det främjar en hållbar utveckling och att dess verkningar kan mätas och är långvariga. Av sänkprojekten kan under den första åtagandeperioden endast besknings- och återbeskningsprojekt godkännas som

CDM-projekt. När det övervägs om ett projekt kan godkännas skall dessutom beaktas vad som har förutsatts om godkännandet av stora bassängprojekt i artikel 11 b.6 i direktiv 2003/87/EG.

Enligt 2 mom. skall ett hinder för godkännande vara att projektets innehåll eller realiseringsätt står i strid med de principer för internationellt samarbete eller internationella juridiska förpliktelser som Finland har godkänt eller att givandet av ett godkännande annars vore ägnat att skada Finlands nationella intressen. Ett hinder kan t.ex. vara betydande miljöskador som inte beror på växthusgasutsläppen eller att nationella minoriteters ställning eller levnadsförhållanden märkbart försvagas. Ett hinder för godkännande kan också vara den föreslagna värdestatens internationella politiska ställning, t.ex. att den bli föremål för internationella sanktioner.

I paragrafens sista moment skall det föreskrivas att när finska staten är deltagande part i ett projekt, kan utrikes- eller miljöministeriet fatta beslut om godkännande också utan ansökan. Så skall man förfara framför allt när ministeriet själv är den enda finska deltagaren i ett projekt. Förutsättningarna för att projektet skall godkännas skall, också när staten deltar, vara desamma som de med vilka godkännande ges för en juridisk person som ansöker om det. För att få utsläppsenheter som uppkommer i projektet överföra till sitt konto, behöver övriga finska deltagare en särskild fullmakt enligt 5 §.

8 §. Fullmakt och godkännande för en fond. I paragrafen skall föreskrivas om ett undantag till kravet på hemort för en juridisk person som skall få en fullmakt, vilket ingår i 5 §. För beredning och genomförande av mekanismprojekt har uppstått bl.a. fonder som administreras av banker, till vilka stater kan ansluta sig och vilkas regler i vissa fall kan förutsätta att staten, när den ansluter sig, också ger fonden en fullmakt att agera för statens del i de projekt som avses i artikel 6 eller 12 i Kyotoprotokollet. Användningen av undantaget skall begränsas till endast sådana fonder till vilka finska staten har anslutit sig och där finska staten har rätt att få sin del av de utsläppsenheter som uppkommer vid de projekt som fonderna genomför. Undantaget skall

följaktligen inte gälla en sådan fond till vilken ett finskt bolag eller en annan sammanslutning men inte finska staten har anslutit sig. En dylik fond skiljer sig inte till sin juridiska ställning från vilken som helst utländsk juridisk person. Undantaget skall inte heller tillämpas på en fond där den juridiska person som sköter den har hemort i Finland. Undantaget skall endast gälla 5 §, vilket gör att det inte heller skall kunna tillämpas på fullmakter som gäller projekt som skall realiseras i Finland.

Förutom det undantag som gäller hemort skall avvikelser inte kunna göras från övriga bestämmelser i 5 och 6 § vid beviljandet av en fullmakt till en utlänning. Inte heller i fråga om fonder skall det därmed bli fråga om att genom en fullmakt delegera rätten att godkänna ett projekt. Av detta skäl skall undantaget inte heller gälla fonder som administreras av mellanstatliga organisationer, eftersom deras regler ofta förutsätter delegering. För att Finland skall kunna ansluta sig till en dylik fond förutsätts också i fortsättningen en särskild lag.

Paragrafens 2 mom. skall ge rätt att av praktiska skäl vid godkännandet av ett projekt göra undantag från kravet i 7 § att syftet är att de utsläppsenheter som projektet producerar skall bokföras på ett konto i Finlands nationella register, emedan enheterna i dessa fall först kan bokföras på fondadministratörens konto och det inte finns något behov att kräva att detta konto skall finnas i det finska registret.

Paragrafens 3 mom. skall reglera arbetsfördelningen mellan myndigheterna i det fall att verksamheten i en fond som får en fullmakt täcker både projekt för gemensamt genomförande och projekt för mekanismen för en ren utveckling. I ett dylikt fall skall fullmakt och godkännande ges en fond av det ministerium som avses i 4 § och inom vars fullmakt större delen av fondens verksamhet hör. Större delen av fondens verksamhet skall fastslås enligt det hur hela fondens kapital fördelar sig mellan projekt för gemensamt genomförande och projekt för mekanismen för en ren utveckling.

9 §. *Godkännandet av ett projekt som skall genomföras i Finland som ett projekt för gemensamt genomförande samt den fullmakt*

som ingår i godkännandet. I paragrafen skall föreskrivas om förutsättningarna för att ett projekt som skall genomföras inom Finlands territorium eller ekonomiska zon, med undantag av Åland, skall kunna godkännas som ett projekt för gemensamt genomförande. Tvärtemot vad som är fallet med ett projekt som skall genomföras utanför Finland, skall godkännandet grunda sig på ändamålsenlighetsprövning och en fullmakt skall ingå i godkännandet. En fullmakt att bereda ett projekt som skall genomföras i Finland skall inte komma i fråga, utan godkännandet och fullmakten skall förutsätta en i praktiken tämligen färdig projektplan som grund för prövningen av hur godtagbart projektet är.

I 1 mom. skall det föreskrivas om de villkor som åtminstone skall uppfyllas för att en juridisk person skall kunna ges fullmakt att delta i projektet och ett godkännande för projektet i det hänseende som avses i artikel 6 i Kyotoprotokollet. Lagen hindrar inte miljöministeriet från att tillämpa också andra motiverade kriterier vid godkännandet av projekt, såsom sådana om vilka föreskrivs i 7 § 2 mom. När godkännandet övervägs skall det också beaktas hur stor del av den realiserade utsläppsminskningen som kommer Finland till godo. Godkännandet skall ges på ansökan. Bestämmelser om godkännande av ett projekt, där finska staten deltar, ingår i 5 mom.

I 1 mom. 1 punkten skall det förutsättas att deltagarstaterna i ett projekt är parter i Kyotoprotokollet och att de har en i bilaga B till protokollet ställd skyldighet att minska sina utsläpp. I teorin blir det alltså inte fråga om alla parter i bilaga I, även om det för närvarande inte är någon skillnad mellan bilagorna. Avgränsningen beror på ett beslut om projekt för gemensamt genomförande som fattats vid partsmötet [9/CMP.1, *Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol*].

Momentets 2 och 3 punkt gäller sökanden och motsvarar de förutsättningar som ställts i 5 §. Sökandens hemort skall finnas i Finland. Sökanden skall vara solid. Sökanden skall också ha faktiska möjligheter att delta i projektet.

Momentets 4 och 5 punkt gäller arten och genomförandet av ett godtagbart projekt. I

egenskap av värdstat är Finlands ansvar större än i de projekt som behandlas i 7 §, vad gäller att granska att projektet till sitt innehåll uppfyller de villkor som definieras i de internationella rättsliga och gemenskapsrättsliga handlingar som binder Finland och som har ställts för ett projekt för gemensamt genomförande.

Enligt 5 punkten kan undantag från den finska lagstiftningen inte beviljas för ett projekt. Sålunda skall för projektet t.ex. särskilt ansökas om eller redan ha beviljats de tillstånd som behövs och ett godkännande ger inte befogad anledning att anta att tillstånd kommer att beviljas. Det att lagstiftningen följs garanterar också att de förfaranden för miljökonsekvensbedömning och hörande som förutsätts i beslutet vid partsmötet [9/CMP.1] samt offentlighet i fråga om uppgifterna om projektet följs vid beredningen av projektet.

Enligt 6 punkten är en förutsättning för godkännande också en godtagbar plan för hur de utsläppsminskningar som uppkommer i projektet kontrolleras. Beslutet vid partsmötet [9/CMP.1] ger värdstaten möjlighet att själv besluta om kontrollen av utsläppsminskningar i ett projekt för gemensamt genomförande när värdstaten uppfyller vissa behörighetsvillkor (9/CMP 1 stycke 23). Om värdstaten inte uppfyller dessa villkor, ställer beslutet vissa krav både på valet av baslinje och på hur kontrollen skall utföras i praktiken. Eftersom den senare situationen inte är sannolik för Finlands del, ankommer det på myndigheten att överväga en hurudan kontrollplan som skall anses godtagbar. Å andra sidan skall Finland enligt beslut vid partsmötet fastställa nationella anvisningar och förfaranden för bevakning och kontroll av utsläppen för projekt för gemensamt genomförande som skall genomföras i Finland. Beroende på hur detaljerade dessa anvisningar och förfaranden är kan också en sådan kontrollplan vara godtagbar som endast hänvisar till dessa anvisningar och förfaranden. En kontrollplans godtagbarhet sammanhänger med tillämpningen av 12 §.

I 2 mom. skall det föreskrivas att godkännande inte kan ges för ett projekt som minskar utsläppen av växthusgaser från en anläggning som deltar i EU:s utsläppshandels-

system. Hindret skall inte gälla endast projekt som genomförs i själva anläggningen, utan också en minskning av utsläppen från anläggningen som sker någon annanstans än i anläggningen tack vare det projekt som genomförs. Denna förutsättning, som direkt följer av artikel 11 b.2 i utsläppshandelsdirektivet, begränsar betydligt möjligheterna att genomföra projekt för gemensamt genomförande i Finland. EG-kommissionen håller först på att utveckla mera exakta regler om tillämpningen av denna bestämmelse, som förbjuder dubbelräkning, och de undantag som är förknippade med den.

Enligt 3 mom. skall ett godkännande, som Finland har gett i egenskap av värdstat, och den fullmakt som ingår i det vara villkorliga om inte en enda annan stat ännu har gett sitt godkännande i fråga om projektet. Så kommer sannolikt att vara fallet i de flesta fall. Men denna bestämmelser försöker man förtydliga det att s.k. från Finland till Finland projekt, dvs. projekt där endast finska parter är med, inte kan vara projekt för gemensamt genomförande enligt artikel 6 i Kyotoprotokollet.

Utöver att godkännandet alltid också innehåller en fullmakt för sökanden, skall det i 4 mom. föreskrivas att på innehållet i och giltighetstiden för en fullmakt i tillämpliga delar skall tillämpas samma bestämmelser som på en fullmakt som gäller ett projekt som genomförs någon annanstans än i Finland. Fullmakten kan ges endast en juridisk person, som normalt är den part som svarar för genomförandet av projektet i Finland. En fullmakt som har getts i finska statens namn och som gäller ett projekt som skall genomföras i Finland berättigar inte till en överföring av enheter till ett konto, eftersom Finland är värdstat.

I 5 mom. skall föreskrivas att inte heller i statens egna projekt kan undantag göras från de krav som i 1–3 och 5 mom. har ställts på projektet och genomförandet av det. När staten är part och syftet således inte är att ge fullmakt åt någon, förutsätts ingen ansökan för att ministeriet skall kunna fatta beslut.

10 §. Kontroll av utsläppsminskningsenheter från ett projekt som genomförs i Finland och godkännandet av kontrollören. I denna paragraf skall det föreskrivas om kontrollen

av ett projekt för gemensamt genomförande som skall genomföras i Finland och hur kontrollören skall godkännas.

Enligt 1 mom. skall en utsläppsminskning från ett projekt för gemensamt genomförande som har genomförts i Finland alltid kontrolleras på åtgärd av en utomstående kontrollör. Projektsökanden skall välja en kontrollör för projektet samt bekosta kontrollarbetet. Miljöministeriet skall godkänna den föreslagna kontrollören för varje godtagbart projekt. Detta skall kunna ske samtidigt som miljöministeriet godkänner den kontrollplan för projektet som presenteras i föregående paragraf (9 §). Kontrollörerna av projektmekanismerna skall alltså inte ha den ackreditering av ”en tillförlitlig utomstående bedömare” som förutsätts för kontrollörer av utsläpp enligt EU:s utsläppshandelssystem. Antalet projekt för gemensamt genomförande som eventuellt genomförs i Finland kommer att bli mycket litet, vilket gör att en ackreditering utförd av ett separat tillförlitligt utomstående bedömningsorgan är en alltför krävande förutsättning.

I 2 mom. skall ingå bestämmelser om de krav som en kontrollör skall uppfylla för att bli godkänd som kontrollör av ett projekt för gemensamt genomförande av miljöministeriet. Kraven i punkterna 1—5 är allmänna förutsättningar för kontrollörer av sådana projekt för gemensamt genomförande som är belägna i värdstater, som inte uppfyller behörighetskraven enligt beslut vid Kyotoprotokollets första partsmöte för dessa projekt. En motivering till kraven i dessa punkter är att de för sin del garanterar att bedömningen av utsläppsminskningen i ett projekt för gemensamt genomförande är tillförlitlig.

Enligt 6 punkten skall av en kontrollör förutsättas kännedom om bestämmelserna och besluten om projekten för gemensamt genomförande i FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet och dess partsmöten. I denna kännedom skall ingå kännedom om innehållet i och betydelsen av artikel 6 i Kyotoprotokollet samt kännedom om hur baslinjen för varje projekt fastställs och om hur utsläppen från ett projekt definieras. En kontrollör bör också känna till de särskilda anvisningar om kontroll som förvaltningsorganet för projekten för gemensamt genomförande möjli-

gen har gett. Det skall inte räcka med att enbart känna till bestämmelserna, utan en mera djupgående förståelse av hur bestämmelserna tillämpas skall förutsättas. Dessutom förutsätts intensivt samarbete med miljöministeriet, emedan tillämpningen av bestämmelserna på ett visst enskilt projekt förutsätter att kontrollören skaffar sig och tillämpar de uppgifter som miljöministeriet har i sin besittning.

De ovannämnda förutsättningarna möjliggör att kontrollörer, som ackrediterats som kontrollörer enligt EU:s utsläppshandel, också kan användas som kontrollörer i projekten för gemensamt genomförande, om de har tillräcklig kännedom om projektets egenskaper samt om de beslut i FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet som gäller projekt för gemensamt genomförande. En kontrollör som ackrediterats för EU:s utsläppshandel uppfyller kraven i 1—5 punkten. Även när det är fråga om en kontrollör inom EU:s utsläppshandel skall miljöministeriet i samband med beslutet om godkännande av kontrollören granska att denne uppfyller också kravet i punkt 6.

Enligt 3 mom. kan miljöministeriet i samband med sitt godkännande meddela villkor som gäller kontroll av projektet. Dylika villkor är t.ex. faktorer som sammanhänger med valet av baslinje för projektet samt faktorer som sammanhänger med kontrollutredningen, bl.a. tidtabellen för kontrollörens rapportering. Vid det första mötet för parterna i Kyotoprotokollet fattades det beslut (9/CMP.1) om s.k. förvaltningsorgan för projekten för gemensamt genomförande (Joint Implementation Supervisory Committee (JISC)) för definieringen av riktlinjer för kontrollen av projekten för gemensamt genomförande. Förvaltningsorganets arbete kommer att fortsätta under hela den tid Kyotoprotokollet är i kraft. I samband med godkännandet av kontrollören skall hänsyn också tas till de riktlinjer och anvisningar som förvaltningsorganet eventuellt gett i fråga om kontrollen.

11 §. Återkallande av godkännande av kontrollör. I paragrafen skall föreskrivas om återkallande av ett beslut om godkännande med vilket en kontrollör har godkänts för ett projekt. Återkallandet av godkännandet skall komma i fråga, ifall kontrollören inte längre

uppfyller de villkor som föreskrivs 10 § eller annars har agerat i strid med villkoren i beslutet om godkännande. Miljöministeriet skall dock, innan godkännandet återkallas, ställa en tillräcklig tidsfrist för kontrollören inom vilken denne skall korrigera bristerna och försummelserna.

12 §. Fastställelse av utsläppsminskningenheter i projekt som skall genomföras i Finland. Miljöministeriet skall fastställa mängden utsläppsminskningenheter som uppkommit i ett projekt som genomförts i Finland utgående från en kontrollplan som presenterades och behandlades i samband med att projektet godkändes eller någon annan tillförlitlig utredning. Det som kan komma i fråga är t.ex. en övervakningsplan för utsläppen som stämmer överens med fullmaktsinnehavarens kontrollplan och har kontrollerats i enlighet med planen. I det fall att finska staten inte uppfyller behörighetsvillkoren för en värdstat i ett projekt för gemensamt genomförande, vilka har fastställts i beslut vid partsmötet, skall utredningen enligt 3 mom. grunda sig på det kontrollförfarande som besluten vid partsmötet förutsätter i dylika fall. Härvid skall fastställandet av utsläppsminskningenheter i ett projekt för gemensamt genomförande grunda sig på en kontrollrapport av en utomstående kontrollör, som styrkommittén för gemensamt genomförande har godkänt för detta syfte.

Fastställandet skall göras med bestämda intervall på begäran av den som har getts fullmakt gällande projektet. Om staten är delaktig i ett projekt, skall fastställandet göras på miljöministeriets eget initiativ enligt vad som har överenskommit i avtalet om projektet. Som en del av fastställelsebeslutet beslutar ministeriet också om bokföring av enheterna på statens konto i det nationella registret. Bokföringen skall ske genom att motsvarande mängd AAU-enheter på kontot omvandlas till ERU-enheter, såsom det förutsätts i besluten vid partsmötet. I stället för AAU-enheter kan också RMU-enheter omvandlas, men i praktiken kommer detta knappast i fråga i Finland.

I beslutet skall det också fastställas hur de bokförda enheterna fördelas mellan deltagarstaterna och de som fått fullmakt av dessa och är med i projektet. Fördelningen skall

grunda sig antingen på begäran av en fullmaktsinnehavare eller, om någon sådan inte finns, på det avtal som miljöministeriet har ingått om genomförande av projektet.

Eftersom de stater som är med i projekt för gemensamt genomförande i praktiken utan hinder av Kyotoprotokollet eller beslut vid partsmötet fritt kan avtala om den mängd utsläppsenheter som överförs från ett register till ett annat i samband med projektet, skall i 2 mom. föreskrivas att mängden beviljade utsläppsminskningenheter inte kan överskrida en mängd som motsvarar den åstadkomna utsläppsminskningen.

13 §. Rapport om hur projektet framskrider. Den myndighet som ger en fullmakt skall kunna förordna att en fullmaktsinnehavare som deltar i ett projekt eller i beredningen av ett sådant med bestämda intervall skall lämna en rapport om hur projektet eller beredningen framskrider. Besluten vid partsmötet från Kyotoprotokollet [9/CMP.1, Guidelines for the implementation of Article 6 of the Kyoto Protocol], [3/CMP.1, Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12 of the Kyoto Protocol] och [11/CMP.1, Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol] förutsätter att de parter som gett juridiska personer fullmakt säkerställer att fullmaktshavarna följer bestämmelserna i besluten i fråga i sitt deltagande. Av rapporten skall framgå hur dessa regler har följts samt annan information som behövs för att det skall kunna bedömas hur väl projektet har lyckats, och på förordnande hur ofta rapporten skall lämnas.

14 §. Fullmakt att förvara utsläppsenheter på kontot och att överföra dem i den internationella utsläppshandeln. I beslut vid partsmötet förutsätts både med anknytning till projektmekanismer och den internationella utsläppshandeln att den fullmakt som ges för dem gäller besittning av utsläppsenheter. Av detta skäl skall i paragrafen föreskrivas att förvaring av utsläppsenheter på ett depåkonto i det nationella registret förutsätter en fullmakt. Kravet gäller inte statens konto. Av 2 § 2 mom. följer att bestämmelsen inte heller gäller förvaring av utsläppsrätter på ett konto.

Enligt artikel 11 i kommissionens register-

förordning skall alla utsläppsenheter kunna förvaras på samtliga konton i det nationella registret, om inget annat föreskrivs. Å andra sidan föreskrivs i artikel 16 och 20 i samma förordning att på en verksamhetsutövers och en persons depåkonton skall kunna förvaras alla utsläppsenheter, om detta är tillåtet i medlemsstatens eller gemenskapens lagstiftning. Eftersom bestämmelsen i artikel 11 skall anses vara huvudregel, har man i paragrafen utgått ifrån att nästan alla de som har rätt att öppna ett depåkonto i det nationella registret också skall ha möjlighet att få en fullmakt att förvara utsläppsenheter på sitt konto. Erhållandet av en fullmakt skall främst begränsas endast om sökandens förmåga att idka utsläppshandel på korrekt sätt kan ifrågasättas.

I 2 mom. skall det föreskrivas att en verksamhetsutövers som avses i lagen om utsläppshandel och som har ett giltigt utsläppstillstånd samt den som har en på basis av denna lag beviljad fullmakt att delta i ett projekt för gemensamt genomförande eller för mekanismen för ren utveckling, har direkt med stöd av detta moment fullmakt att förvara alla utsläppsenheter på sitt depåkonto. Därmed behöver dessa inte särskilt ansöka om fullmakt. I princip kan det bland verksamhetsutövarna också finnas fysiska personer.

Andra än de som avses i 2 mom. skall behöva en fullmakt för att förvara utsläppsenheter på kontot vilken beviljas på ansökan. Enligt 3 mom. skall fullmakt kunna beviljas en juridisk person som är solid och som även i övrigt har faktiska möjligheter att idka utsläppshandel. En fysisk person skall inte kunna beviljas fullmakt, även om denne har ett depåkonto i det nationella registret. Givandet av fullmakt skall grunda sig på juridisk prövning. Av förutsättningarna skall soliditeten bedömas på samma sätt som i fråga om projekt för gemensamt genomförande och projekt för mekanismen för en ren utveckling. Det att faktiska möjligheter förutsätts breddar bedömningen utöver soliditeten. Detta skall i sista hand avgöras från fall till fall.

En fullmakt som erhållits med stöd av både 2 och 3 mom. är personlig och den skall därmed gälla alla konton som samma person

har i det nationella registret. En fullmakt skall kunna ges fastän sökanden ännu i ansökningsstadiet inte har ett konto i det nationella registret.

En fullmakt skall enligt 4 mom. ges för en viss tid. Övervägningen av hur länge en fullmakt skall gälla skall göras från fall till fall och fullmakt skall ansökas särskilt för varje åtagandeperiod. En fullmakt skall dock kunna fortgå in på nästa åtagandeperiod under de fyra månader före utgången av vilka verksamhetsutövarna med stöd av lagen om utsläppshandel på statens konto skall överföra de utsläppsenheter som denne använder som komplement till utsläppsrätterna för att visa att denne har uppfyllt sina skyldigheter att begränsa utsläppen under det sista året av åtagandeperioden.

Den fullmakt som erhållits med stöd av paragrafen skall också täcka de övriga fullmakter som behövs för att utsläppshandel skall få idkas och som inte följer av kommissionens registerförordning, som reglerar överföringarna av utsläppsenheter inom EU. Därmed täcker fullmakten överföringarna av utsläppsenheter mellan fullmaktshavarens eget depåkonto och ett konto i ett annat register som inte hör till gemenskapens utsläppshandelssystem. Överföringar skall dock inte kunna göras till register som inte står i kontakt med klimatkonventionens transaktionsförteckning. Någon uttrycklig separat fullmakt att överföra enheter till kontot behövs inte, eftersom detta följer av rätten att förvara dem på kontot.

15 §. Återkallande av en fullmakt. En fullmakt som gäller ett projekt för gemensamt genomförande eller mekanismen för en ren utveckling eller beredningen av ett sådant projekt skall kunna återkallas i tre fall: enligt 1 mom. om villkoren för givandet av fullmakten inte längre uppfylls, enligt 2 mom. om fullmaktshavaren har försummat sin utredningsskyldighet enligt 13 § eller enligt 3 mom. om fullmaktshavaren har agerat i strid med själva fullmakten. Ett återkallande kan därmed också bero på ett skäl som inte sammanhänger med fullmaktshavaren själv. Både i fråga om 2 och 3 mom. skall det vara fråga om ett återkallande av en fullmakt av bestraffningsart. Av försummelse av utredningsskyldigheten följer inte nödvändigtvis

omedelbart ett bestående återkallande, utan fullmaktshavaren skall också kunna ges tid att lämna in den begärda rapporten vid hot om att fullmakten i annat fall bestående återkallas.

Också en fullmakt att förvara utsläppsenheter på ett konto, vilken getts med stöd av 14 § 3 mom., skall kunna återkallas, om villkoren för beviljandet av tillstånd, vilka i detta fall alltid sammanhänger med fullmaktshavaren, inte längre uppfylls.

Enligt 4 mom. skall den som har gett en fullmakt besluta om att återkalla den.

16 §. Åtgärder när en fullmakt som gäller förvaring av utsläppsenheter upphör. En fullmakt att förvara utsläppsenheter på kontot kan upphöra av tre skäl: 1) grunden enligt 14 § 2 mom. för fullmakten upphör att gälla, 2) tidsfristen för en fullmakt som beviljats med stöd av 14 § 3 mom. går ut eller 3) fullmakten återkallas. Också det att grunden enligt 14 § 2 mom. upphör kan orsaka både att tidsfristen går ut och att fullmakten återkallas.

I den uppkomna situationen måste kontoinnehavaren ges en viss tid att överföra de utsläppsenheter som eventuellt ännu finns på olika kontot på någon annan kontoinnehavares konto. Tidsfristen skall vara en månad i fall som beror på att den tidsfrist som orsakat återkallandet går ut, och två månader i fall där upphörandet grundar sig på ett beslut som fattas separat.

Om inte kontoinnehavaren vill överföra enheter från sina konton, skall registeradministratören sedan tidsfristen gått ut auktionera dem och överföra dem på ett konto som den nya ägaren anvisar. Om kontoinnehavaren framför en begäran som avses i artikel 21 i kommissionens registerförordning om att dennes konto skall stängas, skall med de utsläppsenheter som eventuellt finns på kontot förfaras i enlighet med förordningen i fråga.

Eftersom det i artikel 17 i kommissionens registerförordning har föreskrivits om ett förfarande för stängning av verksamhetsutövarns depåkonto i det fall att det utsläppstillstånd som sammanhänger med det återtas eller av annat skäl upphör, föreskrivs i 2 mom. att 1 mom. inte tillämpas på utsläppsenheter som förvaras på ett sådant konto för vilket kap. III avsnitt 4 (artiklarna 15—18) i för-

ordningen i fråga gäller.

17 §. Återkallande av godkännandet av ett projekt. Om värdstaten i ett projekt upphör att vara part i Kyotoprotokollet, upphör också projektet att vara ett mekanismprojekt enligt Kyotoprotokollet. För undvikande av förvirring skall den som ger ett godkännande i 1 mom. reserveras en möjlighet att återkalla godkännandet.

Paragrafens 2 mom. gäller de projekt för gemensamt genomförande som skall genomföras i Finland. Ett dylikt projekt kan förbli ett mekanismprojekt, även om någon av deltagarstaterna drar sig ur ställningen som part i protokollet. Också i detta fall kan det vara på sin plats att överväga om det längre är fråga om ett äkta projekt för gemensamt genomförande och att eventuellt återkalla godkännandet. Om det i ett projekt som skall genomföras i Finland inte kvarstår en enda deltagarstat, är det skäl att också återkalla det godkännande som Finland har gett i egen-skap av värdstat.

Det ankommer på projektdeltagarna att avgöra vad som kommer att hända med själva projektet när Finland har förlorat sitt godkännande.

18 §. Delgivning av fullmakt och godkännande. I 1 mom. skall det föreskrivas om skyldigheten för en givare av en fullmakt och ett godkännande att till registeradministratören sända in de uppgifter som behövs för å ena sidan övervakningen av överföringar till och från kontona i registret samt å andra sidan för uppfyllande av den skyldighet som gäller förandet av en offentlig förteckning, vilken ingår i beslut vid partsmötet och i artikel 17 i utsläppshandelsdirektivet. I 2 mom. skall det föreskrivas att det är registeradministratörens skyldighet att föra sådana förteckningar också i fråga om de fullmakter och godkännanden om vilka det inte har föreskrivits genom kommissionens registerförordning att registeradministratören skall föra dem.

19 §. Bemyndigande att genom förordning meddela bestämmelser om innehållet i ansökningar och rapporter. I paragrafen skall det föreskrivas om en skyldighet för ministeriet att genom förordning utfärda bestämmelser om innehållet i ansökningar som gäller godkännande och fullmakt. Genom en dylik

förordning är det möjligt att i stor utsträckning informera sökandena om hurdana de materiella förutsättningarna för en fullmakt och ett godkännande är, vilka till följd av att de eventuellt förändras i framtiden endast har tagits upp som hänvisningar i lagen till Kyotoprotokollet, besluten vid partsmötet och gemenskapslagstiftningen. Genom en förordning av ministeriet skall bestämmelser också kunna meddelas om innehållet i den rapport som avses i 13 § samt om det hurdana kontrollförfaranden för utsläppen, vilka avses i 9 och 12 §, som är godtagbara.

20 §. Internationella avtal som gäller projekt för gemensamt genomförande. Miljöministeriet skall ges behörighet att ingå avtal som gäller enskilda projekt för gemensamt genomförande. Behörigheten skall vara begränsad. Den skall för det första inte gälla frågor som hör till lagstiftningens område eller som annars kräver godkännande av riksdagen. Behörigheten avgränsas också av att den innehållsmässigt beskrivs så att den täcker endast avtalandet om enskilda projekt för gemensamt genomförande. Om de förutsättningar som ett projekt bör uppfylla för att vara ett projekt för gemensamt genomförande har föreskrivits i Kyotoprotokollet och i beslut vid partsmötena. Genom projektavtalen skall det endast överenskommas om dylika enskilda projekt för gemensamt genomförande samt om detaljer i genomförandet av dem. I bestämmelsen skall också de parter specificeras med vilka projektavtal kan ingås. Dylika parter är de myndigheter som svarar för projekt för gemensamt genomförande i de stater som är parter i Kyotoprotokollet och som nämns i bilaga B till protokollet.

3 kap. **Det nationella registrets verksamhet**

21 §. Det nationella registret och registeradministratörens uppgifter. Enligt 1 mom. skall ett nationellt register fungera som det register i Finland som förutsätts både i besluten vid partsmötet och i kommissionens registerförfordning. Bestämmelsen har en koppling till 42 § 2 mom. i lagen om utsläppshandel, enligt vilket det register som upprättats genom lagen om utsläppshandel också är det register som för bok över utsläppsenheter en-

ligt Kyotoprotokollet och enligt vilket om ibruktagandet av denna del av registret måste föreskrivas separat. Enligt 1 § 2 mom. i lagen om Energimarknadsverket (507/2000) sköter ämbetsverket de myndighetsuppgifter som anges i lagen om utsläppshandel. Enligt 3 mom. i samma paragraf kan ämbetsverket ges andra uppgifter som lämpar sig för dess verksamhetsområde enligt vad som bestäms särskilt.

Paragrafens 2 mom. innehåller en förteckning över de uppgifter som registeradministratören, dvs. Energimarknadsverket, skall ha vid verkställandet av lagens bestämmelser. För en del av uppgifterna finns närmare bestämmelser om hur de skall utföras i kommissionens registerförfordning, för en del i lagens övriga bestämmelser. Utöver den bokföring som sammanhänger med utsläppsenheterna bör registeradministratören svara för att överföringarna av utsläppsenheter genomförs på ett korrekt sätt i enlighet med uppdraget eller så som bestämmelserna ålägger. En del av överföringarna har redan uttömmande reglerats i ovan nämnda förordning. Dessutom skall till uppgifterna höra att omvandla de AAU-enheter och eventuella RMU-enheter som finns på statens konto till ERU-enheter i samband med projekt för gemensamt genomförande som skall genomföras i Finland i enlighet med ett uppdrag av ministeriet.

22 §. Innehavaren av statens konto. Enligt 1 mom. skall innehavare av statens konto i det nationella registret vara miljöministeriet. Utgångspunkten är att en myndighet svarar för förvaringen och överföringen till andra konton av de utsläppsenheter som staten förfogar över och att denna myndighet är den som driver utsläppshandel för statens räkning. Övriga myndigheter kan inte ge registret uppdrag som gäller överföring av de utsläppsenheter som finns på statens konto.

I egenskap av innehavare av statens konto skall miljöministeriet enligt 2 mom. också för det nationella registret officiellt fastställa vissa sådana registreringar som skall göras på statens konto och vilka skall göras där enligt beslut vid partsmötet. Momentets 1 och 2 punkt gäller bokföringar vilkas grund utgörs av de verkliga utsläppen av växthusgas och sankornas verksamhet under ett visst

år i Finland och vilka, sedan en officiell framställning om dem har gjorts från de finska myndigheternas sida, genomgår ett internationellt förfarande för godkännande i enlighet med artikel 8 i Kyotoprotokollet. Kontaktmyndighet till klimatkonventionens sekretariat är i båda fallen miljöministeriet. Med momentet regleras inte vilken myndighet i Finland som har behörighet att göra Finlands officiella framställningar. Eftersom bokföringarna enligt 2 punkten kan göras antingen utgående från årliga bedömningar eller en bedömning som gäller en åtagandeperiod som helhet, men valet måste göras innan åtagandeperioden börjar, skall också detta val fastställas av miljöministeriet. Utan bokföringen enligt 1 punkten kan inte heller en fördelningsplan enligt lagen om utsläppshandel genomföras.

Besluten vid partsmötet och kommissionens registerförordning förutsätter i vissa fall att den behöriga myndigheten överför eller låter överföra utsläppsenheter från statens konto till annulleringskontot. Dessa fall skall vara att sänkornas verksamhet försvagas under åtagandeperioden samt den sanktion som blir följden av att den nationella förpliktelsen att begränsa utsläppen inte följs. Enligt 3 mom. skall miljöministeriet besluta om dylika överföringar. Det skall emellertid vara fråga om ett förfarande som i praktiken är exceptionellt, eftersom största delen av överföringarna från statens konto till annulleringskontot skall utföras av registeradministratören förpliktad till detta av bestämmelserna utan uppdrag.

23 §. Initial bokföring av tilldelade utsläppsenheter och sänkkrediter. Paragrafen ålägger registeradministratören att på uppdrag av miljöministeriet göra de bokföringar som ministeriet har fastställt med stöd av 22 § 2 mom.

24 §. Överföring av utsläppsenheter mellan konton. I 1 och 2 mom. skall det föreskrivas om registeradministratörens skyldighet att utföra överföringar av utsläppsenheter i enlighet med de uppdrag denne får från ett konto i det nationella registret till ett sådant konto som inte utgör en del av EG:s utsläppshandelsregister samt överföringar från ett konto i det nationella registret till ett konto i ett dylikt annat register. Om registeradministratö-

rens skyldighet att utföra överföringar mellan register som hör till EG:s utsläppshandelssystem och inom det nationella registret föreskrivs i artikel 49 i kommissionens registerförordning.

Registeradministratören skall dock inte få utföra sådana överföringar av utsläppsenheter som avses i 1 eller 2 mom. till ett konto vars innehavare inte har fullmakt att förvara dem på kontot och inte heller överföringar från ett konto i fråga om vilket innehavarens fullmakt gällande förvaring har upphört. Registeradministratören utför inte heller en överföring, om överföringen strider mot Kyotoprotokollet, besluten vid partsmötet eller gemenskapslagstiftningen. Av gemenskapslagstiftningen kommer närmast i fråga utsläppshandelsdirektivet och kommissionens förordning som nämns ovan.

Enligt 4 mom. skall en ogjord överföring omedelbart meddelas till kontoinnehavaren. Om ett beslut om att inte göra en överföring sedan ändring har sökts skall föreskrivas i 30 §.

25 §. Allmän begränsning av överföringarna av utsläppsenheter. Med paragrafen poängteras att godkännande av ett projekt eller erhållandet av en fullmakt inte ger kontoinnehavaren subjektiv rätt att få utsläppsenheter överförda till eller från kontot, utan överföringen kan förhindras av ett skäl som antingen beror på överföringen själv eller på ett skäl som är oberoende av den.

För det första kan överföringen själv stå i strid med de bestämmelser utgående från vilka den nationella registeradministratören bör låta bli att utföra en överföring. Ett skäl kan t.ex. vara att mottagaren saknar fullmakt. I princip är det också möjligt att överföringen förhindras av den orsaken att Finland som stat inte uppfyller behörighetskraven. Överföringar till register utanför EU:s utsläppshandelssystem eller från dem till det nationella registret kan inte heller göras innan klimatkonventionens transaktionsförteckning ITL har inlett sin verksamhet.

Överföringen kan också leda till att Finlands reserv för åtagandeperioden, om vilken det finns en regel om hur den skall beräknas i ett beslut vid partsmötet [*11/CMP.1, Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol*],

underskrids, varvid ITL i praktiken förhindrar en överföring. Enligt ett beslut vid partsmötet [13/CMP.1, *Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol*] förhindrar ITL överföringen också om mängden CER-enheter som uppkommit vid besknings- eller återbeskningsprojekt under den första åtagandeperioden i det nationella registret överskrider det gränsvärde som ställts i ett beslut vid partsmötet [16/CMP.1, *Land use, land-use change and forestry*], vilket är 5 % av utsläppen år 1990.

Paragrafens 2 mom. ålägger registeradministratören, när överföringar av utsläppsenheter måste begränsas i ett fall enligt 1 mom. 2 punkten, för säkerställande av lika behandling, att spara de uppdrag som gäller överföringarna och att sedan skälet till begränsningen försvunnit genomföra dem i den ordning de anlänt. Detta förutsätter av registeradministratören att datasystemet möjliggör att uppgifter om överföringsbegäran förvaras längre än de 24 timmar som man har stannat för i fråga om uppdrag som kräver tilläggsutredningar.

26 §. Överföring av utsläppsenheter till återlösens- och annulleringskonton. I paragrafen skall föreskrivas om att registeradministratören än skyldig att göra överföringar från depåkonton till återlösenskontot och annulleringskontot inom registret när denna får ett dylikt uppdrag. Överföring till återlösenskontot kommer i fråga endast från statens konto. Registeradministratören har en i kommissionens registerförordning föreskriven skyldighet att årligen överföra utsläppsrätter och andra utsläppsenheter vid vissa tidpunkter till annulleringskontot. Om det på kontot härvid finns mera enheter än de som överföringsskyldigheten gäller, skall registeradministratören ge kontoinnehavaren en möjlighet att ge anvisningar om vilka av enheterna, som till sitt marknadspris är av olika värde, som skall lämnas kvar på kontot.

27 §. Begränsningar i överföringen av utsläppsenheter till nästa åtagandeperiod. Paragrafens 1 mom. förutsätter att sedan den tilläggsperiod gått ut som fastställts med beslut vid partsmötet, skall registeradministratören annullera de sänkkrediter som uppkommit under den avslutade åtagandeperio-

den och de utsläppsminskningenheter som omvandlats från sänkkrediter, vilka finns på samtliga depåkonton. Enligt ett beslut vid partsmötet [13/CMP.1] till Kyotoprotokollet skall dylika enheter inte kunna användas under följande åtagandeperioder, utan de skall annulleras. Var tilläggsperioden placeras och hur lång den är fastställs med stöd av flera olika beslut vid partsmötet. Tidpunkten för när tilläggsperioden går ut är utgången av en period på 100 dagar som börjar den 15 april det andra kalenderåret som följer på utgången av åtagandeperioden. Första gången går tilläggsperioden ut sommaren 2015.

Paragrafens 2 mom. skall reglera en situation om vilken det också finns en bestämmelse i nämnda beslut vid partsmötet. Enligt beslutet i fråga kan alla AAU-enheter som finns på depåkontona i det nationella registret överföras för att användas under nästa åtagandeperiod, men ERU- och CER-enheter vardera högst till en mängd som är 2,5 % av den tilldelade utsläppsmängd som har fastställts för den utgångna åtagandeperioden. Fastställandet och annulleringen av de ERU- och CER-enheter som är för många sker dock först när tilläggsperioden går ut, varvid största delen av de enheter som står under hot om att bli annullerade sannolikt redan har överförts till återlösenskontot eller sådana register där inget hot finns. De ERU- och CER-enheter som finns i registret och som har uppkommit sedan åtagandeperioden gått ut, tas inte med när mängden enheter som står under hot om att bli annullerade beräknas. Om man blir tvungen att ta till annullering, skall registeradministratören överföra enheter från varje depåkonto till annulleringskontot i det förhållande som ifrågavarande enheter på detta konto är med om att orsaka behov av annullering. Statens konto står härvid i samma ställning som övriga depåkonton.

Eftersom den kalkylerade mängd enheter som enligt 2 mom. skall överföras från depåkontot till annulleringskontot kan avvika från hela tal, men det system som har utvecklats för verkställandet av Kyotoprotokollet endast kan hantera hela enheter, skall det i 3 mom. föreskrivas att i stället för en del av en enhet överförs en hel enhet.

I 4 mom. skall föreskrivas om registerad-

ministratörens skyldighet att påminna kontoinnehavarna om att överföringar enligt 1 och 2 mom. till annulleringskontot kan komma i fråga. Påminnelsen bör ske i god tid för att kontoinnehavarna skall ha en möjlighet att utföra sådana arrangemang att en annullering kan undvikas.

28 §. Tillsynen över hela reserven av utsläppsenheter. Paragrafen skall ålägga miljöministeriet att följa med hur den totala mängden utsläppsenheter i det nationella registret utvecklar sig. Syftet är att ministeriet på detta sätt skall kunna granska hur nära det är att reserven för åtagandeperioden underskrids. För detta skall registeradministratören regelbundet till ministeriet meddela de totala mängderna av de enheter som finns på de kontotyper som räknas med i reserven för åtagandeperioden. Föremål för särskild observation skall vara vilken betydelse de enheter som finns på s.k. persondepåkonton har med tanke på helheten, eftersom dessa kontoinnehavare i allmänhet inte har någon skyldighet att begränsa utsläpp, vilket gör att det kan förväntas att deras rörlighet är större än de enheters som finns på verksamhetsutövarnas konton. Om hur frekventa meddelandena skall vara skall överenskommas mellan ministeriet och Energimarknadsverket.

29 §. Registeruppgifternas offentlighet. I fråga om offentligheten för de uppgifter som finns i registret hänvisas till kommissionens registerförordning. Denna förordning är direkt tillämplig rätt i EG:s medlemsstater och ger täckande bestämmelser om offentligheten i fråga om de uppgifter som finns i registret.

4 kap. Särskilda bestämmelser

30 §. Ändringssökande. Förvaltningsprocesslagen (586/1996) är tillämplig på sökande av ändring i ett beslut av ministeriet som gäller en fullmakt och ett godkännande samt återkallande av dem, i ministeriets beslut om bokföring av utsläppsenheter som ett projekt har producerat på statens konto och om överföring av dem till kontona för dem som har deltagit i projektet, samt i registeradministratörens beslut att inte utföra ett uppdrag som gäller överföring mellan konton. På ett beslut av registeradministratören som baserar sig på något annat än ett uppdrag att överföra ut-

släppsenheter till annulleringskontot skall också bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen tillämpas med det undantaget att om ett beslut vid partsmötet ålägger registeradministratören att utföra överföringen vid en viss tidpunkt, har sökandet av ändring ingen uppskjutande verkan på överföringen. Tills vidare har annulleringen ingen dylik uttrycklig tidsfrist, men ett beslut bereds som bäst, vilket innehåller en tidsfrist för de annulleringar som avses i 27 §.

31 §. Avgifter för myndighetsprestationer. Bestämmelser om storleken på de avgifter som skall tas ut för ministeriets beslut skall meddelas genom en förordning som gäller ministeriet i fråga med iakttagande av vad som föreskrivs i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). På de avgifter som registeradministratören tar ut för sina uppgifter gällande upprätthållandet av kontona i det nationella registret skall bestämmelserna i 68 § i lagen om utsläppshandel tillämpas. För närvarande gäller handels- och industriministeriets förordning om Energimarknadsverkets avgiftsbelagda prestationer (1030/2005), som har meddelats med stöd av lagen om utsläppshandel och lagen om grunderna för avgifter till staten. I denna förordning måste en del ändringar göras till följd av denna lag.

5 kap. Ikraftträdande

32 §. Lagens ikraftträdande. Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att riksdagen har antagit den.

33 §. Fullmakter och godkännande som utfärdats innan lagen träder i kraft. Utrikesministeriet och miljöministeriet har som en del av Finlands CDM/JI-försöksprogram gett både fullmakter och godkännanden med anknytning till användningen av Kyotoprojektmekanismer. Fullmakter har getts till internationella fonder och godkännanden för projekt som skall genomföras i Estland med stöd av bilaterala avtal, för fyra projekt som skall genomföras i Honduras samt för projekt som skall genomföras inom ramen för en internationell fond. Lagen skall inte ha retroaktiv verkan på dessa redan givna fullmakters och godkännandens behörighet och om dem

skall beslut inte behöva fattas på nytt med stöd av denna lag. Till övriga delar skall denna lag följas också i dessa projekt.

2. Närmare bestämmelser

Enligt 19 § i lagen meddelar utrikesministeriet en förordning gällande projekt för mekanismen för en ren utveckling och miljöministeriet gällande projekt för gemensamt genomförande och utsläppshandel. I dessa förordningar meddelas bestämmelser om innehållet i de ansökningar som gäller godkännande och fullmakt. I samma eller andra förordningar skall bestämmelser meddelas om innehållet i den utredning som kan förutsättas av den som har fått fullmakt att bereda ett projekt eller att delta i det.

3. Ikraftträdande

Enligt artikel 2 i länkdirektivet skall medlemsstaterna sätta i kraft de lagar, förordningar och administrativa bestämmelser som förutsatts för att direktiven skall kunna följas senast den 13 november 2005. Även om det varken enligt protokollet eller direktivet är obligatoriskt att göra användningen av Kyotomekanismerna möjlig, föreslås det för att denna möjlighet skall kunna ges att lagen skall träda i kraft under år 2006.

4. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

4.1. Allmänt

Kyotoprotokollet är ett internationellt avtal mellan stater genom vilket skyldigheter endast ställs för stater. Genom det skapas inga direkta skyldigheter eller rättigheter för enskilda aktörer. Med protokollet skapas således ingen rätt för enskilda aktörer att delta i användningen av Kyotomekanismerna, utan protokollet ger varje stat som är part i det beslutanderätt om i vilken mån och under vilka förutsättningar den ger fullmakt åt enskilda aktörer att delta i användningen av de olika Kyotomekanismerna. Också fullmaktens omfattning, innehåll och de rättsverkningar som sammanhänger med den omfattas i sin helhet

av nationell reglering. Om en part i Kyoto-protokollet använder sig av möjligheten att ge en enskild aktör fullmakt att använda Kyotomekanismerna är parten dock ansvarig för att dess skyldigheter enligt Kyotoprotokollet uppfylls. Parten skall härvid i enlighet med besluten vid partsmötet försäkra sig om att de aktörer den gett fullmakt följer bestämmelserna i besluten vid partsmötet när de deltar i mekanismerna.

Det system för anskaffning, överlåtelse, användning och registrering av utsläppsenheter som har skapats med beslut vid Kyotoprotokollets partsmöten har i sina huvuddrag presenterats för riksdagen redan i samband med den regeringsproposition som gällde godkännande av Kyotoprotokollet (RS 53/2002 rd – RP 26/2002 rd).

Också EU:s utsläppshandelssystem utgör en tillämpning av användningen av Kyotomekanismerna till den del som det gäller överföring av utsläppsrätter från en medlemsstat till en annan. Utsläppshandelssystemet har verkställts i Finland genom lagen om utsläppshandel, som har stiftats i vanlig lagstiftningsordning. De ändringar som gjorts i utsläppshandelsdirektivet genom länkdirektivet möjliggör användning av utsläppsenheter som producerats med hjälp av projektmekanismer inom gemenskapens utsläppshandelssystem, men också då ankommer valet av enskilda projekt på varje medlemsstat. Även om en medlemsstat tillåter användningen av utsläppsenheter i utsläppshandelssystemet, ålägger direktivet således inte staten att göra det möjligt för aktörerna att delta i projektbaserade mekanismer. Inte heller genom direktivet skapas det någon rätt att delta i användningen av mekanismerna.

Förslaget till lag om användning av Kyotomekanismerna har beröringspunkter med vissa bestämmelser i grundlagen.

4.2. Frihet att utöva näring

Genom den föreslagna lagen begränsas inte finska näringsidkares deltagande i de projekt som skall genomföras inom ramen för Kyotoprojektmekanismer. Om dylikt deltagande överenskomms genom privaträttsliga avtal, vilka inte regleras genom den föreslagna lagen. I fråga om JI- och CDM-projekt som

skall genomföras någon annanstans än i Finland skapar lagen endast de ramar som ett internationellt system förutsätter för att också andra än finska staten skall kunna delta i ett enskilt projekt i enlighet med Kyotoprotokollet, dvs. för att en finsk deltagare skall ha möjlighet att dessutom få räkna sig till godo utsläppsenheter som projektet ger. På motsvarande sätt skapar lagen ramar för genomförandet av enskilda JI-projekt i Finland. Lagen skapar också ramar för deltagande i internationell utsläppshandel (ET), vilket inte heller är möjligt utan lag.

I det förfarande för givandet av fullmakter och godkännanden som skapas genom lagen är det därmed inte fråga om att begränsa en redan påbörjad verksamhet eller om att göra näringsutövning beroende av tillstånd, utan om att möjliggöra nya affärsverksamhetsformer inom ramen för ett internationellt avtalssystem. Eftersom användningen av möjligheterna grundar sig på agerande i finska statens namn, måste vissa minimikrav ställas för erhållandet av fullmakt och godkännande i det allmänna intressets namn. Dessa minimikrav liksom också det att en fullmakt är tidsbunden och de risker för verksamheten som är en följd av systemets art är de som deltar medvetna om redan innan verksamheten inleds.

Erhållandet av fullmakt och godkännande grundar sig på bunden prövning med undantag av de JI-projekt som skall genomföras i Finland. Ändamålsenlighetsprövning i fråga om de JI-projekt som skall genomföras i Finland är motiverad, eftersom det i dessa projekt är fråga om en inverkan på möjligheterna att uppnå Finlands landsvisa utsläppstak (tilldelade utsläppsmängd) som i varje enskilt fall skall övervägas särskilt med tanke på situationen som helhet.

En fullmakt som möjliggör deltagande i den internationella utsläppshandeln har på grund av dess art vissa drag som påminner om tillståndsplikt för näringsutövning, eftersom fullmakten inte är bunden vid enskilda affärer. En verksamhetsutövare som avses i lagen om utsläppshandel samt den som har getts en fullmakt att delta i ett projekt för gemensamt genomförande eller ett projekt för mekanismen för en ren utveckling, skall få fullmakt att förvara de utsläppsenheter

som den internationella utsläppshandeln förutsätter på sitt konto och att överföra dem direkt med stöd av 14 § 2 mom. i lagen. Övriga skall ges fullmakt att förvara utsläppsenheter på sina konton och utföra överföringar till och från kontot med stöd av 14 § 3 mom. på ansökan av en juridisk person, ifall sökanden är solid och även annars har faktiska möjligheter att idka internationell utsläppshandel. Fullmakten skall vara tidsbunden.

I 15 och 17 § i den föreslagna lagen föreskrivs om förutsättningarna för att en fullmakt och ett godkännande skall återkallas. Återkallandet av ett godkännande skall kunna ske i det fall att en stat som deltar i ett projekt (i Kyotoprotokollshänseende) inte längre uppfyller de behörighetskrav för deltagande i projektet som har ställts med stöd av protokollet. Återkallande av en fullmakt skall vara möjligt, om den som har fått fullmakten har förlorat sin förmåga att verka i finska statens namn, dvs. villkoren för beviljande av fullmakten inte längre uppfylls. Dessutom skall en fullmakt kunna återkallas, om den som har fått den avsiktligt eller av oaktsamhet överskrider sin behörighet som fastställts i fullmakten eller försummar att uppfylla sina uppgifter på det sätt som förutsatts i fullmakten. Vidare har myndigheten möjlighet att återkalla en fullmakt temporärt till följd av försummelse av den utredningskyldighet som fastställs i lagen. Av de privaträttsliga avtal som gäller projektet beror hur återkallandet av en fullmakt eller ett godkännande påverkar deltagandet i projektet (i annat hänseende än vad gäller Kyotoprotokollet). Den främsta juridiska betydelsen av ett återkallande är att finska staten lösgör sig från projektet.

4.3. Skydd av egendom

I det egendomsskydd som avses i 15 § i grundlagen ingår bl.a. individens frihet att bestämma om sin egendom på det sätt han eller hon önskar. I egendomsskyddet ingår också att de begränsningar av användningen som gäller egendomen inte blir så betydande att de till sina faktiska verkningar kan jämföras med expropriation av egendom (t.ex. GrUU 38/1998 rd). Utöver fysiska personer sträcker sig egendomsskyddet som en allmän

rättsprincip också till juridiska personer.

I människorättsdomstolens praxis skall en lag som utgör grund för begränsning av egendomsskydd uppfylla följande krav: 1) lagen skall ha en grund i den statsinterna rätten, 2) lagen skall finnas tillgänglig för vederbörande, 3) lagen skall uppfylla kraven på förutsebarhet samt 4) lagen skall också erbjuda rättsskydd mot myndigheter. I tolkningspraxis i fråga om konventionen om mänskliga rättigheter betonas att förmögensintressen och de allmänna samhälleliga intressena skall vara i rättvis balans sinsemellan. I tolkningspraxis gällande den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter ges i fråga om egendomsskyddet betydelse också åt de faktiska begränsningarna i användningen av egendom (t.ex. fallet *Sporrong och Lönnroth* 23.9.1982, punkt 63 i domen).

Enligt grundlagsutskottets praxis kan utan hinder av bestämmelsen i 15 § i grundlagen om begränsningar i äganderätten föreskrivas genom en vanlig lag, om begränsningarna inte gör intrång i ägarens normala, skäliga och förnuftiga användning av sin egendom (t.ex. GrUU 19/1994 rd, GrUU 4/2000 rd). Grunderna för begränsning av grundläggande rättigheter skall vara godtagbara och begränsningen bör yrkas på grund av ett vägran- de samhälleligt behov. Begränsningarna skall också stämma överens med relativitetskraven. De måste vara nödvändiga för att ett godtagbart syfte skall kunna nås och begränsningen får inte gå längre än vad som är motiverat med beaktande av vikten av det samhälleliga intresse som finns i bakgrunden i relation till det rättsobjekt som skall begränsas.

Det system för anskaffning, överlåtelse, användning och registrering av utsläppsenheter som har skapats med beslut vid Kyotoprotokollets partsmöten begränsar vidareöverlåtelsen av utsläppsenheter som har skaffats i vissa särskilda fall. I vissa fall förutsätter det också att myndigheterna annullerar utsläppsenheterna. Utsläppshandelsdirektivet och kommissionens registerförordning ställer vissa tilläggsbegränsningar. I en del fall kan dessa begränsningar som gäller disponering av anskaffad egendom eller tvånget att annullera utsläppsenheter också bero på ett skäl

som inte följer av ägaren, t.ex. på den mängd enheter som finns i Finlands nationella register som helhet eller på hur Finland som stat uppfyller skyldigheterna enligt Kyotoprotokollet. I 24—25 och 27 § i lagen skall det föreskrivas om rätt och skyldighet för behöriga myndigheter i Finland att verkställa de begränsningar med anknytning till rätten att disponera över och äga utsläppsenheter vilka förutsätts i besluten vid partsmötet och vilka inte redan ingår i kommissionens registerförordning som meddelats med stöd av utsläppshandelsdirektivet.

I 24 § 1 och 2 mom. skall som förutsättning för en överföring av utsläppsenheter, vilken registeradministratören genomför mellan konton i enlighet med kontoinnehavarens uppdrag, ställas att överföringen är förenlig med Kyotoprotokollet, besluten vid partsmötet och gemenskapslagstiftningen. I 25 § igen skall föreskrivas att en fullmakt som getts med stöd av lagen inte ger rätt att få en överföring utförd, om inte detta villkor uppfylls. Överföringen kan förhindras av att själva överföringen står i strid med Kyotoprotokollet, besluten vid partsmötet eller gemenskapslagstiftningen. Ett typiskt sådant skäl är att innehavaren av det mottagande kontot inte har rätt att förvara enheter på sitt konto eller att det mottagande registret är nationellt register i en sådan stat som inte uppfyller de behörighetsvillkor som krävs. I det senare fallet kan det i princip också vara fråga om att Finland saknar behörighet, men i så fall förhindras överföringen av det avsändande registret.

Å andra sidan kan överföringen också förhindras av den anledningen att den skulle leda till en situation som strider mot Kyotoprotokollet, besluten vid partsmötet eller gemenskapslagstiftningen. Överföringen kan leda till att den sammanlagda mängden av utsläppsrätter och Kyotoutsläppsenheter i Finlands nationella register underskrider den minimimängd (reserv för åtagandeperioden) som fastställts i besluten vid partsmötet. I det sistnämnda fallet skall registeradministratören spara de överföringsuppdrag den fått och genomföra dem sedan skälet till begränsningen försvunnit i den ordning som uppdragen anlänt. Det är dock osannolikt att dylika situationer, som gäller det finska nationella

registret som helhet, uppkommer.

I 27 § i lagen skall det föreskrivas om begränsningar som gäller överföring av utsläppsenheter till en eventuell följande åtagandeperiod. Bakom en kvantitativ begränsning av dessa ligger kravet i Kyotoprotokollet att Kyotomekanismerna endast kan utgöra komplement till de utsläpps begränsningsåtgärder som en part skall vidta inom sitt territorium. Begränsningarna leder till att utsläppsenheter annulleras, om mängden dylika enheter, som är oanvända sedan skyldigheten att begränsa utsläppen under åtagandeperioden har uppfyllts, är för stor. Det system som skapats genom beslutet vid partsmötet ger dock kontoinnehavarna mycket tid för sådana arrangemang med vilka det i praktiken är möjligt att undvika en dylik situation. Dessutom föreskrivs i 27 § att en annullering, om man blir tvungen att tillgripa en sådan, skall gälla alla kontoinnehavare som har sådana enheter, också staten, på lika grunder.

Granskade med tanke på bestämmelserna om egendomsskydd kan 24—25 och 27 § i den föreslagna lagen följaktligen medföra begränsningar i användningen av egendom. Motiveringarna till dessa begränsningar är dock allmännyttiga, dvs. uppfyllandet av skyldigheten att reducera utsläppen av växthusgaser, och de härstammar från det system som har skapats för verkställande av Kyotoprotokollet. När en verksamhetsutövare skaffar sig utsläppsenheter känner denne också till nämnda begränsningar, eftersom de klart har beskrivits i beslutet vid partsmötena. En enskild aktör deltar frivilligt i systemet och är mycket medveten om nämnda begränsningar, vilket gör att han eller hon genom sitt deltagande samtidigt godkänner vissa begränsningar i disponeringen. Å andra sidan erbjuder möjligheten att delta i användningen av mekanismerna juridiska personer sådana nya ekonomiska möjligheter som de inte skulle ha till sitt förfogande utan denna föreslagna lag.

I 16 § finns det bestämmelser om de åtgärder som skall vidtas om en fullmakt enligt 14 § att förvara enheter på ett konto av ett eller annat skäl upphör och kontoinnehavaren då har utsläppsenheter på sitt konto. För att en fullmakts rättsliga betydelse enligt Kyotoprotokollet skall kunna bibehållas, utgår man

i propositionen från att kontoinnehavaren antingen skall skaffa sig en ny fullmakt eller också skall kontot tömmas på utsläppsenheter. Tömningen kan ske genom att utsläppsenheterna säljs eller genom att de överförs i ägarens namn till ett konto i en annan stats register. Ägaren kan, om han eller hon så vill, också annullera enheterna. Ifall tömning av kontot inte sker inom utsatt tid, skall registeradministratören auktionera dem på kontoinnehavarens räkning. Det att en fullmakt upphör påverkar inte det ekonomiska värdet på de utsläppsenheter som finns på kontot. Tidsfristen har valts så att de arrangemang som gäller kontot väl kan genomföras innan tiden går ut. Hur lång tidsfristen är beror på om det på förhand har varit bekant att fullmakten kommer att upphöra eller om detta sker som en följd av att utsläppstillståndet eller fullmakten återkallas.

Av ovan nämnda skäl anses det i propositionen att begränsningarna enligt 16, 24—25 och 27 § inte innebär att propositionen strider mot bestämmelserna om egendomsskydd i grundlagen.

4.4. Bemyndigande

Enligt 19 § skall miljöministeriet bemyndigas att genom förordning meddela närmare bestämmelser om innehållet i ansökningar som gäller godkännande och fullmakt i fråga om projekt för gemensamt genomförande samt om innehållet i den utredning som gäller hur projektet eller beredningen av det framskrider. Utrikesministeriet skall i motsvarande grad bemyndigas att genom förordning meddela bestämmelser med samma innehåll i fråga om projekt för mekanismen för en ren utveckling. Dessutom skall ministeriet genom en förordning kunna meddela bestämmelser om de krav som gäller kontroll av utsläppsminskningar som åstadkommit med ett II-projekt som skall genomföras i Finland. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen skall bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag. Den föreslagna bestämmelsen om bemyndigande har begränsats så att den i huvudsak gäller detaljer av teknisk art medan grunderna för den rättsliga ställningen fastställs utgående från bestämmelser i lagen.

Följaktligen står bemyndigandet att meddela normer i den föreslagna lagen inte i strid med 80 § i grundlagen.

Enligt 20 § i lagen, som gäller behörighet att ingå avtal, skall miljöministeriet ges behörighet enligt lagen att ingå avtal som gäller enskilda projekt för gemensamt genomförande. Behörigheten skall vara begränsad. Den skall först och främst inte gälla frågor som hör till lagstiftningsområdet eller som annars kräver godkännande av riksdagen. Behörigheten skall också begränsas av att dess innehåll karakteriseras så att behörigheten täcker endast avtalande om enskilda projekt för gemensamt genomförande. De villkor som ett projekt skall uppfylla för att vara ett projekt för gemensamt genomförande har föreskrivits i Kyotoprotokollet och i besluten vid partsmötet. Genom projektavtal skall det endast överenskommas om dylika enskilda projekt för gemensamt genomförande samt om detaljer gällande genomförandet av dem. I bestämmelsen skall också de parter specificeras med vilka projektavtal kan ingås. Dylika parter är de myndigheter som svarar för projekt för gemensamt genomförande i de stater som är parter i Kyotoprotokollet och nämns i bilaga B till protokollet. Avgränsad på detta sätt motsvarar den föreslagna bestämmelsen de krav som riksdagens grundlagsutskott i sin utlåtandep Praxis har ställt på en befogenhet att ingå s.k. myndighetsavtal om vilken skall föreskrivas i lag (GrUU 15/1994 rd).

4.5. Sökande av ändring

I enlighet med 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet. I de beslut som fattas med stöd av denna föreslagna lag skall ändring få sökas enligt 30 § på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

Registeradministratören skall dock genomföra ett beslut som gäller överföring till ett annulleringskonto och som grundar sig på 27§ trots att ändring har sökts när ett beslut vid partsmötet ålägger administratören att utföra överföringen vid en viss tidpunkt sedan åtagandeperioden har gått ut. På verkställandet av beslutet skall härvid inte tillämpas den behörighet som enligt förvaltningsprocesslagen ankommer på fullföljdsdomstolarna att avbryta eller förbjuda verkställandet eller att annars förordna om verkställandet. Såsom det har konstaterats ovan är det dock ytterst osannolikt att en dylik situation uppkommer och den kan förutses av kontoinnehavarna. Bestämmelsen står inte i strid med 21 § i grundlagen.

Av ovan nämnda skäl anser regeringen att den föreslagna lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lag

om användning av Kyotomekanismerna

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att skapa administrativa ramar för deltagande i projektverksamhet enligt Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimätförändring (FördrS 12—13/2005), nedan Kyotoprotokollet, och i utsläppshandel enligt protokollet samt att föreskriva om att det register som har upprättats genom lagen om utsläppshandel (683/2004) skall vara det nationella register som genomförandet av Kyoto-protokollet förutsätter.

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på

1) sådana i artikel 6 i Kyotoprotokollet avsedda projekt (*projekt för gemensamt genomförande*) som syftar till att producera utsläppsenheter vilka bokförs i det nationella registret och som genomförs någon annanstans än i Finland,

2) sådana projekt för gemensamt genomförande som genomförs i Finland,

3) sådana i artikel 12 i Kyotoprotokollet avsedda projekt (*projekt för mekanismen för en ren utveckling*), som syftar till att producera utsläppsenheter som bokförs i det nationella registret,

4) sådan i artikel 17 i Kyotoprotokollet avsedd verksamhet (*internationell utsläppshandel*) där utsläppsenheter överförs mellan ett konto i det nationella registret och ett konto i ett annat register som är kopplat till kli-

matkonventionens transaktionsförteckning, samt på

5) förvaring av utsläppsenheter på kontona i det nationella registret liksom också på överföring av sådana enheter till eller från ett konto i det nationella registret.

Med undantag av 25 § 1 mom. 2 punkten och 28 § tillämpas denna lag dock inte när utsläppsrätter som avses i lagen om utsläppshandel förvaras på konton i det nationella registret eller när utsläppsrätter överförs till eller från ett konto i det nationella registret.

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *klimatkonventionen* Förenta nationernas ramkonvention om klimätförändringar (FördrS 61/1994),

2) *Kyotoprotokollet* det protokoll som nämns i 1 §,

3) *part i bilaga I* en part som är upptagen i klimatkonventionens bilaga 1' och som definieras i artikel 1.7 i Kyotoprotokollet,

4) *beslut vid partsmötet* ett beslut som fattats vid ett i Kyotoprotokollet avsett möte mellan parterna,

5) *åtagandeperiod* på varandra följande perioder för vilka i Kyotoprotokollet eller i en ändring till protokollet har definierats utsläppsbegränsningar per stat och av vilka den första börjar den 1 januari 2008 och går ut den 31 december 2012,

6) *tilldelad utsläppsmängd* den största tilldelade mängd utsläpp av växthusgaser som orsakas av verksamheten i en viss stat som är part i bilaga I, där mängden har beräknats enligt artikel 3.7 i Kyotoprotokollet, enligt beslut vid partsmötet och, om det är fråga om en stat som är medlem i Europeiska unionen, enligt artikel 4 i Kyotoprotokollet och enligt

den gemenskapslagstiftning som har getts för att åtagandena enligt protokollet skall kunna uppfyllas och fastställts enligt förfarandet i artikel 8 i Kyotoprotokollet för den första åtagandeperioden och, om för den eller de följande åtagandeperioderna fastställs en största tilldelad utsläppsmängd i motsvarande syfte, denna mängd,

7) *tilldelad utsläppsmängdsenhet* (AAU) en viss andel av den tilldelade utsläppsmängden, vars storlek är ett ton koldioxidekvivalenter,

8) *sänkkredit* (RMU) en enhet som utfärdas i enlighet med artikel 3.3 och 3.4 i Kyotoprotokollet och beslut vid partsmötet för verkan under en viss tid av de åtgärder som vidtagits inom territoriet eller den ekonomiska zonen till en part i bilaga I för en ökning av nettomängden av växthusgaser som försvunnit ur atmosfären och vars storlek är ett ton koldioxidekvivalenter,

9) *världstat* en stat inom vars territorium eller ekonomiska zon genomförs ett projekt för gemensamt genomförande eller mekanismen för en ren utveckling,

10) *deltagarstat* en part i bilaga I, som själv eller genom fullmakt deltar i ett projekt för gemensamt genomförande och inte är världstat,

11) *utsläppsminskning* (ERU) en enhet som härstammar från ett projekt som genomförts inom territoriet eller den ekonomiska zonen för en part i bilaga I, som utfärdas i enlighet med artikel 6 i Kyotoprotokollet och beslut vid partsmötet och vars storlek är ett ton koldioxidekvivalenter,

12) *certifierad utsläppsminskning* (CER) en enhet som härstammar från ett projekt som genomförts inom territoriet eller den ekonomiska zonen för en annan stat än en som är part i bilaga I, som utfärdas i enlighet med artikel 12 i Kyotoprotokollet och beslut vid partsmötet och vars storlek är ett ton koldioxidekvivalenter,

13) *utsläppsenhet* tilldelad utsläppsmängdsenhet (AAU), sänkkredit (RMU), utsläppsminskning (ERU) eller certifierad utsläppsminskning (CER),

14) *klimatkonventionens transaktionsförteckning* en oberoende transaktionsförteckning, som har upprättats i enlighet med beslut vid partsmötet för övervakning av att de för-

pliktelser och begränsningar vilka gäller internationella överföringar av utsläppsenheter och tilldelade utsläppsmängdsenheter följs, och som förs av sekretariatet för klimatkonventionen,

15) *gemenskapens utsläppshandelssystem* ett arrangemang som möjliggör handel med utsläppsmängdsenheter som omvandlats till utsläppsrätter inom gemenskapen och vilket täcker Europeiska unionens medlemsstater i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (utsläppshandelsdirektivet),

16) *kommissionens registerförordning* kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004 om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut 280/2004/EG,

17) *nationellt register* det register som avses i 42 § 1 mom. i lagen om utsläppshandel,

18) *registeradministratör* den utsläppshandelsmyndighet som avses i lagen om utsläppshandel,

19) *depåkonto* ett konto som öppnats i det nationella registret för förvaring av utsläppsrätter som avses i lagen om utsläppshandel med undantag av återlösens- och annulleringskonton,

20) *statens konto* en konventionsparts depåkonto som finns i det nationella registret och avses i kommissionens registerförordning,

21) *kontoinnehavare* den för vars räkning registeradministratören har öppnat ett konto i det nationella registret,

22) *återlösenskonto* ett konto som registeradministratören har upprättat i det nationella registret i enlighet med kommissionens registerförordning och på vilket förvaras sådana utsläppsenheter med vilka syftet är att påvisa att den förpliktelse att begränsa utsläppen som har ställts för Finland med stöd av artikel 3.1 i Kyotoprotokollet uppfylls, samt med

23) *annulleringskonto* ett sådant konto som registeradministratören har upprättat i det nationella registret i enlighet med kommissionens registerförordning och beslut vid partsmötet och till vilket överförs utsläppsenheter

för att det skall bli omöjligt för någon stat att använda dem för att påvisa att den förpliktelse att begränsa utsläppen som har ställts för staten med stöd av artikel 3.1 i Kyotoprotokollet uppfylls.

2 kap

Deltagande i projekt och i den internationella utsläppshandeln

4 §

Beslut om deltagande i Kyotomekanismerna

Beslut om att ett projekt i enlighet med artikel 6.1 punkt a i Kyotoprotokollet i finska statens namn skall godkännas som ett projekt för gemensamt genomförande fattas av miljöministeriet. Miljöministeriet fattar också beslut om en fullmakt som i enlighet med artikel 6.3 i Kyotoprotokollet skall ges i finska statens namn om deltagande i ett sådant projekt eller i beredningen av projektet.

Beslut om att ett projekt i finska statens namn skall godkännas som ett projekt för mekanismen för en ren utveckling fattas av utrikesministeriet. Utrikesministeriet fattar också beslut om att en fullmakt i finska statens namn skall ges om deltagande i ett sådant projekt eller i beredningen av projektet.

Beslut om särskilda fullmakter som ges i finska statens namn om förvaring av utsläppsenheter på ett depåkonto i det nationella registret och om sådana överföringar till och från kontot som ingår i den internationella utsläppshandeln fattas av miljöministeriet. Miljöministeriet idkar också internationell utsläppshandel i finska statens namn.

5 §

Fullmakt vid gemensamt genomförande och mekanismen för en ren utveckling när projektet genomförs annanstans än i Finland

Fullmakt att delta i ett sådant projekt för gemensamt genomförande eller projekt för mekanismen för en ren utveckling som genomförs någon annanstans än i Finland, eller i beredningen av ett sådant projekt

1) till en verksamhetsutövare som avses i lagen om utsläppshandel och som har ett giltigt utsläppstillstånd eller

2) till en annan juridisk person än en i 1 punkten avsedd verksamhetsutövare som är solvent, har hemort i Finland och även i övrigt bedöms ha faktiska möjligheter att delta i ett projekt i enlighet med Finlands internationella åtaganden.

Fullmakten kan inte gälla ett projekt i fråga om vilket det är uppenbart att det inte med stöd av 7 § kan godkännas som ett projekt för gemensamt genomförande eller för mekanismen för en ren utveckling.

Ansökan om fullmakt och om godkännande av ett projekt enligt 7 § kan även göras samtidigt.

6 §

Innehållet i och giltighetstiden i fråga om en fullmakt för ett projekt som genomförs annanstans än i Finland

I den fullmakt som avses i 5 § fastställs det eller de projekt som fullmakten gäller. Om fullmakten gäller beredningen av ett eller flera projekt, fastställs fullmaktshavarens behörighet åtminstone per värdstat och projekttyp.

En fullmakt kan inte gälla behörighet att utfärda ett godkännande som avses i 7 §.

En fullmakt för ett projekt gäller den tid som fullmaktshavaren har möjlighet att i sin besittning få utsläppsenheter som projektet producerar.

En fullmakt som gäller beredning av ett projekt ges för viss tid, dock högst fem år.

Om fullmakt att delta i samma projekt ges flera deltagare, skall fullmakterna ges dem separat.

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 full-

makt 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) värdestat i projektet är en part i Kyoto-protokollet 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 11 b 6 i utsläppshandelsdirektivet och det även i övrigt skall anses genomförbart.

Godkännande ges dock inte, om projektets innehåll eller realiseringssätt står i strid med de principer för internationellt samarbete eller med de internationella juridiska förpliktelser som gäller Finland eller om givandet av 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.

8 §

Fullmakt och godkännande för en fond

Utan hinder av vad som i 5 § 1 mom. föreskrivs om hemorten för fullmaktshavaren, kan en fullmakt enligt 5 § också ges en utländsk juridisk person som administrerar en sådan fond

1) till vilken finska staten har anslutit sig och

2) vars medel används för beredningen och genomförandet av sådana projekt för gemensamt genomförande eller för mekanismen för en ren utveckling, av vilka de som har anslutit sig till fonden har rätt att få en viss andel av de utsläppsenheter som uppkommer i projektet.

Utan hinder av 7 § 1 mom. 2 punkten kan ett godkännande enligt 7 § också ges för ett projekt för vilket fullmakt har getts med stöd

av 1 mom.

Om det är nödvändigt till följd av fondens verksamhetsprinciper och projektens art, kan den fullmakt som avses i 1 mom. gälla både projekt för gemensamt genomförande och projekt för mekanismen för en ren utveckling. Fullmakten ges då av det ministerium som avses i 4 § och som gett den fullmakt som omfattar större delen av fondens verksamhet, sedan det andra ministeriet har hörts i saken.

9 §

Godkännande av ett projekt som skall genomföras i Finland som ett projekt för gemensamt genomförande samt den fullmakt som ingår i godkännandet

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) projektets planerade deltagarstat eller deltagarstater är parter i Kyotoprotokollet och de enligt bilaga B till protokollet är skyldiga att minska sina utsläpp,

2) sökanden är en juridisk person med hemort i Finland,

3) sökanden är solvent och även i övrigt har faktiska möjligheter att delta i projektet,

4) projektet till sitt innehåll uppfyller de villkor som ställts i Kyotoprotokollet, i beslut vid partsmötet och i artikel 11 b 6 i utsläppshandelsdirektivet och det även i övrigt skall anses genomförbart,

5) projektet kan genomföras i enlighet med den lagstiftning som skall följas i Finland, och

6) det finns en godtagbar plan för kontroll av de utsläppsminskningar som projektet åstadkommer.

Godkännande ges inte för ett projekt som minskar utsläppen av växthusgaser från en anläggning som deltar i gemenskapens utsläppshandelssystem.

Om ett projekt inte redan har godkänts av någon annan deltagarstat som ett projekt för gemensamt genomförande, skall som ett villkor för att ett godkännande i finska statens namn skall träda i kraft ställas att för projek-

tet fås ett sådant godkännande.

Godkännandet av ett projekt inbegriper också en i finska statens namn given fullmakt för denna sökande att delta i projektet. På fullmaktens innehåll och giltighetstid tillämpas 6 § 3 och 5 mom.

Ministeriets beslut om godkännandet av ett projekt där finska staten deltar kan fattas utan ansökan. I övrigt kan avvikelse inte göras från denna paragraf när ett godkännande utfärdas.

10 §

Kontroll av utsläppsminskningensheter från ett projekt som genomförs i Finland och godkännandet av kontrollören

För kontroll av utsläppsminskningar från ett projekt för gemensamt genomförande som genomförs i Finland skall anlitas en kontrollör som har godkänts av miljöministeriet för projektet i fråga.

Förutsättningar för att en kontrollör kan godkännas är att

1) kontrollören är en juridisk person som är registrerad i Finland eller i ett annat land som är medlem i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en del av en sådan juridisk person,

2) kontrollören är funktionellt och ekonomiskt oberoende av det projekt som skall kontrolleras,

3) kontrollören till sitt förfogande har sådana ekonomiska resurser som verksamheten kräver och som är tillräckliga för att den skall kunna organiseras på adekvat sätt samt för att eventuellt skadeståndsansvar skall kunna täckas,

4) kontrollören har de anordningar och redskap samt arbets- och informationshanteringssystem som verksamheten förutsätter,

5) kontrollören till sitt förfogande har tillräcklig personal som med hänsyn till projektets egenskaper är kompetent att bedöma växthusgasutsläppen i det projekt som skall kontrolleras, samt

6) kontrollören har tillräcklig kännedom om de bestämmelser och beslut i klimatkonventionen och Kyotoprotokollet som gäller projekten för gemensamt genomförande.

Miljöministeriet kan vid godkännandet av

kontrollören i beslutet om godkännande ställa villkor som är nödvändiga för att kontrollen skall kunna genomföras på behörigt sätt.

11 §

Återkallande av godkännande av kontrollör

Om en kontrollör inte längre uppfyller kraven enligt 10 § eller i väsentlig grad handlar i strid med gällande bestämmelser och villkoren i beslutet om godkännande, skall miljöministeriet uppmana kontrollören att korrigera sin verksamhet inom en utsatt tid. Om kontrollören inte har fått sin verksamhet att stämma överens med bestämmelserna och tillståndsvillkoren inom den utsatta tiden, kan miljöministeriet återkalla godkännandet av kontrollören.

12 §

Fastställelse av utsläppsminskningensheter i projekt som skall genomföras i Finland

Miljöministeriet beslutar om fastställelse av de utsläppsminskningensheter som uppkommit i ett projekt för gemensamt genomförande som realiserats i Finland på begäran av projektets fullmaktshavare eller om finska staten är deltagare på eget initiativ, sedan ministeriet har fått en rapport om de utsläppsminskningar som åstadkommits i projektet och denna rapport stämmer överens med den kontrollplan som presenterades i samband med att projektet godkändes. Beslutet om fastställelse gäller de utsläppsminskningensheter som åstadkommits efter det förra beslutet om fastställelse. I samband med detta beslutar ministeriet också om att dessa utsläppsminskningensheter skall bokföras på statens konto i det nationella registret genom att motsvarande mängd tilldelade utsläpps-