

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kioton mekanismien käytöstä annetun lain 7 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kioton mekanismien käytöstä annettua lakia siten, ettei jatkossa puhtaan kehityksen mekanismin hankkeita voitaisi hyväksyä.

Esityksen tarkoituksena on saattaa Suomen kansallinen lainsäädäntö vastaamaan kansainvälistä oikeustilaa. Ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimuksen alaisen Kioton pöytäkirjan toinen velvoitekausi päättyi vuoden 2020 lopussa, eikä jatkokausia ole. Vastaisuudessa kansainvälinen yhteistyö perustuu vuonna 2015 tehtyyn Pariisin sopimukseen.

Kioton pöytäkirjalla sovittujen mekanismien soveltamisen kansainvälinen oikeusperusta päättyi niin ikään vuoden 2020 lopussa ja kansainvälinen yhteistyö päästövähennysten aikaansaamisessa jatkuu Pariisin sopimukseen ja sen markkinamekanismiin perustuen. Ehdotuksen mukaan Suomi ei antaisi puhtaan kehityksen mekanismin hankkeita koskevia hyväksyntöjä lain voimaantulon jälkeen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.1.1 YK:n ilmast sopimukset.....	3
1.1.2 Markkinamekanismit.....	4
1.1.2.1 Kioton mekanismit.....	4
1.1.2.2 Pariisin sopimuksen markkinamekanismit.....	5
1.2 Valmistelu	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Puhtaan kehityksen mekanismi ja Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukainen mekanismi	6
2.2 Mahdollinen harkintavalta	6
2.3 Mahdollinen mainehaitta.....	7
3 Tavoitteet	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	8
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	8
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	8
6 Lausuntopalaute	8
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	9
8 Voimaantulo	9
9 Toimeenpano ja seuranta	9
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	9
LAKIEHDOTUS	11
Laki Kioton mekanismien käytöstä annetun lain 7 §:n muuttamisesta	11
LIITE	13
RINNAKKAISTEKSTI.....	13
Laki Kioton mekanismien käytöstä annetun lain muuttamisesta	13

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

1.1.1 YK:n ilmastopimukset

Ilmastomuutosta koskeva Yhdistyneiden kansakuntien puitesopimus (SopS 61/1994, muutettu SopS 82/1998), jäljempänä ilmastopimetus, tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 1994. Ilmastopimuksen alainen Kioton pöytäkirja (SopS 12 ja 13/2005) hyväksyttiin Kiotossa, Japanissa järjestetyssä ilmastopimuksen sopimuspuolten kolmannessa konferenssissa (COP 3) 11 päivänä joulukuuta vuonna 1997. Kioton pöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan 16 päivänä helmikuuta 2005. Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot, mukaan lukien Suomi, sitoutuivat Kioton pöytäkirjaan vuonna 2002. Pöytäkirjan ensimmäinen velvoitekausi kattoi vuodet 2008–2012. Kioton pöytäkirjan Dohassa, Qatarissa, pidetty kahdeksas osapuolikokous hyväksyi päätöksen Kioton pöytäkirjan muutoksista (1/CMP.8, jäljempänä Dohan muutos). Dohan muutoksella Kioton pöytäkirjaan lisättiin toinen velvoitekausi, joka kattoi vuodet 2013–2020. Kioton pöytäkirjan toinen velvoitekausi tuli voimaan 31 päivänä joulukuuta 2020 ja päättyi vuoden 2020 lopussa eli 24 tuntia myöhemmin. Dohan muutosta on kuitenkin osapuolikokouksen päätöksen 1/CMP.8 kohtien 5 ja 6 mukaisesti sovellettu väliaikaisesti tai pantu täytäntöön jo ennen muutoksen kansainvälistä voimaantuloa (EU:n jäsenvaltioiden osalta kyse on ollut velvoitteen täytäntöönpanosta). Kioton pöytäkirjalla ei ole kolmatta velvoitekautta.

Pariisin sopimus (SopS 76/2016) hyväksyttiin ilmastopimuksen sopimuspuolten 21. konferenssissa Pariisissa 12 päivänä joulukuuta 2015. Pariisin sopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 4.11.2016. Sopimuksen pitkän aikavälin tavoitteena on rajoittaa maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle kahteen celsiusasteeseen sekä jatkaa toimia nousun pysäyttämiseksi alle 1,5 celsiusasteeseen esiteolliseen aikaan verrattuna. Tavoitteen saavuttamiseksi osapuolet valmistelevalat, ilmoittavat ja pitävät voimassa kulloisetkin kansalliset päästövähennystavoitteensa. Lisäksi sopimuksen tavoitteena on vahvistaa maiden kykyä sopeutua ilmastomuutokseen sekä sovittaa rahoitusvirrat johdonmukaisiksi suhteessa vähäpäästöiseen kehitykseen. Edistymistä sopimuksen pitkän aikavälin tavoitteiden maailmanlaajuisessa saavuttamisessa arvioidaan viiden vuoden välein. Pariisin sopimuksen velvoitteet koskevat vuoden 2020 jälkeistä aikaa, jolloin Kioton pöytäkirjan toinen velvoitekausi on päättynyt.

Euroopan unionin neuvoston päätös Pariisin sopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta hyväksyttiin 4.10.2016. EU sekä kansalliset sitoutumismenettelynsä valmiiksi saaneet jäsenvaltiot tallettivat ratifioimis- ja/tai hyväksymiskirjansa YK:n pääsihteerille 5.10.2016. Tallettajalle annettiin samanaikaisesti Pariisin sopimuksen 20 artiklan 3 kohdan mukainen ilmoitus EU:n toimivallan laajuudesta Pariisin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Sopimus tuli EU:n osalta voimaan sopimuksen kansainvälisenä voimaantulopäivänä 4.11.2016. Suomi talletti Pariisin sopimuksen ratifioimiskirjan YK:n pääsihteerille 14.11.2016 ja Pariisin sopimus tuli Suomen osalta voimaan 14.12.2016.

1.1.2 Markkinamekanismit

1.1.2.1 Kioton mekanismit

Kioton pöytäkirja antaa mahdollisuuden käyttää ns. Kioton mekanismeja keinoina, joilla suunnataan päästöjen vähentämiseen ja nielujen lisäämiseen tähtäviä toimia oman maan sijasta sellaisiin kohteisiin, joissa päästöihin tai nieluihin voidaan vaikuttaa kokonaisuuden kannalta taloudellisesti edullisemmin. Samalla tavoitteena on tukea kestävästä kehityksestä maassa, jossa hanke toteutetaan. Kioton mekanismeilla valtio voi hankkia lisää päästöyksiköitä, joita vastaan sen on sallittua ylittää vastaavalla määrällä oma päästökauppiensa. Vastaavasti valtio voi myös myydä tarpeettomaksi käyneen osan päästökauppiensa.

Mekanismeista kaksi, yhteistoteutus (joint implementation, JI) ja kansainvälinen päästökauppa (emissions trading, ET), ovat mahdollisia teollisuusmaiden kesken, kun taas kolmas mekanismeista, puhtaan kehityksen mekanismi (clean development mechanism, CDM), edellyttää toimia kehitysmaassa. JI ja CDM liittyvät konkreettisesti kohteissa toteutettavilla hankkeilla saavutettuihin päästöjen vähennyksiin tai nielujen lisäämiseen, kun taas ET on kauppaa, jossa kohteena on oikeus tietyn kokoiseen päästöön. Mekanismit ovat pöytäkirjan sopimuspuolina olevien valtioiden välisiä järjestelyjä, mutta pöytäkirja mahdollistaa myös sen, että valtio valtuuttaa jonkun, esimerkiksi yrityksen, osallistumaan mekanismin käyttöön siten, että tämä saa syntyvät päästöyksiköt tai osan niistä omakseen, joko omaan käyttöönsä tai edelleen myytäväksi. Samoin valtio voi valtuuttaa yrityksen ostamaan ET:n puitteissa päästöyksiköitä ja myymään niitä edelleen. Kioton mekanismien kautta päästöyksiköistä tulee kansainvälisen kaupan kohteita, kaupan, jota voivat käydä sekä valtiot että niiden valtuuttamat oikeushenkilöt.

Puhtaan kehityksen mekanismin (CDM) määrittelee pöytäkirjan 12 artikla. Siinä on kyse teollisuusmaan osallistumisesta kehittyvässä maassa toteutettavaan hankkeeseen. Kyseessä ei tällöin ole päästöyksiköiden siirto yhden maan rekisteristä toiseen, joten valvonnankin on oltava tiukempaa, koska isäntävaltiolta ei Kioton pöytäkirjan mukaan edellytetä luotettavaa päästöjen arviointijärjestelmää eikä isäntävaltion intressissä välttämättä ole olla liioittelematta syntyvien päästövähennysten määrää. CDM-hankkeita varten luotiin kansainvälinen valvontaelin, Kioton pöytäkirjan osapuolikokouksen alaisena toimiva hallintoneuvosto (CDM Executive Board). Hallintoneuvosto hyväksyy sekä yksittäiset CDM-hankkeet että niiden synnyttämien päästövähennysten arvioinnissa käytettävät menettelytavat (metodologiat). Samoin hallintoneuvosto hyväksyy päästövähennysten todentamiseen kelpoiset riippumattomat laitokset ja vahvistaa yksittäisten hankkeiden synnyttämien sertifioitujen päästövähennysten (certified emission reductions, CER) määrän. Syntyneet CER-yksiköt rekisteröidään hallintoneuvoston alaisuudessa toimivaan CDM-rekisteriin, josta ne ovat tietyn edellytyksin siirrettävissä osallistuneiden teollisuusmaiden kansallisiin rekistereihin.

Laki Kioton mekanismien käytöstä (109/2007; jäljempänä *mekanismilaki*) luo hallinnolliset puitteet yritysten osallistumiselle Kioton pöytäkirjan mukaisiin hanketoimintoihin ja pöytäkirjan mukaiseen kansainväliseen päästökauppaan. Mekanismlaki luo hallinnolliset puitteet myös suomalaisten oikeushenkilöiden osallistumiselle Suomen valtion valtuuttamina Kioton pöytäkirjan 6, 12 ja 17 artiklojen mukaisten mekanismien käyttöön. Laki vahvisti Suomen CDM/JI-koehjelman aikana muodostuneen työnjaon, jonka mukaan ulkoministeriö vastaa CDM-hankkeisiin liittyvistä valtuutuksista ja hyväksynnöistä.

EU:n jäsenvaltiot ovat useimmissa tapauksissa lopettaneet hyväksyntöjen antamisen tai valmistautuvat siihen. Se, että asiasta on säädetty lailla, kuten Suomessa on jouduttu tekemään, on EU:n mittakaavassa poikkeuksellista. Siten muilla EU-mailla ei ole vastaavaa aikataulupainetta.

EU:n kanta asiassa on myös täsmentynyt vasta vuoden 2020 aikana, minkä vuoksi kansallisia ratkaisuja ja toimenpiteitä ei ole voitu tehdä aikaisemmin.

1.1.2.2 Pariisin sopimuksen markkinamekanismi

Pariisin sopimuksen markkinamekanismin määrittelee 6 artikla, jonka mukaan osapuolten on mahdollista tehdä vapaaehtoisuuteen perustuvaa yhteistyötä toteuttaessaan kansallisesti määritellyjä panoksiaan. Tämä mahdollistaa korkeamman hillintä- ja sopeutumistoimien tavoitetasoa sekä kestävä kehityksen ja ympäristötavoitteiden loukkaamattomuuden edistämisen. Pariisin sopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa määrätään periaatteet hillintätoimien kansainvälisesti siirrettyjen yksiköiden käytölle kansallisesti määritellyjen panosten saavuttamisessa. Osapuolten tulee edistää kestävä kehitystä sekä varmistaa ympäristötavoitteiden loukkaamattomuus ja avoimuus. Osapuolten tulee huolehtia asianmukaisesta tilinpidosta, jotta voidaan välttää kansainvälisesti siirrettyjen yksiköiden kaksinkertainen laskenta. Osapuolten on noudatettava osapuolikokouksen hyväksymiä ohjeita. Hillintätoimien kansainvälisesti siirrettyjen yksiköiden käyttö perustuu vapaaehtoisuuteen ja edellyttää siihen osallistuvien osapuolten hyväksyntää.

Sopimuksen 6 artiklan 4 kohdassa määrätään kasvihuonekaasupäästöjen hillintää edistävän ja kestävä kehitystä tukevan mekanismin perustamisesta. Mekanismi toimii osapuolikokouksen alaisena ja ohjauksessa ja osapuolet voivat käyttää sitä vapaaehtoisesti. Osapuolikokous nimeää mekanismia valvovan elimen ja mekanismin tarkoituksena on edistää kasvihuonekaasupäästöjen hillintää kestävä kehitystä edistävällä tavalla, edistää ja helpottaa osapuolten hyväksymien julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden osallistumista hillintään, edistää isäntämaana toimivan osapuolivaltion päästötasojen alentamista, jotta toinen osapuoli voi saavuttaa kansallisesti määritellyt panoksensa ja mahdollistaa maailmanlaajuisten päästöjen hillintä kokonaisuutena. Artiklan 5 kohdassa määrätään rajoituksista käyttäviä mekanismiin perustuvia päästövähennyksiä. Päästövähennyksiä ei saa käyttää samanaikaisesti isäntämaana toimiva osapuoli sekä niitä kansainvälisesti siirrettyjen tulosten perusteella käyttävä osapuoli omien kansallisesti määritellyjen panostensa saavuttamisen osoittamiseen.

Artiklan 6 kohta koskee mekanismin toiminnasta kertyvien tulojen käyttämistä. Osapuolikokouksen tulee varmistaa, että osa mekanismin toiminnan tuloista käytetään hallintokulujen kattamiseen sekä ilmastonmuutoksen haittavaikutuksille erityisen alttiiden osapuolina olevien kehittyvien maiden auttamiseen sopeutumiskulujen maksamisessa. Artiklan 7 kohdassa osapuolikokous valtuutetaan hyväksymään mekanismia koskevat säännöt, toimintatavat ja menettelyt ensimmäisessä kokouksessaan.

Artiklan 8 kohdan mukaan kansallisesti määritellyjen panosten toteuttamisessa yhdessä kestävä kehityksen ja köyhyyden poistamispyrkimysten kanssa, pidetään tärkeänä osapuolten käytettävissä olevia yhtenäisiä, kokonaisvaltaisia ja tasapainoisia ei-markkinaehtoisia menettelytapoja. Tällöin kansallisesti määritellyt panokset voidaan toteuttaa yhteensovitusti ja tehokkaasti, tilanteen mukaan mm. hillintä- ja sopeutumistoimilla, rahoituksella, teknologian siirrolla ja valmiuksia vahvistamalla. Menettelytavoilla pyritään edistämään hillinnän ja sopeutumisen tavoitteita, tehostamaan julkisen ja yksityisen sektorin osallistumista kansallisesti määritellyjen panosten toteuttamiseen ja parantamaan yhteensovittamisen mahdollisuuksia eri välineiden ja asianomaisten toimielinjärjestelyjen välillä.

Pariisin sopimuksen markkinamekanismin toimeenpanosäännöt oli tarkoitus sopia COP24-ilmastokokouksessa Katowicessa joulukuussa 2018 ja sitten COP25-ilmastokokouksessa Madridissa joulukuussa 2019. Osapuolet eivät kuitenkaan päässeet säännöistä yhteisymmärrykseen. Seuraava yritys sopia mekanismissäännöistä on COP26-ilmastokokouksessa Glasgowissa marraskuussa 2021.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä. Ympäristöministeriö ja ulkoministeriö ovat tukeneet valmistelutyötä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Puhtaan kehityksen mekanismi ja Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukainen mekanismi

Puhtaan kehityksen mekanismi (CDM) on Kioton pöytäkirjan alainen markkinamekanismi. Kioton mekanismit on järkevää ajaa alas Kioton pöytäkirjan toisen velvoitekauden päättyessä vuoden 2020 lopussa, koska niiden oikeusperusta päättyy Kioton pöytäkirjan toisen sitoumuskauden päättyessä, eikä kolmatta kautta tule.

Joulukuussa 2019 pidetyssä Madridin COP25-ilmastokokouksessa ei kuitenkaan saatu aikaan tarvittavia päätöksiä mekanismien alasajosta ja hallitusta siirtymisestä Pariisin sopimuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaiseen markkinamekanismiin. Covid-19 -pandemiatilanteesta johtuen Glasgow'n COP26-ilmastokokous on siirretty marraskuulta 2020 marraskuulle 2021, joten vuonna 2020 ei ole ollut mahdollista sopia Kioton mekanismien alasajosta eikä Pariisin sopimuksen markkinamekanismien toimeenpanosäännöistä ennen marraskuuta 2021.

Pariisin sopimuksessa määrätään 6 artiklan mukaisesta markkinamekanismista, jonka mukaan osapuolten on mahdollista tehdä vapaaehtoisuuteen perustuvaa yhteistyötä toteuttaessaan kansallisesti määriteltyjä panoksiaan. Tällaisesta yhteistyöstä saatujen yksiköiden siirtoa koskevat Pariisin sopimuksen mekanismikirjaukset, säännöt ja päätökset 1.1.2021 alkaen.

Sitä osaa Pariisin sopimuksen markkinamekanismien toimeenpanosäännöistä, joka on yhä sopimatta, ei käsitellä Kioton pöytäkirjan tai CDM:n alla. Pariisin sopimuksen mekanismeihin liittyviä kysymyksiä kuten CDM-hankkeiden ja –yksiköiden mahdollisia siirtojärjestelyjä (transition arrangements), päästöjen arviointijärjestelmää ja laskentavaatimuksia voidaan käsitellä vain Pariisin sopimuksen alla käytävissä sopimuksen 6 artiklaa koskevissa neuvotteluissa, ja päätökset tehdään Pariisin sopimuksen osapuolikokouksen päätöksellä. On kuitenkin mahdollista, että vastaavat päätökset CDM:n alasajosta ja siirtojärjestelyistä tullaan hyväksymään myös Kioton pöytäkirjan osapuolikokouksen päätöksellä.

Joulukuussa 2019 Suomi sitoutui Pariisin sopimuksen markkinamekanismeja koskeviin San Jose –periaatteisiin. Periaatteisiin sitoutuneet eivät hyödynnä ennen vuotta 2020 syntyneitä yksiköitä, Kioton markkinamekanismiyksiköitä ja niihin liittyviä päästövähennyksiä Pariisin sopimuksen tavoitteiden ja muiden kansainvälisten tavoitteiden toimeenpanoon. San Jose -periaatteet eivät ole oikeudellisesti sitova kansainvälinen velvoite, mutta periaatteilla on merkitystä poliittisena tahdonilmaisuna.

2.2 Mahdollinen harkintavalta

Mekanismilain säännökset CDM- ja JI-hankkeiden hyväksynnästä eivät sisällä harkintavaltaa, vaan harkinta on luonteeltaan oikeusharkintaa. Siten hakemukset on käsiteltävä ja hyväksyttävä, mikäli ehdot täyttävät.

Poikkeuksen 7 §:n 1 momentissa säädettyyn kaikkien edellytykset täyttävien hankkeiden hyväksyntää koskevaan pääsääntöön muodostaa pykälän 2 momentti. Sen mukaisesti hyväksyntää ei anneta, jos hankkeen sisältö tai toteutustapa on Suomen hyväksymien kansainvälisen yhteistyön periaatteiden tai kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden vastainen tai hyväksynnän antaminen olisi muutoin omiaan vahingoittamaan Suomen kansallista etua. Mekanismlain 7 §:n 2 momentin sisältämässä harkintavallassa on kyse lakia koskevassa hallituksen esityksessä esitettyjen perustelujen mukaan tilanteesta, jossa hyväksynnän estävät esimerkiksi alkuperäiskansojen asema tai kansainväliset pakotteet. Luonnollisesti 2 momenttia on poikkeussäännöksenä sovellettava suppeasti.

2.3 Mahdollinen mainehaitta

Lain korjaaminen tässä esityksessä selostetulla tavalla olisi poliittisesti tärkeää Suomen kansainvälisen ilmastomaineen kannalta. Jos korjaaviin toimiin ei ryhdytä, riskinä olisi, että toimijat hakisivat hyväksyntöjä Suomesta lain asettamissa rajoissa vielä vuoden 2020 jälkeen ja Suomi voisi joutua niitä myöntämään.

Tässä tilanteessa ei ole katsottu olevan mahdollista jäädä odottamaan Pariisin sopimuksen 6 artiklaa koskevien sääntöjen valmistumista, koska niistä voidaan sopia vasta aikaisintaan seuraavassa osapuolikokouksessa marraskuussa 2021 (COP26, CMP16, CMA3).

3 Tavoitteet

Hallituksen esityksen tarkoituksena on saattaa Suomen kansallinen lainsäädäntö vastaamaan muuttunutta kansainvälistä oikeustilaa. Koska Kioton pöytäkirjalla ei ole kolmatta velvoitekautta vuoden 2020 jälkeen, kansainvälinen oikeusperusta hankkeiden hyväksymiselle on lakannut 31.12.2020 jälkeen.

Tämä aiheuttaa tarpeen pikaisille muutoksille mekanismlakiin. Muutoksia tarvittaisiin kaikkien kolmen mekanismin osalta, mutta erityisen kiireellisiä ne ovat CDM:n kohdalla, koska on arvioitu olevan mahdollista, että CDM-hakemuksia tulisi ratkaistavaksi huolimatta kansainvälisen oikeusperustan lakkaamisesta. Lain keskeisenä tavoitteena on siten luoda kategorinen este CDM-hankkeiden hyväksymiselle mahdollisimman pian vuoden 2020 lopun jälkeen.

Toinen hankeperustainen mekanismi JI on perusteltua ajaa alas niin ikään, mutta käytännössä JI:n käyttö on lakannut jo muutenkin, joten sitä koskevilla muutoksilla ei ole vastaavaa kiirettä. Siten JI:ia koskevien säännösten päivittämisen on katsottu olevan mahdollista tapahtua vasta kun Pariisin sopimuksen markkinamekanismin säännöistä on saatu sovittua.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Lailta ehdotetaan muutettavaksi mekanismlain 7 §:ää siten, että pykälästä poistettaisiin valtuutukset puhtaan kehityksen mekanismin hankkeiden hyväksyntään sekä lisättäisiin uusi 4 momentti, jossa todettaisiin, ettei puhtaan kehityksen mekanismin hankkeita voida hyväksyä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksellä ei ole vaikutuksia kotitalouksiin, julkiseen talouteen tai kansantalouteen. Yrityksiä, joille esityksellä saattaisi olla vaikutuksia, voisivat olla ne, joiden tarkoituksena on ollut osallistua vuoden 2021 alusta lukien hyväksyttäviin CDM-hankkeisiin, ja jotka mahdollisesti ovat tällaisia hankkeita jo valmistelleet tai olleet mukana valmistelussa. Tällaisia yrityksiä on kuitenkin hyvin vähän, jos lainkaan, koska velvoitekauden päättymisen ja se, ettei uutta velvoitekautta tule, ovat olleet toimijoiden tiedossa jo vuosia. Myös CDM:n hallintoneuvosto on linjannut, että uusien päästöyksiköiden liikkeeseenlasku katkeaa vuoden vaihteeseen. Siten nämä eivät ole kohtuudella voineet olettaa, että hyväksyntöjä myönnettäisiin enää vuoden 2020 jälkeen.

CDM-hankkeita koskevan hyväksymismenettelyn poistumisen myötä viranomaistehtävien oletetaan vähenevän, mutta vähenemisen oletetaan olevan väliaikaista ja palautuvan lähes ennalleen Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisen markkinamekanismin täytäntöönpanon myötä.

Joitakin myönteisiä ympäristövaikutuksia jäänee ensi vaiheessa syntymättä, mutta ne siirtynevät Pariisin sopimuksen mukaisen markkinamekanismin soveltamisaikaan. Ympäristöhyötyjä ei arvioida menetettävän, vaan niiden odotetaan pikemminkin vahvistuvan.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Kaikki muuttuvan kansainvälisen oikeustilan vaatimat muutokset olisi myös mahdollista tehdä samalla kertaa. Tällöin ei useita perättäisiä muutoskierroksia tarvittaisi.

Tällainen laajempi muuttaminen, joka sisältäisi CDM:n lisäksi myös JI:n ja ET:n, on kuitenkin perusteltua lykätä myöhemmäksi, kunnes Pariisin sopimuksen markkinamekanismeista on saavutettu yhteisymmärrys ja tiedetään, millaisin järjestelyin siirtymä tapahtuu, koska se vaatisi enemmän valmistelu-aikaa. Tästä seuraisi se, että laki olisi nyky muodossaan voimassa vähintään pitkälle vuoteen 2021, ja olisi mahdollista, että huolimatta kansainvälisen oikeusperustan puuttumisesta hankehakemuksia saapuisi käsiteltäväksi, ja ne jouduttaisiin hyväksymään.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Useimmissa muissa EU-maissa osallistuminen Kioton mekanismeihin on toteutettu siten, ettei tarvetta lainmuutoksille ole, tai lainsäädäntö mahdollistaa hyväksyntöjen myöntämättä jättämisen tai rajaa hyväksynnän mahdollisuuden toiseen sitoumuskauteen. Suomen kanssa samankaltaisessa tilanteessa on kuitenkin Ruotsi, joka toteuttaa tarvittavat muutokset päästökauppalaikinsa muuttamisen yhteydessä. Uusi laki on tullut voimaan vuoden 2021 alussa. Lain voimaantulosäännyksen mukaan vanhaa, uudella lailla kumottua lakia sovelletaan toisen sitoumuskauden puitteissa hyväksytyihin hankkeisiin.

6 Lausuntopalaute

Lausuntoja pyydettiin ympäristöministeriöltä, ulkoministeriöltä ja Energiavirastolta. Näistä lausunnon antoi ainoastaan ulkoministeriö, joka tuki esitystä. Lausuntokierroksen lisäksi neuvoteltiin mainittujen tahojen sekä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa. Myöskään tässä neuvottelussa ei identifioitu muutostarpeita esitykseen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7 §. *Suomen ulkopuolella toteutettavan hankkeen hyväksyminen.* Pykälää muutettaisiin siten, että sen 1 momentista poistettaisiin viittaukset puhtaan kehityksen mekanismiin. Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jonka mukaan puhtaan kehityksen hankkeille ei olisi mahdollista myöntää hyväksyntää. Pykälän tavoitteena on varmistaa se, että puhtaan kehityksen mekanismin hankkeita ei kansainvälisen oikeusperustan puuttuessa tosiasiaassa hyväksyttäisi.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian. Ennen lain voimaantuloa vireille tulleisiin hankkeisiin sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

9 Toimeenpano ja seuranta

Lain toimeenpanosta vastaisi ulkoministeriö, jonka tehtävänä on ollut CDM-hankkeiden hyväksyminen. Näitä hyväksyntöjä ei siis enää lain tultua voimaan myönnettäisi.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Koska hankehyväksyntöjen lopettaminen tietynä määrättyä ajankohtana saattaa merkitä taannehtivaa puuttumista yksityisten välisiin sopimussuhteisiin, on asiaa arvioitava perustuslaissa säädetyn omaisuuden suoja-perusoikeuden näkökulmasta. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa ja sopimus oikeuden sääntely sinänsä kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lainsäädännön alaan. Sopimusvapaus kuitenkin saa suojaa tietyssä määrin omaisuuden suojaan turvaavan yleislausekkeen kautta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä sopimusvapautta rajoittavaa sääntelyä on tarkasteltu perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten – täsmällisyyden, hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden – kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on johdonmukaisesti katsottu, että taannehtiva puuttuminen yksityisten välisiin varallisuus oikeudellisiin sopimussuhteisiin on lähtökohtaisesti ongelmallista. Omaisuuden perustuslain suoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, josta kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole valiokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi. Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Valiokunnan käytännössä oikeuden luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen on katsottu kuuluvan perusteltujen odotusten suojaan niin, että oikeuksia tai velvollisuuksia ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa. Perusteltujen odotusten suojan ja luottamuksen suojan merkityksen on katsottu korostuvan, kun kyseessä on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely. Toisaalta vahvasti säännellyillä markkinoilla toimivat eivät yleensä voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana. Omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta.

Toisaalta on syytä ottaa huomioon, että kansainvälisen oikeustilan muuttuminen on ollut tiedossa jo pitkään, joten toimijat ovat voineet siihen varautua.

HE 5/2021 vp

Koska suunniteltujen hanketoimintojen, joille ei ole vielä haettu hyväksyntää, peruuntuminen, ja siten myös odotettujen ympäristöhyötyjen menettäminen, on mahdollista, on asiaa syytä arvioida myös perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristöperusoikeuden kannalta. On huomattava, että valiokunta on todennut, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se toisaalta myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I, PeVL 32/2010 vp, s. 9/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2010 vp, s. 2). Tämän valossa voitaneen todeta, ettei valmisteltavina olleista, mutta hyväksymättömistä hankkeista synny sellaisia legitiimejä odotuksia yksilötasolla, jotka olisivat perustuslain 20 §:n mukaisen suojan piirissä. Tämän lisäksi on luultavaa, että mahdollisesti menetettävät ympäristöhyödyt palautuvat, kun Pariisin sopimuksen mukainen markkinamekanismi saadaan käyttöön.

Perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä ottanut kantaa edellä mainittujen perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan ja perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden väliseen punnintaan. Tässä tapauksessa ei kuitenkaan ole nähtävissä näiden perusoikeuksien välistä jännitettä, eikä siten ole katsottu, että kyseeseen voisi tulla niiden välinen punninta.

Edellä selostetun perusteella on katsottu, että lakiesitys olisi mahdollista käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Kioton mekanismien käytöstä annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Kioton mekanismien käytöstä annetun lain (109/2007) 7 § seuraavasti:

7 §

Suomen ulkopuolella toteutettavan hankkeen hyväksyminen

Suomen valtion hyväksyntä yhteistoteutushankkeeksi annetaan 5 §:n nojalla valtuutetun oikeushenkilön hakemuksesta hankkeelle, joka toteutetaan Suomen ulkopuolella, jos:

- 1) hakija on osallisena hankkeessa;
- 2) hankkeen tuottamia päästöyksiköitä on tarkoitus kirjata hakijan kansallisessa rekisterissä olevalle päästöoikeustilille;
- 3) hankkeen isäntävaltio on Kioton pöytäkirjan sopimuspuoli ja se on omasta puolestaan hyväksynyt hankkeen yhteistoteutushankkeeksi; sekä
- 4) hanke tavoitteidensa ja suunnitellun toteutuksensa puolesta täyttää Kioton pöytäkirjassa, osapuolikokouksen päätöksissä ja päästökauppadirektiivin 11 b artiklan 6 kohdassa asetetut edellytykset ja sitä on muutoinkin pidettävä toteuttamiskelpoisena.

Hyväksyntää ei kuitenkaan anneta, jos hankkeen sisältö tai toteutustapa on Suomen hyväksymien kansainvälisen yhteistyön periaatteiden tai kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden vastainen tai hyväksynnän antaminen olisi muutoin omiaan vahingoittamaan Suomen kansallista etua.

Ministeriön päätös hyväksynnän antamisesta hankkeelle, jossa osallistujana on Suomen valtio, voidaan tehdä hakemuksetta. Hyväksynnän antamisessa ei muilta osin voida poiketa 1 ja 2 momentissa säädetyistä.

Suomen ulkopuolella toteutettavalle puhtaan kehityksen mekanismin hankkeelle ei voida antaa 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua hyväksyntää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Hankkeeseen, jonka hyväksyntää koskeva hakemus on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 4 päivänä helmikuuta 2021

Pääministeri

HE 5/2021 vp

Sanna Marin

Elinkeinoministeri Mika Lintilä

Laki

Kiotoon mekanismien käytöstä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Kiotoon mekanismien käytöstä annetun lain (109/2007) 7 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 §

7 §

Suomen ulkopuolella toteutettavan hankkeen hyväksyminen yhteistoteutus- tai puhtaan kehityksen mekanismin hankkeeksi

Suomen ulkopuolella toteutettavan hankkeen hyväksyminen

Suomen valtion hyväksyntä yhteistoteutus- tai puhtaan kehityksen mekanismin hankkeeksi annetaan 5 §:n nojalla valtuutetun oikeushenkilön hakemuksesta hankkeelle, joka toteutetaan Suomen ulkopuolella, jos:

- 1) hakija on osallisena hankkeessa;
- 2) hankkeen tuottamia päästöyksiköitä on tarkoitus kirjata hakijan kansallisessa rekisterissä olevalle päästöoikeustilille;
- 3) hankkeen isäntävaltio on Kiotoon pöytäkirjan sopimuspuoli ja se on omasta puolestaan hyväksynyt hankkeen yhteistoteutus- tai puhtaan kehityksen mekanismin hankkeeksi; sekä
- 4) hanke tavoitteidensa ja suunnitellun toteutuksensa puolesta täyttää Kiotoon pöytäkirjassa, osapuolikokouksen päätöksissä ja päästökauppadirektiivin 11 b artiklan 6 kohdassa asetetut edellytykset ja sitä on muutoinkin pidettävä toteuttamiskelpoisena.

Hyväksyntää ei kuitenkaan anneta, jos hankkeen sisältö tai toteutustapa on Suomen hyväksymien kansainvälisen yhteistyön periaatteiden tai kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden vastainen tai hyväksynnän antaminen olisi muutoin omiaan vahingoittamaan Suomen kansallista etua.

Ministeriön päätös hyväksynnän antamisesta hankkeelle, jossa osallistujana on Suo-

Suomen valtion hyväksyntä yhteistoteutus- hankkeeksi annetaan 5 §:n nojalla valtuutetun oikeushenkilön hakemuksesta hankkeelle, joka toteutetaan Suomen ulkopuolella, jos:

- 1) hakija on osallisena hankkeessa;
- 2) hankkeen tuottamia päästöyksiköitä on tarkoitus kirjata hakijan kansallisessa rekisterissä olevalle päästöoikeustilille;
- 3) hankkeen isäntävaltio on Kiotoon pöytäkirjan sopimuspuoli ja se on omasta puolestaan hyväksynyt hankkeen yhteistoteutus- hankkeeksi; sekä
- 4) hanke tavoitteidensa ja suunnitellun toteutuksensa puolesta täyttää Kiotoon pöytäkirjassa, osapuolikokouksen päätöksissä ja päästökauppadirektiivin 11 b artiklan 6 kohdassa asetetut edellytykset ja sitä on muutoinkin pidettävä toteuttamiskelpoisena.

Hyväksyntää ei kuitenkaan anneta, jos hankkeen sisältö tai toteutustapa on Suomen hyväksymien kansainvälisen yhteistyön periaatteiden tai kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden vastainen tai hyväksynnän antaminen olisi muutoin omiaan vahingoittamaan Suomen kansallista etua.

Ministeriön päätös hyväksynnän antamisesta hankkeelle, jossa osallistujana on Suo-

HE 5/2021 vp

Voimassa oleva laki

men valtio, voidaan tehdä hakemusta. Hyväksynnän antamisessa ei muilta osin voida poiketa 1 ja 2 momentissa säädetystä.

Ehdotus

men valtio, voidaan tehdä hakemusta. Hyväksynnän antamisessa ei muilta osin voida poiketa 1 ja 2 momentissa säädetystä.

Suomen ulkopuolella toteutettavalle puhtaana kehityksen mekanismin hankkeelle ei voida antaa 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua hyväksyntää.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Hankkeeseen, jonka hyväksymistä koskeva hakemus on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä.*
