

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i 2009 års ändringar i 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i 2009 års ändringar i 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material ändras så att det i lagen tas in ett bemyndigande enligt vilket det genom förordning av statsrådet får föreskrivas om att lagen tillämpas innan ändringarna träder i kraft internationellt. Dessutom tas det i lagen in ett omnämmande av att det genom förordning av statsrådet föreskrivs om att de bestämmelser som inte hör till området för lagstiftningen tillämpas före deras internationella ikraftträdande.

För Finlands del trädde 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material, det vill säga det så kallade Londonprotokollet, i kraft den 9 november 2017. I samband med godkännandet av protokollet har Finland också godkänt 2009 års ändringar i protokollet. Ändringarna har ännu inte trätt i kraft. Ändringarna kan tillämpas provisoriskt av en part som har lämnat ett meddelande om provisorisk tillämpning av ändringarna till Internationella sjöfartsorganisationen, som är depositarie för protokollet. Finland har för avsikt att utan dröjsmål lämna ett sådant meddelande efter det att riksdagen har godkänt denna proposition och republikens president har beslutat om provisorisk tillämpning av de nämnda ändringarna. Avsikten är att beslut om provisorisk tillämpning ska fattas samtidigt som lagen om sättande i kraft stadfästs. Den provisoriska tillämpningen av ändringarna möjliggör export i enlighet med bilaga 1 till Londonprotokollet från ett land till ett annat av koldioxidströmmar avsedda för förstöring, om de berörda länderna har ingått en överenskommelse om saken eller förbundit sig vid något annat arrangemang. Detta stöder målet i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering att gå mot koldioxidneutralitet med effektiva och hållbara metoder.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	5
2.1 Nuläge och utmaningar.....	5
2.2 Lagstiftningen om geologisk lagring av koldioxid.....	6
2.3 Annan lagstiftning om CCS-verksamhet.....	7
2.4 Behörighetsfördelningen mellan EU och dess medlemsstater.....	8
3 Målsättning.....	8
4 Förslagen och deras konsekvenser	8
4.1 De viktigaste förslagen	8
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	9
5 Remissvar	10
6 Bestämmelser på lägre nivå än lag	11
7 Ikraftträdande	12
8 Bifall av Ålands lagting.....	12
9 Behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning	12
LAGFÖRSLAG.....	14
Lag om ändring av 2 § i lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i 2009 års ändringar i 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material.....	14
BILAGA.....	15
PARALLELLTEXT	15
Lag om ändring av 2 § i lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i 2009 års ändringar i 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material.....	15

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Enligt 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material (FördrS 33 och 34/1979), det vill säga Londonprotokollet (FördrS 87 och 88/2017), är all dumpning av avfall och annat material i havet i princip förbjuden. I protokollet, som trädde i kraft den 24 mars 2006, gjordes det den 2 november 2006 ändringar som på vissa villkor tillåter lagring av koldioxid i geologiska formationer under havsbotten. Ändringarna trädde i kraft internationellt den 10 februari 2007. År 2009 gjordes det ändringar i artikel 6 i Londonprotokollet enligt vilka export av koldioxidströmmar från ett land till ett annat i enlighet med bilaga 1 till protokollet tilläts, om staterna i fråga har ingått en överenskommelse om saken eller förbundit sig vid något annat arrangemang. Ändringarna i fråga har ännu inte trätt i kraft internationellt. Finland anslöt sig till Londonprotokollet 2017 och har i samband med det förbundit sig till både 2006 och 2009 års ändringar (RP 61/2017 rd – RSv 62/2017 rd).

Londonprotokollet och ändringarna i det innehåller inga bestämmelser om provisorisk tillämpning.

Eftersom det tills vidare ännu inte är känt när 2009 års ändringar kommer att träda i kraft internationellt, antogs vid partskonferensen för Londonprotokollet den 11 oktober 2019 resolution LP.5(14) med stöd av vilken det möjliggörs att 2009 års ändringar tillämpas provisoriskt av sådana parter i protokollet som har lämnat ett meddelande om provisorisk tillämpning av ändringarna i fråga till Internationella sjöfartsorganisationen.

Avskiljning och lagring av koldioxid (carbon capture and storage, CCS) är ett sätt att försöka uppnå koldioxidneutralitet. Norges regering meddelade i september 2024 att världens första kommersiella anläggning för permanent lagring av koldioxid är klar. De första kommersiella projekten inom vilka koldioxid transporteras från Holland och Danmark för lagring i Norge inleds 2025 och 2026.

I Finland pågår flera projekt som syftar till avskiljning och utnyttjande av koldioxid vid i huvudsak tillverkningen av elektrobränslen. Det arbetas också på planer för avskiljning och eventuell transport av koldioxid för permanent lagring utanför Finland. De med tanke på Finland närmaste platser där geologisk lagring av koldioxid utvecklas i nuläget ligger inom Norges och Danmarks territorier. I Finland finns det potential för i synnerhet avskiljning av biobaserad koldioxid, men i Finland finns det inga geologiska formationer som lämpar sig för permanent lagring av koldioxid. Tillämpningen av CCS i Finland förutsätter således lagring av koldioxid utanför Finland och transport av koldioxid till en lagringsplats.

I Finland beror genomförandet av och tidsplanen för CCS-projekt i stor utsträckning på den framtida EU-lagstiftningen. Kommissionen ämnar 2026 utvärdera huruvida negativa utsläpp ska inkluderas i utsläppshandeln och eventuellt lägga fram ett lagstiftningsförslag om saken. Att antalet utsläppsrätter minskat betydligt på marknaden skapar också tryck på att ta i bruk CCS-lösningar.

I klimatpanelens rapport¹ har det framförts att det för att säkerställa att Finlands mål att bli koldioxidneutralt nås och för att främja nettonegativiteten efter det kan gagna Finland att producera 5–6 megaton negativa utsläpp med hjälp av ett anbudsförfarande eller andra styrmedel. Det mest beaktansvärda alternativet för Finland på medellång sikt är avskiljning av biobaserad koldioxid från förbränning av hållbart producerad biomassa i kombination med lagring av koldioxid geologiskt eller genom bindning till mineraler.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering främjar regeringen aktivt ett omfattande införande av tekniska sänkor i Europa och Finland. Miljö- och klimatminister Mykkänen har fastställt att Finland främjar en omfattande användning av tekniska sänkor och att staten skapar ramar för företag att transportera koldioxid för lagring utanför Finland. Den ändring av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i 2009 års ändringar i 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material (636/2017, nedan *lagen om sättande i kraft av 2009 års ändringar*) som nu föreslås bidrar till att skapa dessa ramar.

1.2 Beredning

Norge och Nederländerna föreslog vid den partskonferens för Londonprotokollet som hölls 2019 att det skulle antas en resolution som tillåter provisorisk tillämpning av 2009 års ändringar i protokollet. Förslaget grundade sig på artikel 25 i Wienkonventionen om traktaträtten (FördrS 32 och 33/1980, nedan *Wienkonventionen*) och enligt artikel 25.1 b i konventionen tillämpas en traktat eller del av en traktat provisoriskt i avvaktan på dess ikraftträdande om de förhandlande staterna på annat sätt överenskommit därom. Grunden för den provisoriska tillämpningen var att trots att artikel 6 i Londonprotokollet, sådan den lyder i det gällande avtalet, syftar till att i första hand förhindra export av avfall till tredje parter förbjuder artikeln även transport av koldioxid från ett land till ett annat för geologisk lagring. Detta ansågs förhindra projekt som gäller avskiljning och lagring av koldioxid, deras gränsöverskridande samarbete och minskade kostnader med hjälp av stordriftsfördelar och riskfördelning. Det har ansetts att projekt som gäller avskiljning och lagring av koldioxid behövs för att de klimatmål som fastställts i Parisavtalet (FördrS 75 och 76/2016) som hänför sig till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring ska kunna nås. Provisorisk tillämpning föreslogs som en lösning till dess att 2009 års ändringar träder i kraft internationellt. I och med den provisoriska tillämpningen kan staterna ge sitt samtycke till internationell transport av koldioxid för geologisk lagring.

Förslaget till resolution fick ett brett stöd av de parter som deltog i partskonferensen för Londonprotokollet och resolutionen antogs. Vid konferensen betonades det i samband med att resolutionen antogs att det är viktigt att avskiljning och lagring av koldioxid inte ses som en lösning på klimatförändringarna, utan som en åtgärd som kan användas när inga andra medel finns tillgängliga. Finlands ståndpunkter inför partskonferensen 2019 bereddes förvaltningsövergripande under ledning av miljöministeriet. Finland understödde antagandet av resolutionen.

Regeringens proposition har beretts som tjänsteuppdrag vid miljöministeriet. Utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, kommunikationsministeriet samt Transport- och kommunikationsverket har deltagit i beredningen. Under beredningen har också Ålands landskapsregering konsulterats.

¹Teknologisten hiilinielujen mahdollisuudet ja niiden edistäminen Suomessa (Möjligheterna tekniska kolsänkor medför och främjandet av dem i Finland), Finlands klimatpanels rapport 5/2023

Utlåtande om utkastet till regeringsproposition begärdes av intressentgrupperna den 15 november–9 december 2024. Begäran om utlåtande publicerades på webbplatsen [utlaatande.fi](https://www.utlaatande.fi)² och finns tillgänglig i efterhand på projektsidan för beredningen av propositionen³. Remissvaren beskrivs nedan i avsnitt 5. Utlåtandena och ett mer omfattande sammandrag av utlåtandena har publicerats på statsrådets projektsida.

Utifrån utlåtandena gjordes det vissa ändringar i propositionen. I propositionen har det preciserats att det föreslås att republikens president ska fatta beslut om provisorisk tillämpning i samband med att lagen om ändring av lagen om sättande i kraft stadfästs. Dessutom har propositionens miljökonsekvenser preciserats till behövliga delar

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Nuläge och utmaningar

Inom ramen för den gällande lagstiftningen är det inte möjligt för finska företag att lagra koldioxid geologiskt på Finlands territorium eller transportera koldioxid för lagring utanför Finland, även om avskiljning och lagring av koldioxid till exempel inom EU:s utsläppshandel anses vara ett möjligt sätt att minska utsläppen. Londonprotokollet, efter de ändringar som gjorts i det, möjliggör transport av koldioxid för lagring i geologiska formationer under havsbotten. Finland och finska företag kan dock inte utnyttja denna möjlighet förrän den föreslagna ändringen av lagen om sättande i kraft av 2009 års ändringar i Londonprotokollet har godkänts och statsrådets förordning om provisorisk tillämpning av 2009 års ändring i Londonprotokollet har utfärdats med stöd av bemyndigandet samt det behövliga meddelandet har lämnats till Internationella sjöfartsorganisationen. En del av EU-medlemsstaterna har redan förbundit sig vid ett arrangemang enligt artikel 6 i Londonprotokollet för gränsöverskridande transport av koldioxid för permanent lagring.

EU-kommissionen har i sin rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av CCS-direktivet⁴ sagt att EU:s genomförda rättsliga ramar fungerar som det relevanta ”avtalet” mellan parterna i den mening som avses i artikel 6.2 i Londonprotokollet, med tanke på den materiella anpassningen till kraven i Londonprotokollet. EU är dock inte part i Londonprotokollet.

Finlands gällande lagstiftning är till sitt innehåll i linje med 2009 års ändringar i Londonprotokollet. Bestämmelserna i protokollet är minimibestämmelser och den nationella lagstiftningen kan vara striktare än bestämmelserna i protokollet. I lagstiftningen i Finland ses endast muddermassa som ett material som kan komma i fråga för dumpning i havet enligt protokollet och dessutom är det i Finland tillåtet att exportera koldioxid till Europeiska unionens medlemsstater och inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Innehållet i artikel 6 i Londonprotokollet och innehållet i de därmed anslutna bilagorna 1 och 2 beskrivs närmare i regeringens proposition RP 61/2017 rd.

²<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=2d1b0085-7a25-435e-a8ac-67c8c0b8dd76>

³<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM058:00/2024>

⁴COM(2023) 657 final

2.2 Lagstiftningen om geologisk lagring av koldioxid

Den EU-rättsliga ramen för miljömässigt säker geologisk lagring av koldioxid inom EES-området grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006 (nedan *CCS-direktivet*). Direktivet gäller i synnerhet permanent lagring av koldioxid i för detta ändamål lämpliga geologiska formationer inom EU-medlemsstaternas territorium, i deras ekonomiska zoner och på deras kontinentalsocklar. Målet med direktivet är att för att bidra till att bekämpa klimatförändringar garantera permanent inneslutning av koldioxid från atmosfären på ett sätt som förhindrar risker för miljön och människors hälsa eller minimerar dessa risker i möjligaste mån. Direktivet innehåller bestämmelser om avskiljning och transport av koldioxid till lagringsplatser via rörledningar som byggts för detta. Direktivet innehåller däremot inga bestämmelser om transport av koldioxid med fartyg eller andra transportmedel. Genomförandet av direktivet möjliggör avskiljning och transport av koldioxid för lagring någon annanstans inom Europeiska unionens medlemsstaters territorium, i deras ekonomiska zoner eller på deras kontinentalsocklar.

CCS-direktivet ska inte tillämpas på geologisk lagring av koldioxid, med en sammanlagd planerad lagring på under 100 000 ton, som görs för forskning, utveckling eller provning av nya produkter och processer. I artikel 24 i direktivet föreskrivs det om gränsöverskridande samarbete. I artikeln fastställs det att i fråga om gränsöverskridande transporter av koldioxid, gränsöverskridande lagringsplatser eller gränsöverskridande lagringskomplex ska de berörda medlemsstaternas behöriga myndigheter gemensamt uppfylla kraven i detta direktiv och i annan relevant gemenskapslagstiftning. Direktivet innehåller till övriga delar inga bestämmelser om export av koldioxid från ett land till ett annat och om de därmed anslutna förfarandena. Direktivet innehåller bestämmelser om bland annat utfärdande av och innehållet i lagringsstillstånd samt om övervakning och inspektioner av lagringsplatser.

CCS-direktivet har införlivats i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (nedan *EES-avtalet*) mellan EU:s 27 medlemsstater och tre länder (Island, Liechtenstein och Norge) inom Europeiska frihandelssammanslutningen (Efta) och direktivet har tillämpats inom EES-området sedan den 1 juni 2013. Således är det möjligt att lagra koldioxid som har avskilts i Finland inte bara på lagringsplatser inom EU-medlemsstaternas territorium utan också på lagringsplatser inom EES-området.

CCS-direktivet har genomförts nationellt genom lagen om avskiljning och lagring av koldioxid (416/2012, nedan *CCS-lagen*). Tillämpningsområdet för CCS-lagen är begränsat till transport av koldioxid via rörledningar. Genom CCS-lagen har det skapats förfaranden och regler för avskiljning och transport av koldioxid så att alla verksamhetsutövare har möjlighet att använda transportnätet för koldioxid på tydliga och rättvisa grunder. Till följd av det ovan nämnda EES-avtalet räknas EES-området till tillämpningsområdet för CCS-lagen. Behovet av att uppdatera CCS-lagen till följd av ändringarna i EU:s regelverk har identifierats.

Enligt 3 § i CCS-lagen är geologisk lagring av koldioxid inom Finlands territorium eller i Finlands ekonomiska zon förbjuden. Koldioxid som avskilts inom Finlands territorium får dock enligt 4 § i den lagen överlämnas för geologisk lagring i en sådan underjordisk geologisk formation som helt och hållet finns inom Europeiska unionens medlemsstaters territorium, eller med beaktande av EES-avtalet inom EES-området, eller i medlemsstaternas ekonomiska zoner eller på deras kontinentalsocklar. I 5 § i CCS-lagen har motsvarande kvalitetskrav på koldioxidströmmar som i bilaga 2 till Londonprotokollet tagits in. Enligt 6 § i CCS-lagen ska den som avskiljer koldioxid se till att det utförs en analys av koldioxidströmmens

sammansättning, inklusive frätande substanser, och en riskbedömning. Koldioxid får avskiljas endast om koldioxidströmmens halter av substanser som brukar följa med eller tillsätta substanser enligt riskbedömningen inte överstiger den nivå som anges i 5 § 3 mom. Den som avskiljer koldioxid ska föra bok över de för geologisk lagring levererade koldioxidströmmarnas kvantitet, egenskaper och sammansättning.

Eftersom geologisk lagring av koldioxid är förbjuden inom Finlands territorium och i Finlands ekonomiska zon, har i lagstiftningen i Finland tills vidare inte tagits in de bestämmelser om uppfyllande av villkoren för dumpningstillstånd för avfall eller annat material och om bedömning av material i koldioxidströmmar som finns i bilaga 2 till Londonprotokollet. Eftersom artikel 6 i Londonprotokollet, ändrad genom 2009 års ändringar, förutsätter att i överenskommelsen eller arrangemanget ska tas in fastställelse och fördelning av ansvaret som gäller utfärdande av tillstånd mellan den exporterande och mottagande staten i enlighet med bestämmelserna i Londonprotokollet och annan tillämplig internationell rätt, ska i samband med beredningen av ett eventuellt avtal eller samförståndsavtal mellan staterna förtydligas ansvaren vid uppfyllandet av villkoren för tillstånd enligt bilaga 2 och vid bedömningen av detta mellan staterna där koldioxidströmmen har uppkommit och vars material dumpas i havet.

2.3 Annan lagstiftning om CCS-verksamhet

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (nedan *utsläppshandelsdirektivet*) föreskrivs det om EU:s utsläppshandelssystem. Utsläppsrätter överlämnas inte för koldioxid som avskilts och lagrats inom utsläppshandeln, det vill säga systemet omfattar ett prisincitament för ovannämnda verksamhet. Genom en ändring av utsläppshandelsdirektivet som gjordes 2023 utvidgades direktivets tillämpningsområde i fråga om sådan transport av växthusgaser som sker för lagring till att gälla alla transportmedel, och således är också transport med fartyg möjlig inom ramen för utsläppshandeln. Enligt bilaga I till utsläppshandelsdirektivet tillämpas direktivet på transport av växthusgaser för geologisk lagring i en lagringsanläggning som är godkänd enligt CCS-direktivet. Om utsläppen från transporten även omfattas av annan verksamhet enligt utsläppshandelsdirektivet bör utsläppen redovisas inom ramen för den andra verksamheten för att undvika dubbelräkning. Utsläppshandelsdirektivet har genomförts nationellt genom lagen om utsläppshandel (1270/2023).

Enligt miljöskyddslagen (527/2014) krävs det miljötillstånd för att koldioxidströmmar från miljötillståndspliktiga anläggningar (direktivanläggningar) som nämns i tabell 1 i bilaga 1 till den lagen ska få avskiljas för geologisk lagring. CCS-projekt kan också omfattas av tillämpningsområdet för lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (252/2017) i enlighet med 8 punkten underpunkterna d–f i bilaga 1 till den lagen. I de nämnda bestämmelserna förutsätts ett förfarande för miljökonsekvensbedömning på vissa, preciserade villkor av anläggningar för avskiljning av koldioxidströmmar för geologisk lagring. Ett förfarande för miljökonsekvensbedömning förutsätts på vissa villkor också för rörledningar för transport av koldioxid från avskiljningsanläggningar till lagringsplatser, inklusive därtill hörande tryckstegringsstationer, samt för geologisk lagring av koldioxid, med undantag för lagring som görs för forskning, utveckling eller provning och där den sammanlagda mängden koldioxid är under 100 000 ton.

Avskiljning och lagring av koldioxid har beaktats också i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1735 om inrättande av en åtgärdsram för att stärka Europas ekosystem för tillverkning av nettonollteknik och om ändring av förordning (EU) 2018/1724. Enligt artikel 3 i den förordningen avses med strategiskt nettonollprojekt bland annat ett projekt för

koldioxidavskiljning, ett projekt för koldioxidlagring eller för infrastruktur för koldioxidtransport i unionen som en medlemsstat har erkänt som ett strategiskt nettonollprojekt enligt artiklarna 13 och 14. I artikel 15 föreskrivs det om prioritetsstatus för strategiska nettonollprojekt i tillståndprocesserna och i artikel 16 om längden på tillståndprocessen.

2.4 Behörighetsfördelningen mellan EU och dess medlemsstater

EU är inte part i Londonprotokollet. Med hänvisning till vad som sägs i avsnitten 2.1 och 2.2 har behörigheten i fråga om säker lagring av koldioxid och utsläppshandeln överförs till Europeiska unionen. Däremot har EU inte antagit någon lagstiftning om transport av koldioxid för lagring, vilket innebär att den omfattas av den delade behörigheten. Danmark, Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Sverige och Finland har i sin gemensamma deklaration⁵ till den nya Europeiska kommissionen efterlyst ett regelverk för den så kallade gränsöverskridande koldioxidtransportinfrastrukturen.

När det gäller sjötransport av koldioxid är det enda befintliga regelverket tills vidare den lagstiftning om fartygstransporter av farliga och skadliga ämnen som grundar sig på Internationella sjöfartsorganisationens allmänna överenskommelser. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa sjösäkerheten och förebygga förorening av den marina miljön, inklusive att förebygga och avvärja sådan skada och fara som transport av farliga ämnen kan orsaka för människor, miljön eller egendom. I fråga om sjötransport av koldioxid ska i tillämpliga delar iakttas Internationella sjöfartsorganisationens så kallade IGC-kod för gastångfartyg ("The International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Liquefied Gases in Bulk"), som i Finland har satts i kraft genom statsrådets förordning om sättande i kraft av ändringar i kapitel II-1 och II-2 i bilagan till 1974 års internationella konvention om säkerheten för människoliv till sjöss, ändringar i vissa koder som anknyter till konventionen samt ändringar i vissa koder som anknyter till 1978 års protokoll till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg (1528/2015).

3 Målsättning

Syftet med ändringen av lagen om sättande i kraft av 2009 års ändringar är att Finland ska kunna tillämpa ändringarna innan de träder i kraft internationellt. Avsikten är att undanröja det befintliga regleringshindret vad gäller gränsöverskridande avskiljning av koldioxid och lagring av den under havsbotten.

I praktiken är målet att möjliggöra att koldioxid som har avskilts i Finland transporteras till och lagras på en sådan stats havsbotten som har territorier som lämpar sig för lagring. Detta sker genom att ingå ett avtal eller förbinda sig till ett annat arrangemang, såsom ett samförståndsavtal, med den stat som tar emot koldioxiden. Finland har inlett förhandlingar om ingående av ett samförståndsavtal med Norge och Danmark.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att lagen om sättande i kraft av 2009 års ändringar ändras så att det i den tas in ett bemyndigande att utfärda en förordning om provisorisk tillämpning av 2009 års ändringar i Londonprotokollet. Lagtekniskt sett görs detta så att det föreslås att till 2 § i lagen

⁵JOINT STATEMENT.pdf (kefm.dk)

om sättande i kraft av 2009 års ändringar fogas ett nytt 2 mom., i vilket statsrådet bemyndigas att genom förordning föreskriva om att nämnda lag ska tillämpas innan avtalet träder i kraft internationellt. Dessutom tas det i lagens 2 § 1 mom. in ett omnämmande av att det genom förordning av statsrådet föreskrivs om att de bestämmelser som inte hör till området för lagstiftningen får tillämpas före det internationella ikraftträdandet.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Konsekvenser för myndigheterna

De eventuella samförståndsavtal om transport och lagring av koldioxid som ska ingås med de mottagande staterna bereds vid statsrådet som tjänsteuppdrag. Avsikten är att samförståndsavtal ska ingås med ministerierna i de stater som kommer i fråga. Propositionen har således inga konsekvenser för myndigheterna.

Ekonomiska konsekvenser

Propositionen har inga direkta ekonomiska konsekvenser såtillvida att de inte kan bedömas i detta skede. De mellanstatliga avtal som bestämmelserna i propositionen möjliggör har konsekvenser för de finska företagens gränsöverskridande samarbete inom projekt som gäller avskiljning och lagring av koldioxid. Detta kan skapa möjligheter för ny företagsverksamhet och utvecklande av marknaden för avskiljning och lagring av koldioxid i Finland och internationellt. Flera länder håller på att utveckla möjligheterna att lagra koldioxid inom sina territorier. I Finlands närområden är Norge och Danmark föregångare vad gäller detta. Samförståndsavtal kan ingås med länder som håller på att utveckla lagringen av koldioxid, vilket kan öka företagens möjligheter att förhandla med flera aktörer som erbjuder lagring.

Att verksamhetsmöjligheterna för verksamhetsutövarna ökar på marknaden för avskiljning och lagring av koldioxid kan också ha indirekta positiva sysselsättningseffekter.

Miljökonsekvenser

Propositionen kan bedömas ha direkta eller indirekta miljökonsekvenser, om finska företag inleder nämnda projekt.

Konsekvenserna av avskiljning, transport och lagring av koldioxid är förenade med osäkerhet, eftersom verksamheten är ny och kräver infrastruktur för transport och mellanlagring i och utanför Finland. Dessutom behövs det en faktisk geologisk lagringsplats och därmed ansluten infrastruktur.

Allmänt taget kan verksamhetens förväntade, indirekta miljökonsekvenser delas in i miljökonsekvenserna av avskiljning och lagring av koldioxid, miljökonsekvenserna av transport av koldioxid, miljökonsekvenserna av transport av koldioxid från fartyg till en lagringsplats under havsbotten samt de långsiktiga miljökonsekvenserna av den faktiska permanenta lagringen. Av dessa faser gäller miljökonsekvenserna av den första och i viss mån den andra fasen Finlands territorium.

Miljökonsekvenserna av avskiljning av koldioxid består av de konsekvenser som byggandet av en anläggning för avskiljning av koldioxid har för marken, vattnet, luften och den biologiska mångfalden. Avskiljningsanläggningarna kommer i regel att byggas i anslutning till en industrianläggning som släpper ut koldioxid, det vill säga i de flesta fall i ett befintligt

industriområde. Byggandet kan också ha konsekvenser för samhällsstrukturen, placeringen av funktioner, den byggda miljön och landskapet. Hur betydande konsekvenserna är beror i väsentlig grad på var avskiljningsanläggningarna placeras.

Det är mest sannolikt att koldioxid transporteras till stater utanför Finland sjöledes. De miljökonsekvenser som transporterna har kan jämföras med godstrafikens miljökonsekvenser. Transporternas miljökonsekvenser beror på trafikvolymen och den materiel som används.

Miljökonsekvenserna av betydande CCS-projekt bedöms vid planeringen av projekten skilt för respektive projekt. Liksom det konstateras i avsnitt 2.3 tillämpas på CCS-projekt under vissa förutsättningar förfarandet för miljökonsekvensbedömning. Också den nationella CCS-lagen tillsammans med annan gällande miljölagstiftning syftar till att avskiljning, transport och lagring av koldioxid ska genomföras på ett med tanke på miljön och människors hälsa tryggt sätt i Finland. Miljökonsekvenserna av geologisk lagring av koldioxid bedöms också i den egna bedömning av ett lagringsprojekts miljökonsekvenser som görs i den stat där lagringsplatsen finns.

Miljökonsekvenserna av avskiljning, transport och lagring av koldioxid beskrivs mer allmänt i regeringens proposition RP 36/2012 rd. Det finns dock ännu ingen tillförlitlig långsiktig forskning om konsekvenserna av lagring av koldioxid. Det har forskats mest om detta i Norge⁶.

Koldioxidläckage i någon fas av avskiljningen, transporten och lagringen är en risk som måste beaktas i verksamheten och planeringen av den och som kan ha miljökonsekvenser.

De potentiella positiva klimatkonsekvenserna av avskiljning och lagring av koldioxid behandlas i avsnitt 1.1.

5 Remissvar

Utlåtande om utkastet till regeringsproposition begärdes av intressentgrupperna den 15 november–9 december 2024. Remisstiden var kort på grund av den brådskande tidtabellen och ärendets tekniska natur. 2009 års ändringar i Londonprotokollet har godkänts som en del av regeringens proposition RP 61/2017 rd och det har varit möjligt att yttra sig om ändringarnas innehåll redan under den remissbehandling som ordnades i samband med behandlingen av den regeringspropositionen.

Utlåtande begärdes av följande aktörer: utrikesministeriet, justitieministeriet, kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet, Ålands landskapsregering, Finlands miljöcentral, Strålsäkerhetscentralen, Geologiska forskningscentralen, Transport- och kommunikationsverket, Energimyndigheten, Statistikcentralen, Bioenergi rf, Skogsindustrin rf, Kemiindustrin KI rf, Finsk Energiindustri rf, Finlands näringsliv rf, Metallinjalostajat ry, Teknologiateollisuus ry, Lokalkraft rf, Greenpeace Finland, WWF Finland, Finlands naturskyddsförbund rf, Teknologiska forskningscentralen VTT Ab, Centralhandelskammaren, Finlands Hamnar rf och Rederierna i Finland rf. Begäran

⁶Se rapporten “EL001 Northern Lights - Receiving and permanent storage of CO₂; Plan for development, installation and operation; Part II - Impact Assessment 2019” <https://norlights.com/wp-content/uploads/2021/03/RE-PM673-00011-02-Impact-Assessment.pdf> samt rapporten “20 Years of Monitoring CO₂-injection at Sleipner” <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1876610217317174>.

om utlåtande publicerades på webbplatsen utlåtande.fi, via vilken vem som helst kan lämna ett utlåtande om utkastet till proposition.

Sammanlagt 17 aktörer lämnade ett utlåtande om utkastet till proposition. Utlåtande lämnades av utrikesministeriet, justitieministeriet, kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, arbets- och näringsministeriet, Ålands landskapsregering, Finlands miljöcentral, Geologiska forskningscentralen, Transport- och kommunikationsverket, Bioenergi rf, Finlands naturskyddsförbund rf, Finlands näringsliv rf, Teknologiateollisuus ry, Centralhandelskammaren, Rederierna i Finland rf, Vanda Energi Ab och P2X Solutions Ab. Av de ovannämnda meddelade Geologiska forskningscentralen, justitieministeriet, jord- och skogsbruksministeriet och Finlands miljöcentral att de inte har några kommentarer om utkastet till proposition. Jord- och skogsbruksministeriet konstaterade dock som en allmän observation att frågor som gäller avskiljning, lagring och användning av biogen koldioxid är viktiga med tanke på främjandet av bioekonomin och utvecklandet av värdekedjan. Nedan beskrivs de viktigaste iakttagelserna i de utlåtanden som lämnades om propositionen. Alla utlåtanden och det av miljöministeriet sammanställda sammandraget av utlåtandena har publicerats på statsrådets projektsida.

Regeringens proposition väckte ett relativt stort intresse. Största delen av dem som lämnade utlåtande understödde propositionen och ansåg att den är viktig med tanke på målen i klimatprogrammet och regeringsprogrammet. Endast en remissinstans meddelade att den förhåller sig reserverat till propositionen. Det föreslogs inga innehållsmässiga ändringar i utkastet till förslag till lag om ändring av lagen om sättande i kraft eller i dess paragrafer. Det enda ändringsförslag som direkt gällde utkastet till lagförslag var utrikesministeriets förslag om att man bör överväga att ändra lagförslaget rubrik till ”Lag om 2009 års ändringar i 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material”. Vid den fortsatta beredningen framgick dock att det inte är lagtekniskt möjligt att ändra rubriken.

Utrikesministeriet fäste i fråga om det nationella förfarandet uppmärksamhet vid att det föreslås att republikens president ska fatta beslut om provisorisk tillämpning i samband med att lagen om ändring av lagen om sättande i kraft stadfästs. I anslutning till detta föreslog utrikesministeriet att detta förfarande ska preciseras i regeringens proposition. Den föreslagna preciseringen togs in i propositionens huvudsakliga innehåll och i avsnitt 9.

Ålands landskapsregering konstaterade att Ålands lagting redan tidigare har gett sitt bifall till Londonprotokollet och till de ändringar som gjordes i det 2009 och 2013 och att ett nytt bifall inte behövs. Ett omnämnande av detta togs in i avsnitt 8.

Finlands naturskyddsförbund förhöll sig i det stora hela reserverat till avskiljning och lagring av koldioxid, eftersom det är förenat med flera risker och osäkerhetsfaktorer, och förbundet förhöll sig således reserverat också till regeringspropositionen. Naturskyddsförbundet ansåg också att miljökonsekvenserna inte bedömdes tillräckligt ingående i regeringspropositionen och föreslog en betydande precisering av miljökonsekvenserna. Avsnitt 4.2 har preciserats till de delar som är relevanta med tanke på propositionen.

I fråga om målen, teknikerna och värdekedjorna för avskiljning, lagring och utnyttjande av koldioxid framfördes även allmänna synpunkter som inte föranledde något behov av att ändra propositionen. Synpunkterna har sänts till de ansvariga tjänstemännen vid miljöministeriet för kännedom och för att beaktas när eventuella samförståndsavtal utarbetas.

6 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Avsikten är att genom förordning av statsrådet föreskriva om provisorisk tillämpning av ändringarna i protokollet så att förordningen träder i kraft samtidigt som den provisoriska tillämpningen för Finlands del inleds enligt det meddelande som har lämnats till Internationella sjöfartsorganisationen. Förordningen om provisorisk tillämpning upphävs genom den egentliga förordningen om sättande i kraft av ändringarna när de i sinom tid träder i kraft.

7 Ikraftträdande

Avsikten är att ändringen av lagen om sättande i kraft av 2009 års ändringar ska träda i kraft så snart som möjligt.

8 Bifall av Ålands lagting

I 59 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) sägs det att om ett fördrag som Finland ingår eller förbinder sig till innehåller en bestämmelse i en fråga som enligt självstyrelselagen faller inom landskapets behörighet ska Ålands lagting ge sitt bifall till den författning genom vilken bestämmelsen sätts i kraft för att den ska träda i kraft i landskapet. I 2009 års ändringar i Londonprotokollet ingår bestämmelser som gäller miljövärd och som enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Ålands lagting gav den 13 september 2017 sitt bifall till att lagen om sättande i kraft av ändringarna i fråga träder i kraft i landskapet Åland.

Det föreslås nu att den lagen om sättande i kraft ändras så att det i den tas in ett bemyndigande att genom förordning av statsrådet utfärda bestämmelser om provisorisk tillämpning av ändringarna. Ändringen av lagen baserar sig på resolution LP.5(14) som antogs av partskonferensen för Londonprotokollet och enligt vilken parterna gavs möjlighet att under vissa förutsättningar tillämpa 2009 års ändringar provisoriskt. Självstyrelselagen för Åland innehåller inga bestämmelser om Ålands behörighet i fråga om provisorisk tillämpning.

Ålands lagting har redan gett sitt bifall till att lagen om sättande i kraft av 2009 års ändringar träder i kraft i landskapet i enlighet med ordalydelsen i 59 §. Ålands lagstiftningsbehörighet omfattar däremot inte vid vilken tidpunkt en överenskommelse träder i kraft. Således anser statsrådet att det vid ändringen av lagen om sättande i kraft av 2009 års ändringar på det sätt som avses i denna proposition inte är fråga om ett sådant ärende som det föreskrivs om i 59 § i självstyrelselagen för Åland, som det hänvisas till ovan, vilket medför att ändringen av lagen om sättande i kraft inte kräver bifall av Ålands lagting.

Landskapet Åland har på behörigt sätt informerats om förslaget till ändring av lagen och om avsikten att lämna ett meddelande om provisorisk tillämpning. Ålands landskapsregering anser i sitt utlåtande om regeringens proposition likaså att lagtingets bifall till lagändringen inte behövs.

9 Behovet av riksdagens samtycke samt behandlingsordning

Fördelningen av behörigheten mellan EU och dess medlemsstater vid gränsöverskridande transport av koldioxid för lagring i geologiska formationer under havsbotten är enligt statsrådets uppfattning följande: EU har behörighet i fråga om säker lagring av koldioxid och ordnandet av utsläppshandeln. Däremot har EU inte antagit någon lagstiftning om gränsöverskridande infrastruktur för transport av koldioxid för geologisk lagring, vilket innebär att medlemsstaterna

har behörighet till denna del och Finland således har behörighet att besluta om provisorisk tillämpning av 2009 års ändringar.

Varken Finlands grundlag eller någon annan lagstiftning innehåller särskilda bestämmelser om något förfarande som ska iakttas vid beslutsfattande som gäller provisorisk tillämpning av fördrag. I enlighet med etablerad praxis beslutar republikens president om provisorisk tillämpning av fördrag utifrån statsrådets allmänna sammanträdes förslag till avgörande. Om en överenskommelse innehåller bestämmelser som kräver riksdagens godkännande, kan Finland tillämpa sådana bestämmelser provisoriskt först efter det att riksdagens godkännande har inhämtats genom en regeringsproposition och depositarien har underrättats om godkännandet (GrUU 16/2008 rd). I fråga om denna proposition är avsikten att beslut om provisorisk tillämpning ska fattas samtidigt som lagen stadfästs.

Riksdagen godkände 2009 års ändringar i Londonprotokollet den 13 juni 2017 och republikens president godkände dem den 8 september 2017. I enlighet med vad som konstateras ovan innehåller Londonprotokollet och ändringarna i det inga bestämmelser om provisorisk tillämpning. Den resolution från partskonferensen för Londonprotokollet genom vilken det avtalas om provisorisk tillämpning av ändringarna hade i enlighet med vad som konstateras ovan likaså ännu inte antagits när Finland godkände förpliktelseerna i fråga.

Det har av hävd ansetts att det inte finns något särskilt behov av att i en kläm i en regeringsproposition begära riksdagens godkännande av provisorisk tillämpning när den gäller bestämmelser som hör till riksdagens behörighet. Däremot har det ansetts behövligt att begära riksdagens godkännande för en sådan förklaring eller deklARATION genom vilken Finland meddelar att det tillämpar avtalet i fråga delvis provisoriskt innan det träder i kraft (se GrUU 8/2015 rd – RP 45/2015 rd). Grundlagsutskottet har nämligen i sin praxis utgått från att riksdagen genom sitt specifika beslut ger sitt samtycke också till sådana förklaringar till fördragsbestämmelser som påverkar innehållet i en för Finland bindande internationell förpliktelse eller förpliktelsens omfattning i relation till själva fördraget (se exempelvis GrUU 21/2003 rd och GrUU 45/2000 rd). Med andra ord behövs riksdagens samtycke således inte för ett sådant meddelande som inte påverkar innehållet i Finlands internationella förpliktelse eller förpliktelsens omfattning i relation till vad den står för redan på grundval av den internationella förpliktelsen i fråga. Eftersom Finland har för avsikt att tillämpa 2009 års ändringar i Londonprotokollet i sin helhet provisoriskt, påverkar meddelandet om detta inte innehållet i en för Finland bindande internationell förpliktelse eller förpliktelsens omfattning på det sätt som avses ovan i grundlagsutskottets utlåtandep Praxis så att riksdagens samtycke behövs för att meddelandet ska kunna lämnas.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

Lag

om ändring av 2 § i lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i 2009 års ändringar i 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i 2009 års ändringar i 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material (636/2017) 2 § som följer:

2 §

Bestämmelser om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringarna som inte hör till området för lagstiftningen och om tillämpningen av dessa bestämmelser innan ändringarna träder i kraft internationellt samt om ikraftträdandet av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

Genom förordning av statsrådet får det föreskrivas om att denna lag tillämpas innan ändringarna träder i kraft internationellt.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 30 januari 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Miljö- och klimatminister Sari Multala

Lag

om ändring av 2 § i lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i 2009 års ändringar i 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i 2009 års ändringar i 1996 års protokoll till 1972 års konvention om förhindrandet av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall och annat material (636/2017) 2 § som följer:

Gällande lydelse

2 §

Om sättande i kraft av de övriga bestämmelserna i ändringarna och om ikraftträdandet av

denna lag föreskrivs genom förordning av statsrådet.

Föreslagen lydelse

2 §

Bestämmelser om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringarna *som inte hör till området för lagstiftningen* och *om tillämpning av dem innan ändringarna träder i kraft internationellt* samt om ikraftträdandet av denna lag *utfärdas* genom förordning av statsrådet.

Genom förordning av statsrådet får det föreskrivas om att denna lag tillämpas innan ändringarna träder i kraft internationellt.

Denna lag träder i kraft den 20
