

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1972 tehdyn yleissopimuksen vuoden 1996 pöytäkirjaan vuonna 2009 tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain muuttamisesta**

## **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn vuoden 1972 yleissopimuksen vuoden 1996 pöytäkirjaan vuonna 2009 tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettua lakia siten, että lakiin sisällytettäisiin valtuutussäännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää, että lakia sovelletaan ennen muutosten kansainvälistä voimaantuloa. Lisäksi lakiin tulisi lisätä maininta, että muiden kuin lainsäädännönalaa kuuluvien määräysten soveltamisesta ennen kansainvälistä voimaantuloa säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1972 tehdyn yleissopimuksen vuoden 1996 pöytäkirja eli niin sanottu Lontoon pöytäkirja on tullut Suomen osalta voimaan 9.11.2017. Suomi on pöytäkirjan hyväksymisen yhteydessä hyväksynyt myös pöytäkirjaan vuonna 2009 tehdyt muutokset. Kyseiset muutokset eivät ole tulleet vielä voimaan. Muutoksia voidaan soveltaa väliaikaisesti sellaisen osapuolen toimesta, joka on tehnyt pöytäkirjan tallettajana toimivalle Kansainväliselle merenkulkujärjestölle julistuksen kyseisten muutosten väliaikaisesta soveltamisesta. Suomen on tarkoitus tallettaa kyseinen julistus viipymättä sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt tämän esityksen ja tasavallan presidentti on päättänyt mainittujen muutosten väliaikaisesta soveltamisesta. Muutosten väliaikaisella soveltamisella mahdollistetaan Lontoon pöytäkirjan liitteen 1 mukaisesti hävitettäväksi tarkoitettujen hiilidioksidivirtojen vienti maasta toiseen, jos asianomaiset maat ovat tehneet sopimuksen tai järjestelyn asiasta. Tämä tukee pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitetta edetä kohti hiilineutraalisuutta vaikuttavin ja kestävin keinoin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Nykytila ja sen haasteet.....	5
2.2 Hiilidioksidin geologista varastointia koskeva lainsäädäntö .....	5
2.3 Muu CCS-toimintaa koskeva lainsäädäntö .....	7
2.4 Toimivallanjako EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä.....	7
3 Tavoitteet .....	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
5 Lausuntopalaute.....	10
6 Lakia alemman asteinen sääntely .....	10
7 Voimaantulo .....	10
8 Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus .....	10
9 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja säätämisyjärjestys .....	11
LAKIEHDOTUS .....	12
Laki jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn vuoden 1972 yleissopimuksen vuoden 1996 pöytäkirjaan vuonna 2009 tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta .....	12
LIITE .....	13
RINNAKKAISTEKSTI.....	13
Laki jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn vuoden 1972 yleissopimuksen vuoden 1996 pöytäkirjaan vuonna 2009 tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta .....	13

## **PERUSTELUT**

### **1 Asian tausta ja valmistelu**

#### **1.1 Tausta**

Jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn vuoden 1972 yleissopimuksen (SopS 33 ja 34/1979) vuoden 1996 pöytäkirja eli Lontoon pöytäkirja (SopS 87 ja 88/2017) kieltää lähtökohtaisesti kaiken jätteen ja muun aineen mereen laskemisen. Pöytäkirjaan, joka tuli voimaan 24.3.2006, tehtiin 2.11.2006 muutoksia, jotka sallivat tietyin edellytyksin hiilidioksidin varastoinnin merenalaisiin geologisiin muodostumiin. Muutokset tulivat kansainvälisesti voimaan 10.2.2007. Vuonna 2009 Lontoon pöytäkirjan 6 artiklaan tehtiin puolestaan muutoksia, jotka sallivat hiilidioksidivirtojen viennin maasta toiseen pöytäkirjan liitteen 1 mukaisesti, jos kyseiset valtiot ovat tehneet asiasta sopimuksen tai sitoutuneet muuhun järjestelyyn. Kyseiset muutokset eivät ole vielä kansainvälisesti voimassa. Suomi on liittynyt Lontoon pöytäkirjaan vuonna 2017 ja sitoutunut sekä vuoden 2006 että vuoden 2009 muutoksiin samassa yhteydessä (HE 61/2017 vp – EV 62/2017 vp).

Lontoon pöytäkirja tai sen muutokset eivät sisällä määräyksiä väliaikaisesta soveltamisesta.

Koska vuoden 2009 muutosten kansainvälinen voimaantulo ei ole toistaiseksi näköpiirissä, Lontoon pöytäkirjan osapuolikokouksessa hyväksyttiin 11.10.2019 päätöslauselma LP.5(14), jonka perusteella mahdollistetaan vuoden 2009 muutosten soveltaminen väliaikaisesti sellaisten pöytäkirjan osapuolten toimesta, jotka ovat tallettaneet julistuksen kyseisten muutosten väliaikaisesta soveltamisesta Kansainväliselle merenkulkujärjestölle.

Hiilidioksidin talteenotto ja varastointi (carbon capture and storage, CCS) on yksi keino pyritäessä kohti hiilineutraaliutta. Norjan hallitus on syyskuussa 2024 ilmoittanut, että maailman ensimmäinen kaupallinen laitos hiilidioksidin pysyvään varastointiin on valmis. Ensimmäiset kaupalliset hankkeet, joissa kuljetetaan hiilidioksidia Hollannista ja Tanskasta Norjaan varastoitavaksi, käynnistyvät vuosina 2025 ja 2026.

Suomessa on vireillä useita hankkeita, jotka tähtäävät hiilidioksidin talteenottoon ja hyödyntämiseen pääosin sähköpolttoaineiden valmistuksessa. Vireillä on myös suunnitelmia hiilidioksidin talteenotosta ja mahdollisesta kuljettamisesta pysyvään varastointiin Suomen ulkopuolelle. Suomen kannalta lähimmät kohteet, joissa kehitetään hiilidioksidin geologista varastointia tällä hetkellä, sijaitsevat Norjan ja Tanskan alueilla. Suomessa on potentiaalia erityisesti bioperäisen hiilidioksidin talteenotolle, mutta Suomessa ei ole hiilidioksidin pysyvään varastointiin soveltuvia geologisia muodostumia. CCS:n soveltaminen Suomessa edellyttäisi näin ollen hiilidioksidin varastointia Suomen ulkopuolella ja kuljettamista varastointipaikkaan.

Suomessa CCS-hankkeiden toteutus ja aikataulu riippuu pitkälti tulevasta EU-sääntelystä. Komissio aikoo vuonna 2026 antaa arvion negatiivisten päästöjen sisällyttämisestä päästökauppaan ja antaa asiasta mahdollisesti lainsäädäntöehdotuksen. Myös merkittävä päästöoikeuksien väheneminen markkinoilla luo painetta CCS-ratkaisujen käyttöönotolle.

Ilmastopaneelin raportissa<sup>1</sup> on esitetty, että Suomen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisen varmistamiseksi ja sen jälkeisen nettonegatiivisuuden edistämiseksi Suomen voisi olla hyödyllistä tuottaa 5–6 Mt negatiivisia päästöjä tarjouskilpailun tai muiden ohjauskeinojen avulla. Varte-notettavin vaihtoehto Suomen kannalta keskipitkällä aikavälillä olisi bioperäisen hiilidioksidin talteenotto kestävästi tuotetun biomassan poltosta yhdistettynä hiilidioksidin varastointiin geologisesti tai mineraaleihin sitouttamalla.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus edistää aktiivisesti teknologisten nielujen laajamittaista käyttöönottoa Euroopassa ja Suomessa. Ympäristö- ja ilmastoministeri Mykkänen on linjannut, että Suomi edistää teknisten nielujen laajamittaista käyttöä ja valtio luo puitteet yrityksille kuljettaa hiilidioksidia Suomen ulkopuolelle varastoitavaksi. Nyt esitettävä jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn vuoden 1972 yleissopimuksen vuoden 1996 pöytäkirjaan vuonna 2009 tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain (jäljempänä vuoden 2009 muutosten voimaansaattamislaki) muutos on osaltaan luomassa näitä puitteita.

## 1.2 Valmistelu

Norja ja Alankomaat ehdottivat Lontoon pöytäkirjan osapuolikokouksessa vuonna 2019 hyväksyttäväksi päätöslauselmaa, jolla sallittaisiin pöytäkirjaan vuonna 2009 tehtyjen muutosten väliaikainen soveltaminen. Ehdotus perustui valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980, jäljempänä ”Wienin yleissopimus”) 25 artiklaan, jonka 1 b kohdan mukaan valtiosopimusta tai sen osaa sovelletaan väliaikaisesti ennen sen voimaantuloa, jos neuvottelevat valtiot ovat siitä muulla tavalla kuin itse valtiosopimuksessa sopineet. Perusteena väliaikaiselle soveltamiselle oli, että vaikka Lontoon pöytäkirjan 6 artiklalla sellaisena kuin se on voimassaolevassa sopimuksessa pyritään ensisijaisesti estämään jätteiden vienti kolmansiin osapuoliin, sillä kielletään myös hiilidioksidin siirto maasta toiseen geologista varastointia varten. Tämä nähtiin esteenä hiilidioksidin talteenotto- ja varastointihankkeille, niiden rajat ylittävälle yhteistyölle ja kustannusten alentamiselle mittakaavaetujen ja riskien jakamisen avulla. Hiilidioksidin talteenotto- ja varastointihankkeita on katsottu tarvittavan ilmastonmuutosta koskevaan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimukseen liittyvän Pariisin sopimuksen (SopS 75 ja 76/2016) ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Väliaikaista soveltamista ehdotettiin ratkaisuksi, kunnes vuoden 2009 muutokset tulevat kansainvälisesti voimaan. Väliaikaisen soveltamisen kautta valtiot voivat antaa suostumuksensa hiilidioksidin kansainväliseen kuljetukseen geologista varastointia varten.

Päätöslauselmaehdotus sai Lontoon pöytäkirjan osapuolikokouksen osapuolilta laajan tuen ja se hyväksyttiin. Päätöslauselman hyväksymisen yhteydessä kokouksessa korostettiin, että on tärkeää, ettei hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia pidetä ilmastonmuutoksen ratkaisuna vaan toimenpiteenä, jota voitaisiin käyttää silloin, kun muita keinoja ei ole käytettävissä. Suomen kannat vuoden 2019 osapuolikokoukseen valmisteltiin poikkihallinnollisesti ympäristöministeriön johdolla. Suomi tuki päätöslauselman hyväksymistä.

---

<sup>1</sup> Teknologisten hiilinielujen mahdollisuudet ja niiden edistäminen Suomessa, Suomen ilmastopaneelin raportti 5/2023

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Nykytila ja sen haasteet

Suomalaisten yritysten ei voimassa olevan lainsäädännön puitteissa ole mahdollista varastoida hiilidioksidia geologisesti Suomen alueelle eikä kuljettaa hiilidioksidia varastoitavaksi Suomen ulkopuolelle, vaikka esimerkiksi EU:n päästökaupassa hiilidioksidin talteenotto ja varastointi katsotaan mahdolliseksi keinoksi vähentää päästöjä. Lontoon pöytäkirja, siihen tehtyjen muutosten jälkeen, mahdollistaa hiilidioksidin kuljettamisen varastoitavaksi merenpohjan geologisiin muodostumiin. Suomi ja suomalaiset yritykset eivät voi kuitenkaan tätä mahdollisuutta hyödyntää ennen kuin esitetty Lontoon pöytäkirjan vuoden 2009 muutosten voimaansaattamislain muutos on hyväksytty ja valtuutussäännöksen nojalla annettu valtioneuvoston asetus Lontoon pöytäkirjan vuoden 2009 muutoksen väliaikaisesta soveltamisesta annettu sekä tarvittava julistus Kansainväliselle merenkulkujärjestölle tehty. Osa EU-jäsenvaltioista on jo tehnyt Lontoon pöytäkirjan 6 artiklan mukaisen järjestelyn hiilidioksidin rajat ylittävistä kuljetuksista pysyvää varastointia varten.

EU-komissio on ilmaissut kertomuksessaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle CCS-direktiivin täytäntöönpanosta<sup>2</sup>, että täytäntöönpantu EU:n oikeudellinen kehys toimii Lontoon pöytäkirjan 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna osapuolten välisenä järjestelynä, sillä se on sisällöltään yhdenmukainen Lontoon pöytäkirjan vaatimusten kanssa. EU ei kuitenkaan ole Lontoon pöytäkirjan osapuoli.

Suomen voimassa oleva lainsäädäntö on sisällöltään linjassa Lontoon pöytäkirjan vuoden 2009 muutosten kanssa. Pöytäkirjan sääntely on vähimmäissääntelyä ja kansallinen lainsäädäntö voi olla tiukempaa kuin pöytäkirjan sääntely. Suomessa lainsäädäntö tunnistaa pöytäkirjassa meren laskettavaksi harkittavista aineista ainoastaan ruoppausmassan, minkä lisäksi hiilidioksidin vienti on Suomessa sallittua Euroopan unionin jäsenvaltioihin ja Euroopan talousalueella (ETA). Lontoon pöytäkirjan 6 artiklan ja siihen liittyvien 1 ja 2 liitteiden sisältö on kuvattu yksityiskohtaisemmin hallituksen esityksessä HE 61/2017 vp.

### 2.2 Hiilidioksidin geologista varastointia koskeva lainsäädäntö

EU-oikeudellinen kehys hiilidioksidin ympäristön kannalta turvalliselle geologiselle varastoinnille ETA-alueella perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2009/31/EY hiilidioksidin geologisesta varastoinnista (jatkossa CCS-direktiivi). Direktiivi koskee erityisesti hiilidioksidin pysyvää varastointia siihen soveltuviissa geologisissa muodostumissa EU:n jäsenvaltioiden alueella, niiden talousvyöhykkeillä ja niiden mannerjalustoilla. Direktiivin tarkoitus on osana ilmastonmuutoksen torjuntaa taata hiilidioksidin pysyvä eristäminen ilmakehästä niin, että ehkäistään riskit ympäristölle ja ihmisten terveydelle tai saatetaan ne mahdollisimman vähäisiksi. Direktiivi sisältää säännöksiä hiilidioksidin talteenotosta ja siirtämisestä varastointipaikoille tätä varten rakennetuissa putkistoissa. Direktiivi ei sen sijaan sisällä säännöksiä hiilidioksidin kuljettamisesta laivoilla tai muilla kuljetusvälineillä. Direktiivin täytäntöönpano mahdollistaa hiilidioksidin talteenoton ja siirtämisen varastoitavaksi muualle Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueelle, talousvyöhykkeelle tai mannerjalustalle.

CCS-direktiiviä ei sovelleta hiilidioksidin geologiseen varastointiin, jonka aiottu varastoitava kokonaismäärä on alle 100 000 tonnia ja jonka tarkoituksena on uusien tuotteiden ja prosessien

---

<sup>2</sup> COM(2023) 657 final

tutkimus, kehittäminen tai testaus. Direktiivin 24 artiklassa säädetään rajat ylittävistä yhteistyöstä. Säännöksen mukaan rajat ylittävien hiilidioksidin siirtojen, rajat ylittävien varastointipaikkojen tai rajat ylittävien varastointikompleksien osalta asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava yhdessä tämän direktiivin ja kaikkien muiden asiaan vaikuttavien yhteisön säädösten vaatimuksia. Direktiivissä ei muilta osin ole säännöksiä hiilidioksidin viennistä maasta toiseen ja siihen liittyvistä menettelyistä. Direktiivissä on sääntelyä muun muassa varastointilupien myöntämisestä ja sisällöstä sekä varastointipaikkojen seurannasta ja tarkastuksista.

CCS-direktiivi on sisällytetty EU:n 27 jäsenvaltion ja kolmen Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) maan (Islanti, Liechtenstein ja Norja) väliseen Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen (jäljempänä ETA-sopimus) ja sitä on sovellettu ETA-alueella 1.6.2013 lähtien. Siten Suomessa talteen otettu hiilidioksidi on mahdollista varastoida EU-jäsenvaltioiden alueella sijaitsevien varastointipaikkojen lisäksi ETA-alueella sijaitseville varastointipaikoille.

CCS-direktiivi on pantu kansallisesti täytäntöön lailla hiilidioksidin talteenottamisesta ja varastoinnista (416/2012, jatkossa CCS-laki). CCS-lain soveltamisala rajautuu hiilidioksidin siirtämiseen putken välityksellä. CCS-lailla on luotu menettelytavat ja säännöt hiilidioksidin talteenotolle ja siirrolle niin, että kaikilla toiminnanharjoittajilla on mahdollisuudet käyttää hiilidioksidin siirtoverkkoa selkein ja oikeudenmukaisin perustein. Edellä todetun ETA-sopimuksen kautta ETA-alue luetaan CCS-lain soveltamisalaan. CCS-lain päivitystarve EU-sääntelykehityksen muutosten johdosta on tunnistettu.

CCS-lain 3 §:n mukaan hiilidioksidin geologinen varastointi on Suomen alueella ja Suomen talousvyöhykkeellä kiellettyä. Suomen alueella talteen otettua hiilidioksidia saa kuitenkin lain 4 §:n mukaan luovuttaa geologisesti varastoitavaksi sellaiseen maanalaiseen geologiseen muodostumaan, joka sijaitsee kokonaan Euroopan unionin jäsenvaltion alueella, tai ETA-sopimus huomioon ottaen ETA-alueella taikka sen talousvyöhykkeellä tai mannerjalustalla. CCS-lain 5 §:ään on sisällytetty Lontoon pöytäkirjan liitettä 2 vastaavat laatuvaatimukset hiilidioksidivirralle. CCS-lain 6 §:ssä puolestaan säädetään, että talteenottajan tulee huolehtia siitä, että hiilidioksidivirran koostumus, syövyttävät aineet mukaan lukien, tutkitaan ja arvioidaan siitä aiheutuvat riskit. Hiilidioksidia saa ottaa talteen vain, jos hiilidioksidivirran satunnaisten tai lisättyjen aineiden pitoisuudet eivät riskin arvioinnin perusteella ylitä 5 §:n 3 momentissa säädettyä tasoa. Talteenottajan tulee pitää kirjaa geologisesti varastoitaviksi toimitettujen hiilidioksidivirtojen määristä, ominaisuuksista ja koostumuksesta.

Koska hiilidioksidin geologinen varastoiminen on Suomen alueella ja talousvyöhykkeellä kielletty, Suomen lainsäädäntöön ei ole toistaiseksi sisällytetty Lontoon pöytäkirjan liitteen 2 määräyksiä jätteen tai muun aineen mereen laskemisluvan edellytysten täyttymisestä ja aineen arvioinnista hiilidioksidivirtoja koskien. Koska Lontoon pöytäkirjan 6 artikla vuoden 2009 muutoksilla muutettuna edellyttää, että sopimukseen tai järjestelyyn on sisällyttävä vievän ja vastaanottavan valtion lupien myöntämistä koskevien vastuiden vahvistaminen ja jakaminen Lontoon pöytäkirjan määräysten ja muun sovellettavan kansainvälisen oikeuden mukaisesti, on mahdollisen valtioiden välisen sopimuksen tai yhteisymmärryspöytäkirjan valmistelun yhteydessä selkeytettävä vastuita liitteen 2 mukaisen luvan edellytysten täyttämässä ja tämän arvioinnissa valtioiden välillä, jossa hiilidioksidivirta on syntynyt ja joka ainetta laskee mereen.

### 2.3 Muu CCS-toimintaa koskeva lainsäädäntö

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/87/EY kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta (jatkossa päästökauppadirektiivi) säädetään EU:n päästökauppajärjestelmästä. Päästökaupassa talteen otetusta ja varastoidusta hiilidioksidista ei palauteta päästöoikeuksia, eli järjestelmän piirissä on hintakannuste edellä mainittuun toimintaan. Vuonna 2023 tehdyllä päästökauppadirektiivin muutoksella direktiivin soveltamisalaa laajennettiin varastointia varten tapahtuvan kasvihuonekaasujen kuljettamisen osalta koskemaan kaikkia kuljetusvälineitä, näin ollen myös laivalla tapahtuva kuljetus olisi mahdollista päästökaupan puitteissa. Päästökauppadirektiivin liitteen I mukaan direktiiviä sovelletaan kasvihuonekaasujen kuljettamiseen geologista varastointia varten CCS-direktiivin mukaisesti sallittuun varastointipaikkaan. Jos kuljetuksen päästöt kuuluvat myös muun päästökauppadirektiivin mukaisen toiminnan piiriin, päästöt olisi laskettava kyseiseen toiseen toimintaan kuuluviksi kaksinkertaisen laskennan estämiseksi. Päästökauppadirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön päästökauppalaille (1270/2023).

Ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaan lain liitteen 1 taulukossa 1 mainituista ympäristöluvanvaraisista laitoksista (direktiivilaitokset) tulevien hiilidioksidivirtojen talteenotto geologista varastointia varten on ympäristöluvanvaraista. CCS-hankkeet voivat myös kuulua ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) soveltamisalaan lain liitteessä 1 olevan 7 d-f kohtien mukaisesti. Mainituissa säännöksissä edellytetään ympäristövaikutusten arviointimenettelyä tietyin, tarkentavin edellytyksin laitoksilta, jotka on tarkoitettu hiilidioksidivirtojen talteenottoon geologista varastointia. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä edellytetään tietyin edellytyksin myös hiilidioksidin kuljettamiseksi talteenottolaitoksilta varastointipaikoille tarvittavilta putkilta, mukaan luettuina niihin liittyvät paineenkorotusasemat, sekä hiilidioksidin geologiselta varastoinnilta lukuun ottamatta tutkimus-, kehittämis- ja testaustoimintaa, jossa varastoidun hiilidioksidin kokonaismäärä on alle 100 000 tonnia.

Hiilidioksidin talteenotto ja varastointi on otettu huomioon myös Euroopan parlamentin ja neuvoston Euroopan nettonollateknologiatuotteiden valmistusekosysteemiä vahvistavasta toimenpidekehiksestä ja asetuksen (EU) 2018/1724 muuttamisesta annetussa asetuksessa (EU) 2024/1735. Asetuksen 3 artiklan mukaan strategisella nettonollahankkeella tarkoitetaan muun muassa unionissa sijaitsevaa hiilidioksidin talteenottohanketta, hiilidioksidin varastointihanketta tai hiilidioksidin kuljetusinfrastruktuurihanketta, jonka jäsenvaltio on tunnustanut strategiseksi nettonollahankkeeksi 13 ja 14 artiklan nojalla. Asetuksen 15 artiklassa säädetään strategisten nettonollahankkeiden ensisijaisesta asemasta lupamenettelyissä ja 16 artiklassa lupamenettelyiden kestosta.

### 2.4 Toimivallanjako EU:n ja sen jäsenvaltioiden välillä

EU ei ole Lontoon pöytäkirjan osapuoli. Edellä 2.1 ja 2.2 luvussa kerrottuun viitaten, toimivalta on hiilidioksidin turvallisen varastoinnin ja päästökaupan osalta siirtynyt Euroopan unionille. Sen sijaan hiilidioksidin kuljettamisesta varastoitavaksi EU ei ole antanut lainsäädäntöä, joten se kuuluu jaettuun toimivaltaan. Tanska, Ranska, Saksa, Alankomaat, Ruotsi ja Suomi ovatkin yhteisessä julkilausumassaan<sup>3</sup> Euroopan uudelle komissiolle peräänkuuluttaneet niin kutsuttua rajat ylittävää hiilidioksidiliikenneinfrastruktuuria koskevaa sääntelykehystä.

Hiilidioksidin merikuljetusten osalta ainoa olemassa oleva sääntelykehys on toistaiseksi Kansainvälisen merenkulkujärjestön yleissopimukseen perustuva vaarallisten ja haitallisten aineiden

---

<sup>3</sup> JOINT STATEMENT.pdf (kefm.dk)

aluskuljetuksia koskeva lainsäädäntö. Sääntelyn tavoitteena on meriturvallisuuden varmistaminen ja meriympäristön pilaantumisen ehkäiseminen, mukaan lukien sellaisen vahingon ja vaaran ehkäiseminen ja torjuminen, jota vaarallisten aineiden kuljetus saattaa aiheuttaa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Hiilidioksidin merikuljetusten osalta noudatettavaksi tulee soveltuvin osin Kansainvälisen merenkulkujärjestön kaasusäiliöaluksia koskeva nk. IGC-säännöstö ("The International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Liquefied Gases in Bulk"), joka on Suomessa saatettu voimaan valtioneuvoston asetuksella ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen II-1 ja II-2 lukuun, mainittuun yleissopimukseen liittyviin eräisiin säännöstöihin sekä alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvään vuoden 1978 pöytäkirjaan liittyviin eräisiin säännöstöihin tehtyjen muutosten voimaansaattamisesta (1528/2015).

### **3 Tavoitteet**

Vuoden 2009 muutosten voimaansaattamislain muutoksella tavoitellaan sitä, että Suomi voi soveltaa muutoksia ennen kuin ne ovat kansainvälisesti voimassa. Tarkoituksena on poistaa olemassa oleva sääntelyeste rajat ylittävän hiilidioksidin talteenoton ja merenpohjaan varastoinnin saralla.

Käytännössä tavoitteena on mahdollistaa Suomessa talteen otetun hiilidioksidin kuljettaminen ja varastointi sellaisen valtion merenpohjaan, jolla on varastointiin sopivia alueita. Tämä tapahtuisi tekemällä sopimus tai muu järjestely, kuten yhteisymmärryspöytäkirja, hiilidioksidia vastaanottavan valtion kanssa. Suomi on käynnistänyt neuvottelut yhteisymmärryspöytäkirjan tekemiseksi Norjan ja Tanskan kanssa.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Esityksellä ehdotetaan Lontoon pöytäkirjan voimaansaattamislakia (636/2017) muutettavaksi siten, että siihen lisätään valtuutussäännös pöytäkirjan vuoden 2009 muutosten väliaikaista soveltamista koskevan asetuksen antamiseen. Lakiteknisesti tämä tehtäisiin ehdottamalla lisättäväksi Lontoon pöytäkirjan voimaansaattamislain 2 §:ään uusi 2 momentti, jossa valtioneuvostolle annetaan valtuus säätää asetuksella, että mainittua lakia sovelletaan ennen sopimuksen kansainvälistä voimaantuloa. Lisäksi lain 2 §:n 1 momenttiin lisätään maininta, että muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten soveltamisesta ennen kansainvälistä voimaantuloa säädetään valtioneuvoston asetuksella.

#### **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

##### **Viranomaisvaikutukset**

Mahdolliset hiilidioksidin kuljettamista ja varastointia koskevat yhteisymmärryspöytäkirjat vastaanottavien valtioiden kanssa valmistellaan valtioneuvostossa virkatyönä. Yhteisymmärryspöytäkirjat on tarkoitus tehdä kyseeseen tulevien valtioiden ministeriöiden välillä. Esityksellä ei näin ollen ole viranomaisvaikutuksia.

##### **Taloudelliset vaikutukset**



Esityksellä ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia tai niitä ei pystytä tässä vaiheessa arvioimaan. Esityksen säännösten mahdollistamalla valtioiden välisellä sopimisella on vaikutuksia suomalaisten yritysten rajat ylittävään yhteistyöhön hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia koskevissa hankkeissa. Tämä voi luoda mahdollisuuksia uudelle yritystoiminnalle ja hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin markkinoiden kehitykselle Suomessa ja kansainvälisesti. Useat maat ovat kehittämässä hiilidioksidin varastointimahdollisuuksia alueillaan. Suomen lähialueilla Norja ja Tanska ovat tässä edelläkävijöitä. Yhteisymmärryspöytäkirjoja voidaan tehdä varastointia kehittävien maiden kanssa, mikä voi lisätä yrityksille mahdollisuuksia neuvotella useamman varastointia tarjoavan toimijan kanssa.

Toiminnanharjoittajien toimintamahdollisuuksien lisääntymisellä hiilidioksidin talteenotto- ja varastointimarkkinoilla voi olla myös välillisiä positiivisia työllisyysvaikutuksia.

### Ympäristövaikutukset

Esityksellä voidaan arvioida olevan suoria tai välillisiä ympäristövaikutuksia, jos suomalaiset yritykset ryhtyvät mainittuihin hankkeisiin.

Hiilidioksidin talteenottoa, siirtämistä ja varastointia koskeviin vaikutuksiin liittyy epävarmuuksia, sillä toiminta on uutta ja vaatii kuljetus- ja välivarastointi-infrastruktuuria Suomessa ja Suomen ulkopuolella. Lisäksi tarvitaan varsinainen geologinen varastointipaikka ja tähän liittyvä infrastruktuuri.

Yleisesti ottaen toiminnan ennakoitujen, välillisten ympäristövaikutukset voidaan jakaa hiilidioksidin talteenoton ja varastoimisen ympäristövaikutuksiin, hiilidioksidin kuljetusten ympäristövaikutuksiin, hiilidioksidin siirtämisen aluksista merenalaiseen varastointipaikan ympäristövaikutuksiin sekä itse pysyvän varastoinnin pidempiaikaisiin ympäristövaikutuksiin. Näistä vaiheista ensimmäisen ja jossain määrin toisen vaiheen ympäristövaikutukset kohdistuvat Suomen alueelle.

Hiilidioksidin talteenoton ympäristövaikutukset koostuvat hiilidioksidin talteenottolaitoksen rakentamisesta aiheutuvista vaikutuksista maaperään, vesiin, ilmaan ja luonnonmonimuotoisuuteen. Talteenottolaitokset rakennettaisiin oletettavasti hiilidioksidia päästävän teollisuuslaitoksen yhteyteen, eli useimmissa tapauksissa mahdollisesti olemassa olevalle teollisuusalueelle. Rakentamisella voi olla vaikutuksia myös yhdyskuntarakenteeseen, toimintojen sijoittumiseen, rakennettuun ympäristöön ja maisemaan. Vaikutuksien merkittävyys riippuu olennaisesti talteenottolaitosten sijainnista.

Todennäköisimmin hiilidioksidi kuljetettaisiin Suomen ulkopuolelle meriteitse. Kuljetuksesta aiheutuvat ympäristövaikutukset vertautuvat rahtiliikenteen ympäristövaikutuksiin. Kuljetuksen ympäristövaikutukset riippuvat liikenteen määrästä ja käytettävästä kalustosta.

Hiilidioksidin varastoinnin vaikutuksista ei ole vielä luotettavaa pitkäaikaista tutkimusta. Eniten tutkimusta aiheesta on tehty Norjassa.

Hiilidioksidivuoto jossakin talteenoton, kuljetuksen ja varastoinnin vaiheessa on toiminnassa ja sen suunnittelussa huomioonotettava riski, jolla voi olla ympäristövaikutuksia.

## **5 Lausuntopalaute**

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi pyydettiin sidosryhmiltä lausuntoja xx.xx.-xx.xx.2024. Lausuntoa on pyydetty seuraavilta tahoilta: ulkoministeriö, oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Ahvenanmaan maakuntahallitus, Suomen ympäristökeskus, Säteilyturvakeskus (STUK), Geologian tutkimuskeskus (GTK) ja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Energiavirasto, Tilastokeskus, Bioenergia ry, Metsäteollisuus ry, Kemianteollisuus ry, Energiateollisuus ry, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK, Metallinjalostajat ry, Teknologiateollisuus ry, Paikallisvoima ry, Greenpeace Suomi, WWF Suomi, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Keskuskauppakamari, Suomen satamat ry ja Suomen Varustamot ry.

## **6 Lakia alemman asteinen sääntely**

Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää pöytäkirjan muutosten väliaikaisesta soveltamisesta siten, että asetus tulee voimaan samanaikaisesti, kun Kansainväliselle merenkulkujärjestölle tehdyn ilmoituksen mukaan väliaikainen soveltaminen Suomen osalta alkaa. Väliaikaisesta soveltamisesta annettu asetus kumotaan muutosten varsinaisella voimaansaattamisasetuksella niiden tullessa aikanaan voimaan.

## **7 Voimaantulo**

Voimaansaattamislain muutoksen on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian.

## **8 Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus**

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 59 §:n mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien on hyväksyttävä säädös, jolla valtiosopimuksen määräys, johon Suomi sitoutuu ja joka kuuluu itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan, saatetaan voimaan, jotta määräys tulisi voimaan maakunnassa. Lontoon pöytäkirjan vuoden 2009 muutokset sisältävät ympäristönsuojelua koskevia määräyksiä, jotka kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan maakuntapäivät on 13.9.2017 antanut hyväksyntänsä kyseisten muutosten voimaansaattamislain voimaan-tulolle Ahvenanmaan maakunnassa.

Nyt kyseistä voimaansaattamislakia esitetään muutettavaksi siten, että siihen sisällytetään valtuussäännön valtioneuvoston asetuksella säätää muutosten väliaikaisesta soveltamisesta. Lain muuttaminen perustuu Lontoon pöytäkirjan osapuolikokouksen päätöslauselmaan LP.5(14), jonka perusteella osapuolille annettiin mahdollisuus tietyn edellytyksin soveltaa vuoden 2009 muutoksia väliaikaisesti. Ahvenanmaan itsehallintolaissa ei määrätä Ahvenanmaan toimivalta väliaikaisen soveltamisen osalta.

Ahvenanmaan maakuntapäivät on jo antanut hyväksyntänsä voimaansaattamislain voimaantulolle maakunnassa 59 §:n sanamuodon mukaisesti. Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan ei sen sijaan kuulu se, milloin sopimus tulee voimaan. Näin ollen valtioneuvosto katsoo, ettei voimaansaattamislain muuttamisessa tässä esityksessä tarkoitettulla tavalla ole kyse sellaisesta asiasta, josta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain edellä viitatussa 59 §:ssä, mistä seuraa, ettei Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta voimaansaattamislain muuttamiselle tarvita.

Ahvenanmaan maakuntaa on tiedotettu asianmukaisesti esityksestä lain muuttamiseksi ja tarkoituksesta tallettaa julistus väliaikaisesta soveltamisesta.

## 9 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja säätämisjärjestys

Toimivallan jakautuminen EU:n ja sen jäsenvaltioiden kesken hiilidioksidin rajat ylittävässä siirrossa varastoitavaksi merenalaisiin geologisiin muodostelmiin on valtioneuvoston käsityksen mukaan seuraava: Hiilidioksidin turvallisen varastoinnin ja päästökaupan järjestämisen osalta toimivalta on EU:lla. Sen sijaan hiilidioksidin rajatylittävästä kuljetusinfrastruktuurista geologista varastointia varten EU ei ole antanut lainsäädäntöä, joten jäsenvaltioilla on toimivaltaa siltä osin ja näin ollen Suomella on toimivalta päättää vuoden 2009 muutosten väliaikaisesta soveltamisesta.

Suomen perustuslaissa tai muussakaan lainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä sopimuksen väliaikaista soveltamista koskevassa päätöksenteossa noudatettavasta menettelystä. Sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta päättää vakiintuneen käytännön mukaisesti tasavallan presidentti valtioneuvoston yleisistunnon ratkaisuehdotuksesta. Jos sopimus sisältää eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä, voi Suomi soveltaa tällaisia määräyksiä väliaikaisesti vasta sen jälkeen, kun eduskunnan hyväksyminen hallituksen esityksellä sopimukselle on saatu ja hyväksymisestä on ilmoitettu tallettajalle (PeVL 16/2008 vp).

Eduskunta on hyväksynyt Lontoon pöytäkirjan vuoden 2009 muutokset 13 päivänä kesäkuuta 2017 ja tasavallan presidentti 8 päivänä syyskuuta 2017. Edellä todetun mukaisesti Lontoon pöytäkirja tai sen muutokset eivät sisällä määräyksiä väliaikaisesta soveltamisesta. Niin ikään edellä todetun mukaisesti Lontoon pöytäkirjan osapuolikokouksen päätöslauselmaa, jolla sovitetaan muutosten väliaikaisesta soveltamisesta, ei ollut vielä tehty Suomen hyväksyessä kyseiset velvoitteet.

Vakiintuneesti on katsottu, että väliaikaiselle soveltamiselle silloin, kun se kohdistuu eduskunnan toimivaltaan kuuluviin määräyksiin, ei ole erikseen tarvetta pyytää hallituksen esityksen ponnassa eduskunnan hyväksymistä. Sen sijaan eduskunnan hyväksymisen pyytäminen on katsottu tarpeelliseksi sellaiselle selitykselle tai julistukselle, jolla Suomi ilmoittaa soveltavansa kyseessä olevaa sopimusta osittain väliaikaisesti ennen sen voimaantuloa (ks. PeVL 8/2015 vp – HE 45/2015 vp). Perustuslakivaliokunta on nimittäin käytännössään lähtenyt siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen myös sopimusmääräyksiä koskevien sellaisten selitysten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisen velvoitteen sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (ks. esim. PeVL 21/2003 vp ja PeVL 45/2000 vp). Toisin sanoen eduskunnan suostumusta ei siten tarvita sellaiselle ilmoitukselle, joka ei vaikuta Suomen kansainvälisen velvoitteen sisältöön tai laajuuteen siihen verrattuna, miksi se muodostuu jo kyseessä olevan kansainvälisen velvoitteen perusteella. Koska Suomen on tarkoitus soveltaa Lontoon pöytäkirjan vuoden 2009 muutoksia kokonaisuudessaan väliaikaisesti, ei sitä koskeva julistus vaikuta edellä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tarkoitettulla tavalla Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen sisältöön tai laajuuteen siten, että julistuksen antamiselle tarvittaisiin eduskunnan suostumusta.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### **jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn vuoden 1972 yleissopimuksen vuoden 1996 pöytäkirjaan vuonna 2009 tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn vuoden 1972 yleissopimuksen vuoden 1996 pöytäkirjaan vuonna 2009 tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain (636/2017) 2 §:n 1 momentti, ja

*lisätään* 2 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

#### 2 §

Muutosten muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta ennen muutosten kansainvälistä voimaantuloa sekä tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että tätä lakia sovelletaan ennen muutosten kansainvälistä voimaantuloa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Etunimi Sukunimi**

..ministeri Etunimi Sukunimi

## **Laki**

**jätteen ja muun aineen mereen laskemisen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemistä tehdyn vuoden 1972 yleissopimuksen vuoden 1996 pöytäkirjaan vuonna 2009 tehtyjen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

2 §

2 §

Muutosten muiden määräysten voimaansaattamisesta ja tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Muutosten muiden *kuin lainsäädännön alaan kuuluvien* määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta ennen muutosten kansainvälistä voimaantuloa sekä tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

*Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että tätä lakia sovelletaan ennen muutosten kansainvälistä voimaantuloa.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20