

Miljöutskottet

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

INLEDNING

Remiss

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 (RP 222/2024 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Milka Parviainen, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Hanne Siikavirta, miljöministeriet
- juridisk specialsakkunnig Laura Peuraniemi, utrikesministeriet
- industriråd Juhani Tirkkonen, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Cea Mittler, Transport- och kommunikationsverket
- klimatexpert Edda Sundström, Finlands naturskyddsförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- P2X Solutions
- Bioenergi rf
- Rederierna i Finland rf
- Teknologindustriin rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår 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 omnämnan-

Betänkande MiUB 4/2025 rd

de 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 havsför-oreningar till följd av dumpning av avfall och annat material, det vill säga det så kallade London-protokollet, 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.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Syftet med propositionen är att undanröja det befintliga regleringshindret vad gäller gränsöverskridande avskiljning av koldioxid och lagring av den under havsbotten, genom att möjliggöra provisorisk tillämpning av den internationella konventionen innan den träder i kraft internationellt. Konventionen träder i kraft internationellt när två tredjedelar av parterna har förbundit sig till den. Målet är 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 förutsätter dock också ett avtal eller ett annat arrangemang, såsom ett samförståndsavtal, med den stat som tar emot koldioxiden. Finland har inlett förhandlingar om att ingå samförståndsavtal med Norge och Danmark. Propositionen bidrar till att bygga upp den lagstiftningsgrund som behövs. Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar, men med följande anmärkningar.

Avskiljning, lagring och utnyttjande av koldioxid

Koldioxid kan lagras permanent i geologiska formationer, till exempel i avlagringar av saltvatten på omkring en kilometers djup i havsbotten. Med tekniska sänkor avses tekniskbaserade lösningar för koldioxidupptag. De kan uppstå när koldioxid avskiljs direkt från atmosfären, från rökgaser vid användning av biomassa eller indirekt från havet och den avskilda koldioxiden lagras permanent. I Finland är merparten av industrins koldioxidutsläpp biobaserad. Dessa utsläpp uppstår både från fabriker inom skogsindustrin och från energianläggningar, inklusive avfallseldade

Betänkande MiUB 4/2025 rd

kraftverk. Stora fossila utsläpp uppstår också inom oljeraffineringen, stålindustrin, cementtillverkningen och den kemiska industrin.

Avskiljning och lagring av koldioxid (Carbon Capture and Storage, CCS) är ett sätt att försöka uppnå koldioxidneutralitet. EU:s CCS-direktiv¹ 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 och det har också tagits i bruk i EES-området i Norge och Island. Målet med direktivet är att för att bidra till att bekämpa klimatiförändringar 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. Med avskiljning och utnyttjande av koldioxid (CCU, Carbon Capture and Utilisation) avses processer där koldioxid först avskiljs och sedan används som råvara för värdeskapande processer. Genomförandet av och tidsplanen för CCS-projekt beror i stor utsträckning på den nuvarande och framtida EU-lagstiftningen. Kommissionen ämnar 2026 utvärdera huruvida negativa utsläpp ska inkluderas i utsläppshandeln och eventuellt lägga fram ett lagstiftningsförslag om saken.

Betydande affärsmöjligheter

Enligt statsminister Petteri Orpos regeringsprogram är en av prioriteringarna i energi- och klimatstrategin att Finland ska utnyttja möjligheterna att snabbare än väntat minska utsläppen från industrin och energiproduktionen samt utnyttja sin i europeiskt perspektiv mycket stora potential för avskiljning och vidare användning av träbaserad koldioxid. Utskottet konstaterar att tekniken för avskiljning, utnyttjande och lagring av koldioxid erbjuder Finland betydande möjligheter att både uppnå målet om klimatneutralitet och skapa ny affärsverksamhet. Det är dock sannolikt fråga om teknik som tas i bruk först på medellång sikt och som beräknas ha en större inverkan först på 2040-talet. Som slutsats i rapporten till ett VNTEAS-projekt om avskiljning och lagring av koldioxid, som publicerades 2023, konstateras utöver en betydande affärsverksamhetspotential att det för att ta fram lösningar dock behövs starkare nationell styrning, en tydligare regleringsmiljö och åtgärder för att säkerställa hållbarheten.²

Förutsättningar för att förverkliga affärsmöjligheter på medellång sikt skapas redan nu. 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 tillverkning 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 inga geologiska formationer som lämpar sig för permanent lagring av koldioxid. Att antalet utsläppsrätter minskat betydligt på marknaden skapar också tryck på att ta i bruk CCS-lösningar.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG om geologisk lagring av koldioxid.

² Carbon dioxide use and removal Prospects and policies Lauri Kujanpää, Alexander Reznichenko, Heidi Saastamoinen, Sampo Mäkikouri, Sampo Soimakallio, Oras Tynkkynen, Juha Lehtonen, Tom Wirtanen, Onni Linjala, Lassi Similä, Janne Keränen, Esko Salo, Jere Elfving, Kati Koponen PUBLICATIONS OF THE GOVERNMENT'S ANALYSIS, ASSESSMENT AND RESEARCH ACTIVITIES 2023:19.

Betänkande MiUB 4/2025 rd

Propositionen behövs för att bygga upp den ovan nämnda regleringsgrunden, eftersom det utan den inte är möjligt att transportera koldioxid för lagring utanför Finland. I det internationella konventionssystemets struktur föreslås provisorisk tillämpning 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. Tills vidare har följande länder meddelat att de inför provisorisk tillämpning: Nederländerna, Norge, Danmark, Sverige, Belgien, Schweiz, Förenade kungariket och Sydkorea.

Utskottet anser det vara viktigt att Finland har inlett förhandlingar om samförståndsavtal med Norge och Danmark, vilket skapar en grund för avtal om transport och lagring av koldioxid. Med tanke på det begränsade antalet projekt för geologisk lagring i närområdena, den eventuellt långa projektutvecklingen och riskerna är det ändamålsenligt att inleda arrangemang med alla de stater som under de närmaste åren är beredda att ta emot koldioxid för lagring och omfattas av relevant EU-reglering. Detta möjliggör en så bred förhandlingsposition som möjligt för finländska projekt. Också klimatpanelen³ har betonat att det är till nytta för finländska aktörer och genomförandet av tekniska kolsänkor om det på statlig nivå tas strategiska initiativ och spridda åtgärder sammanslås till en enhetlig front. Finland har för närvarande inga direkta ekonomiska incitament för att producera tekniska kolsänkor med undantag av den frivilliga utsläppsmarknaden. Utredning av en omvänd auktion (anbudsförfarande) eller någon annan ekonomisk incitamentsmekanism bör inledas snart om man vill genomföra projekt i början av 2030-talet.

Utskottet betonar särskilt den potential som koldioxidbaserade produkter har för att uppnå klimatmålen och vikten av att värdekedjan i anslutning till detta byggs upp ur ett ekonomiskt perspektiv. Enligt VTT:s färsk utredning⁴ kan CCU-produkternas värde i Finland före 2040 stiga till rentav sju miljarder euro per år, eftersom efterfrågan på koldioxidbaserade produkter i Europa kommer att stiga på vägen mot koldioxidneutralitet, vilket innebär en betydande affärsmöjlighet särskilt för finsk industri. Utöver lagringen måste man särskilt ta hänsyn till den betydande nationella potentialen för användning av koldioxid när det gäller kompetens inom produkter med hög förädlingsgrad. Tekniken för avskiljning av koldioxid kan skapa nya industribranscher och affärsmöjligheter och därmed skapa ekonomisk tillväxt. Finland har en rätt exceptionell ställning på EU:s vätgasmarknad tack vare tillgången till biogen koldioxid, eftersom biogen koldioxid är den koldioxidkälla som EU-regleringen gynnar vid produktion av elbränslen som vidareförädlas från väte. För Finland är det således särskilt viktigt att främja avskiljning och lagring av biogen koldioxid (BECCS) samt avskiljning och användning av biogen koldioxid (BECCU).

Konsekvenser för miljön

CCU- och CCS-teknologier har en enorm potential när det gäller att minska miljöpåverkan och, om de tillämpas rätt, för att begränsa klimatförändringarna. För att positiva climateffekter ska uppnås måste tekniken fungera med utsläppsfri energi. Vid övergång till ett energisystem med

3 TEKNOLOGISTEN HIILINIELUJEN MAHDOLLISUUDET JA NIIDEN EDISTÄMINEN SUOMESSA Lauri Kujanpää, Kati Koponen, Onni Linjala, Sampo Mäkikouri, Antti Arasto Suomen ilmasto-paneeli Raportti 5/2023.

4 Projektiraportti 21.8.2024: Selvitys hiilidioksidin talteenoton ja hyötykäytön kansallisesta ilmasto- ja talouspotentialista. VTT: Sampo Mäkikouri, Lauri Kujanpää, Juha Lehtonen, Niko Heikkinen, Onni Linjala, Eveliina Jutila, Kati Koponen, Matti Reinikainen.

Betänkande MiUB 4/2025 rd

låga koldioxidutsläpp kan CCU- och CCS-teknologierna och en kombination av dem vara en fungerande delösning vid sidan av andra metoder. Användning av koldioxid i kortlivade produkter kan bidra till att minska utsläppen genom att ersätta fossila råvaror, men den avlägsnar inte koldioxid från atmosfären.

Man måste se till att lagringen är säker med tanke på miljön. Koldioxiden måste pumpas ner så djupt att det rådande trycket och temperaturen håller den flytande och därtill måste marken vara seismiskt stabilt. Många olje- och gasfyndigheter som redan tömts har tidigare undersökts så grundligt att det inte nödvändigtvis krävs omfattande undersökningar för att samla in behövliga uppgifter. Dessutom har metoden redan använts i årtionden, eftersom kolväteindustrin sedan 1970-talet har pumpat tillbaka koldioxid till fyndigheterna för att öka produktionen.

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. CCS-projekt omfattas under vissa förutsättningar av förfarandet för miljökonsekvensbedömning. När det gäller konkreta projekt hanteras miljökonsekvenserna således genom förfaranden enligt miljölagstiftningen.

Avslutningsvis

De tekniska lösningarna för koldioxidupptag är av intresse för Finland, särskilt då de ger möjlighet att delvis kompensera för att markanvändningssektorns kolsänka minskat på sistone. Att främja tekniska lösningar för upptag undanröjer dock inte behovet av att främja markanvändningssektorns hållbarhet. Det är alltid också fråga om att hitta kostnadseffektiva lösningar. De utmaningar klimatförändringen medför kräver att alla ändamålsenliga metoder används.

I sin ovannämnda rapport om tekniska sänkor konstaterar klimatpanelen att en strategi och incitament för avskiljning, lagring och användning av koldioxid bör utarbetas i brådsnande ordning. Den begränsade mängden geologisk lagringskapacitet kan utgöra en betydande flaskhals, och för att undanröja den bör man i Finland betydligt mer aktivt förbereda projekt för avskiljning av koldioxid. Liksom klimatpanelen betonar också utskottet att tekniska sänkor erbjuder ytterligare ett sätt att uppnå Finlands klimatmål efter 2030, men de får inte åsidosätta eller bromsa upp andra klimatåtgärder.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 222/2024 rd utan ändringar.

Betänkande MiUB 4/2025 rd

Helsingfors 20.2.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Krista Mikkonen gröna
vice ordförande Pinja Perholehto sd
medlem Pauli Aalto-Setälä saml
medlem Marko Asell sd
medlem Noora Fagerström saml
medlem Petri Huru saf
medlem Christoffer Ingo sv
medlem Vesa Kallio cent
medlem Mai Kivelä vänst
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Johan Kvarnström sd
medlem Jorma Piisinen saf
medlem Merja Rasinkangas saf
medlem Tere Sammallahti saml
medlem Sara Seppänen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.