

Helsingfors/Mariehamn 29.10.2012

Nr 30/12

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
21.9.2012, nr 158/2012.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslag om ändring av 1 och 5 §§ landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel, antagen av lagtinget 21.9.2012.

Landskapslagens huvudsakliga innehåll

Genom landskapslagen görs rikets lag om utsläppshandel (FFS 311/2011, nedan rikslagen) med vissa undantag tillämplig i landskapet. Detta sker genom att rikslagen ersätter den tidigare lagen om utsläppshandel (FFS 683/2004) i blankettlagens 1 § 1 mom. 1 punkt. Landskapslagen avser att implementera Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapsystemet för handel med utsläppsätter för växthusgaser (nedan utsläppshandelsdirektivet) i landskapslagstiftningen.

Bakgrunden till rikslagen och dess centrala innehåll

Av regeringens proposition med förslag till lag om utsläppshandel (RP 315/2010 rd) framgår att utsläppshandelsdirektivet på ett märkbart sätt ändrar EU:s system för handel med utsläpp efter 2012. Av dessa ändringar följer att betydande ändringar också måste göras i den nationella lagstiftningen. De största ändringarna jämfört med perioderna 2005-2007 och 2008 – 2012 gäller fastställandet av den totala kvantiteten utsläppsätter, tilldelningen av utsläppsätter och användningen av projektmekanismer i EU:s utsläppshandelssystem. Direktivets tillämpningsområde har dessutom utvidgats och preciserats och man övergår från systemet med nationella register till ett gemensamt EU-register. I direktivet har änd-

ringar gjorts också i fråga om tillståndet till utsläpp av växthusgaser, övervakningen och verifieringen av utsläpp samt vissa andra ändringar gällande handelsperioden 2013-2020 och tiden därefter. Det nationella genomförandet av utsläppshandelsdirektivet skulle ha inneburit att flera kapitel i den gällande lagen om utsläppshandel, som genom landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel (ÅFS 31/2009) gjorts tillämplig i landskapet, ändrades helt samt att innehållsmässiga eller tekniska ändringar gjordes i nästan alla andra paragrafer. Med anledning härav har en helt ny rikslag antagits som ska tillämpas dels från och med ingången av handelsperioden 2013-2020 samt dels på beredningen av tilldelningen av utsläppsrätter och tillstånden för utsläpp av växthusgaser för nämnda handelsperiod. Den gällande lagen om utsläppshandel ska dock fortfarande tillämpas på verksamhetsutövarnas, kontrollörernas och myndigheternas rättigheter och skyldigheter beträffande handelsperioderna 2005-2007 och 2008-2012.

Syftet med rikslagen är att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt sätt främja minskningen av utsläppen av växthusgaser. Liksom tidigare förutsätts en anläggning ha tillstånd för utsläpp av växthusgaser. De största ändringarna jämfört med tidigare lagstiftning gäller fastställande av den totala kvantiteten utsläppsrätter och tilldelningen av utsläppsrätter. I rikslagen har intagits de centrala principerna i utsläppshandelsdirektivet som gäller den totala kvantiteten utsläppsrätter, reglerna för tilldelning av gratis utsläppsrätter och auktioneringen av utsläppsrätter. I lagens 3 kap. konstateras att Europeiska kommissionen fastställer den totala kvantiteten av årliga utsläppsrätter för samtliga anläggningar inom Europeiska unionen. Under handelsperioden 2013-2020 tilldelas utsläppsrätterna inom hela Europeiska unionen enligt harmoniserade tilldelningsmetoder. I kapitlet konstateras också, i likhet med direktivet, vilka sektorer som ska få gratis utsläppsrätter. I lagens 4 och 5 kap. ingår bestämmelser om gratis tilldelning av utsläppsrätter, och i lagens 6 kap. om auktionering av utsläppsrätter under handelsperioden 2013 – 2020. I enlighet med upphandlingsdirektivet övergår man från och med ingången av 2012 från ett system med nationella register i vilka utsläppsrätter registreras till ett gemensamt EU-register. Bestämmelser om EU:s register och dess nationella funktioner finns i rikslagens 8 kap. Rikslagen innehåller även bestämmelser om registrering, överlämnande och annullering av utsläppsrätter, övervakning, anmälan och verifiering av utsläpp samt påföljder, överklagande och verkställande av beslut.

Lagstiftningsbehörigheten

I en landskapslag kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen för Åland för vinnande av enhetlighet och överskådlighet intas stadganden av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande stadganden i rikslag. Intagande av sådana

stadganden i en landskapslag medför inte ändring i fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet.

Landskapslagen gäller natur- och miljövård, landskapets myndigheter samt näringsverksamhet vilka områden helt eller huvudsakligen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 1, 10 och 22 punkterna i självstyrelselagen.

Jämlikt 27 § 1 och 2 punkterna i självstyrelselagen hör bl.a. de medborgerliga rättigheterna och avvikelser från grundlag till rikets behörighet. I motiveringarna till regeringens proposition med förslag till lag om utsläppshandel (RP 49/2004 rd) och grundlagsutskottets utlåtande över den (GrUU 14/2004 rd) har det nationella genomförandet av utsläppshandelsdirektivet bedömts i förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. I förarbetena till den nu aktuella rikslagen (RP 315/2010 rd) konstateras att den föreslagna lagens bestämmelser i fråga om den näringsfrihet som föreskrivs i 18 § 1 mom. i grundlagen, det egendomsskydd som föreskrivs i 15 § i grundlagen, ändringssökande och verkställighet av beslut samt om delegering av offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen, motsvarar bestämmelserna i lagen om utsläppshandel av den 30 juli 2004 när det gäller bedömningen av frågan om lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 14/2004 rd anfört att förslaget till lag om utsläppshandel (RP 49/2004 rd) kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med hänvisning härtill görs i regeringens proposition (RP 315/2010 rd) slutsatsen att även föreliggande rikslag kan antas i vanlig lagstiftningsordning. Inte heller Ålandsdelegationen eller Högsta domstolen hade i sina utlåtanden över den av lagtinget 6.4.2005 antagna landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel, varigenom ifrågavarande rikslag gjordes tillämplig i landskapet, några anmärkningar i detta hänseende. De bestämmelser i föreliggande landskapslag som med stöd av självstyrelselagens 27 § 1 och 2 punkterna kan utgöra riksbehörighet, kan således med stöd av självstyrelselagens 19 § 3 mom. intas i landskapslagstiftningen.

Enligt 27 § 4 punkten i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9a kap. Då åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som fattas inom Europeiska unionen är lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden för Ålands del delad mellan landskapet och riket på det sätt som anges i självstyrelselagen. Behörighetsfördelningen i självstyrelselagen mellan landskapet och riket bibehålls också vid genomförandet av gemenskapsrätten. I fråga om den interna kompetensfördelningen mellan riket och landskapet är det landskapets sak att se till att gemenskapsrätten genomförs i landskapet till den del en fråga hör till medlemsstatens behörighet, men enligt självstyrelselagen ankommer på landskapet.

Ålandsdelegationen konstaterar att genom föreliggande landskapslag inte görs någon ändring i blankettlagens 3 § enligt vilken förvaltningsuppgifter, som enligt lagen om utsläppshandel handhas av myndigheter i riket, sköts i landskapet av landskapsregeringen till den del förvaltningen grundar sig på landskapets behörighet på området. Bestämmelsen förblir därför diffus även vid tillämpningen på Åland av föreliggande rikslag. I landskapslagens 5 § 2-3 moment har dock intagits några bestämmelser som berör landskapsregeringen. Riktgivande är de utlåtanden som tidigare avgivits beträffande lagstiftningen om utsläppsrätter. Högsta domstolen konstaterade i utlåtande 29.6.2005 att direktiv 2003/87/EG slår fast ett system som innebär att den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas i en medlemsstat för en given period ska stämma överens med medlemsstatens skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt beslut 2002/358/EG och Kyotoprotokollet. Den nationella fördelningsplanen ska utformas så att detta krav uppfylls. Systemet medger inte heller att behörigheten att bevilja utsläppsrätter skulle fördelas mellan statsrådet och landskapsregeringen utgående från en sådan "kvotfördelning" mellan riket och landskapet, som landskapslagens 5 § 3 mom. ursprungligen föreskrev i den landskapslag lagtinget 6.4.2005 antog. Även om direktivet inte innehöll något krav på att beviljandet av utsläppsrätter inom en medlemsstat borde skötas av en enda central myndighet, står det enligt Högsta domstolen klart att beviljandet av utsläppsrätter måste organiseras på ett sätt som säkerställer att alla verksamhetsutövare behandlas på enhetliga grunder, inom ramen för den nationella fördelningsplanen och med beaktande av behovet av att även nya deltagare får tillgång till utsläppsrätter. I enlighet härmed ansåg Högsta domstolen att bestämmelsen i 5 § 3 mom., enligt vilken den kvot av utsläppsrätter som ska fördelas fastställs av landskapsregeringen med beaktande av avtal om landskapets andel av Finlands utsläppsrätt, utgjorde en behörighetsöverskridning.

I utlåtande 15.12.2005 över ett förslag till överenskommelseförordning om skötseln i landskapet Åland av vissa förvaltningsuppgifter som rör handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser anförde Ålandsdelegationen att det ankommer på statsrådet att besluta om den nationella fördelningsplanen, som bl.a. omfattar det totala antalet utsläppsrätter och fördelningsgrunderna för dessa. Med beaktande särskilt av bestämmelserna i 18 § 10 och 22 punkterna samt 59 b § i självstyrelselagen är en samverkan mellan rikets och landskapets myndigheter härvid nödvändig. I landskapets behörighet gällande natur- och miljövård och näringsverksamhet ingår även att besluta om fördelningen och beviljandet av utsläppsrätter på landskapsnivå. I landskapets behörighet ingår även förvaltningsuppgifter som rör utsläppsregister och registerhantering samt övervakning och kontroll av utsläpp. Det som anförs ovan gäller i tillämpliga delar även beträffande föreliggande landskapslag. Med beaktande av det ovannämnda föranleder bestämmelserna i landskapslagens 5 §

2-3 moment inte anmärkingar från Ålandsdelegationens sida, eftersom de bör anses gälla beviljandet av utsläppsrätter på landskapsnivå.

En förordningsfullmakt har intagits i landskapslagens 5 § 3 mom. Eftersom delegeringsfullmakten endast möjliggör en förlängning av den i momentet intagna tidsfristen, anser Ålandsdelegationen att delegeringsfullmakten inte kan anses beröra grunderna för individens rättigheter och skyldigheter, och uppfyller därmed förutsättningarna för delegering i självstyrelselagens 21 § 1 mom. och grundlagens 80 § 1 mom.

Rikslagens 6 kap. innehåller bestämmelser om auktionering av utsläppsrätter under handelsperioden 2013-2020. Finlands andel av de utsläppsrätter för handelsperioden 2013-2020 som auktioneras ut ska auktioneras ut via en auktionsplattform som väljs gemensamt av kommissionen och medlemsstaterna i Europeiska Unionen. Kommissionen beräknar i enlighet med artikel 10.2 i utsläppshandelsdirektivet det antal utsläppsrätter som Finland ska auktionera ut. Energimarknadsverket svarar i Finland för den nationella informationen om genomförandet av auktioner och för den eventuella utbildningen i hur auktioner genomförs. Statsrådet beslutar vem som är auktionsförrättare. I regeringens proposition (RP 315/2010 rd sida 13) konstateras beträffande behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet i fråga om dessa auktioner bl.a. följande:

”När det gäller valet av auktionsplattform och auktionsförrättare ska i fråga om behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket beaktas bestämmelserna om genomförande av beslut som fattas inom Europeiska unionen i 59 b § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). Enligt den nämnda paragrafen ska landskapsmyndigheterna och riksmyndigheterna samråda, om de åtgärder de kommer att vidta är beroende av varandra. Om endast en åtgärd kan vidtas i medlemsstaten i ett förvaltningsärende där både landskapet och riket har behörighet enligt denna lag, fattas beslutet om åtgärden av riksmyndigheten. Beslutet ska fattas efter samråd med landskapsmyndigheten så att samförstånd eftersträvas och landskapsmyndighetens ståndpunkter så långt som möjligt blir beaktade.

Valet av auktionsplattform är en sådan fråga som omfattas av delad behörighet enligt ovan och där Finland kan vidta endast en åtgärd. Finland som stat kan endast delta i auktioner som genomförs via en gemensam auktionsplattform eller alternativt ordna en egen auktion i form av s.k. opt out-auktion. Det är inte möjligt att ordna saken inom en medlemsstat så att utsläppsrätterna fördelas mellan flera olika handelsplattformar. Frågan bör således avgöras genom samråd och ett eventuellt avtal mellan landskapet och riket. Ålands landskapsregering har meddelat att landskapet inte har någon anledning att motsätta sig rikets förslag om att Finland ska delta i den centraliserade auktionen.

I 59 b § 3 mom. i självstyrelselagen för Åland föreskrivs att om medlemsstaterna enligt gemenskapsrätten i något fall där både landskapet och riket har behörighet får utse endast en förvaltningsmyndighet, utser riket denna myndighet. Valet av auktionsförrättare är ett exempel på ett sådant fall där en förvaltningsmyndighet utses. Enligt kommissionens auktionsförordning får medlemsstaten förordna endast en auktionsförrättare. Medlemsstaterna har också möjlighet att välja en gemensam auktionsförrättare. Lagförslaget utgår från att statsrådet beslutar om valet av auktionsförrättare”.

Ålandsdelegationen hänvisar i detta sammanhang till ovan nämnda konstateranden.

Enligt rikslagens 37 § 3 mom. tar auktionsförrättaren emot Finlands auktionsintäkter och redovisar intäkterna till staten. Några avvikelser har i fråga om detta inte intagits i landskapslagen. I landskapsregeringens lagförslag (nr 22/2011-2012) anges dock att landskapsregeringen förutsätter att medel som betalas av aktörer i landskapet överförs från rikets till landskapets budget. Med hänsyn till att lagstiftningen om utsläppsrätter i första hand berör rättsområdena natur- och miljövård anser Ålandsdelegationen att dessa intäkter från aktörer i landskapet, trots avsaknaden av särbestämmelser i landskapslagen, tillkommer landskapet på motsvarande sätt som avgiften för överskriden utsläppsrätt enligt blankettlagens 5 §.

I rikslagen finns bestämmelser om hur en verksamhetsutövers konkurs påverkar de lagenliga rättigheterna och skyldigheterna. Med anledning härav påpekas att enligt 27 § 23 och 41 punkterna i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om rättsskipning och andra än i paragrafen särskilt nämnda privaträttsliga angelägenheter, om de inte direkt hänför sig till ett rättsområde som enligt lagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelserna kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen.

I rikslagen ingår ett flertal stadganden om övervakning och kontroller. Med anledning härav konstateras att i landskapets behörighet även ingår att lagstifta om övervakning och inspektioner inom landskapets behörighetsområden.

Enligt rikslagens 68 § ska utsläppshandelsmyndigheten ålägga verksamhetsutövaren att till staten betala en avgift för överskriden utsläppsrätt, om verksamhetsutövaren inte senast den 30 april överlämnar ett antal utsläppsrätter som motsvarar verksamhetsutövarens utsläpp under föregående kalenderår. Ålandsdelegationen konstaterar att i fråga om en sådan avgift gäller bestämmelsen i blankettlagens 5 §, enligt vilken åläggandet för en verksamhetsutövare att betala en avgift för överskriden utsläppsrätt ska avse betalning till landskapet. Högsta domstolen har i utlåtande 29.6.2005

ansett att landskapet är behörigt att i landskapslag stadga om påföljdsavgiften.

I rikslagens 69 § anges att överskridningsavgiften är direkt utsökbar. Föreskrifter om indrivning av avgiften finns i lagen om verkställighet av skatter och avgifter (FFS 706/2007). Verkställandet av överskridningsavgiften sköts av Rättsregistercentralen. Dessa bestämmelser berör rättskipning på vilket område lagstiftningsbehörigheten tillkommer riket enligt självstyrelselagens 27 § 23 punkt, och bestämmelsen kan med stöd av 19 § 3 mom. i självstyrelselagen intas i landskapslagstiftningen. Med stöd av nämnda lagrum kan även statliga myndigheter i landskapslag påföras uppgifter vilka överensstämmer med motsvarande uppgifter i rikslagstiftningen.

Straffbestämmelserna i rikslagens 73 § kan med stöd av 18 § 25 punkten i självstyrelselagen intas i landskapslagen. Enligt 73 § 2 mom. kan den som bryter mot ett förbud eller ett åläggande som har utfärdats med stöd av lagen och förenats med vite, lämnas obestraftad för samma gärning. I landskapets behörighet enligt 18 § 25 punkten i självstyrelselagen ingår även att inta bestämmelser om när en person kan lämnas obestraftad förutsatt att dessa bestämmelser inte berör den allmänna straffrätten, som utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens 27 § 22 punkt. Straffbestämmelserna föranleder inte anmärkningar från Ålandsdelegationens sida.

Enligt 18 § 26 punkten i självstyrelselagen har landskapet rätt att lagstifta i fråga om utsättande och utdömmande av vite samt andra tvångsmedel inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelser härom kan innefattas i landskapsregleringen.

Enligt rikslagens 74 § har utsläppshandelsmyndigheten rätt att ta ut en avgift för behandling av ett tillstånd, en anmälan, ett godkännande eller ett annat ärende enligt lag. Utsläppshandelsmyndigheten har dessutom rätt att ta ut en avgift för uppgifter som gäller skötseln av kontona i det register som avses i 46 §. I landskapslagens 5 § 4 mom. anges att det med avvikelse från bestämmelserna i rikslagens 74 § finns bestämmelser om avgifter för landskapsregeringens prestationer i landskapslagen om grunderna för avgifter till landskapet. Till den del bestämmelserna blir tillämpliga på landskapets myndigheter kan de med stöd av 18 § 5 punkten i självstyrelselagen intas i landskapsregleringen.

I föreliggande landskapslag har besvärsmåttelserna i den genom landskapslagen antagna rikslagstiftningen inte undantagits från dess tillämpningsområde. Det oaktat ska besvärsmåttelserna i självstyrelselagens 25 § följas i angelägenheter som hör till landskapets behörighet.

Ålandsdelegationen konstaterar att justitieministeriet i det nu aktuella ärendet meddelat att ministeriet inte i ärendet avser att inkomma med ett utlåtande av sin enhet för europarätt och internationella frågor. Ministeriet har dock inkommit med vissa synpunkter gällande landskapslagens 5 §, vilka bifogas.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen har med beaktande av självstyrelselagens för Åland stadganden funnit att hinder för ikraftträdande av landskapslagen inte föreligger.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson och Mäenpää samt suppleanterna Kuusiniemi och Lindholm.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare