

Helsingfors/Mariehamn 10.2.2023**Nr 13/23****Hänvisning** Kommunikationsministeriets skrivelse 13.1.2023.

Till Kommunikationsministeriet

Ärende

Kommunikationsministeriet har i skrivelse 13.01.2023 begärt Ålandsdelegationens utlåtande om tolkningen av 18 § 10 punkten och 27 § 13 punkten i självstyrelselagen för Åland. Till handlingarna har ministeriet fogat Ålands landskapsregerings brev 20.9.2022 till kommunikationsministeriet angående ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/877EG, (EU) 2015/757.

Ålands landskapsregering inkom med utlåtande till Ålandsdelegationen 8.2.2023.

Grunden för Ålandsdelegationens utlåtande

Enligt 56 § i självstyrelselagen för Åland ger Ålandsdelegationen på begäran utlåtanden till statsrådet och ministerierna samt till landskapsregeringen och domstolar. Till delegationens uppgifter hör således att såsom ett sakkunnigorgan ge utlåtande i frågor som gäller tillämpningen av självstyrelselagen. Ålandsdelegationen konstaterar dock att landskapets lagstiftningsbehörighet avgörs entydigt endast i samband med stiftandet av landskapslagar, som efter granskning av Ålandsdelegationen och i förekommande fall av Högsta domstolen, av republikens president antingen godkänns eller genom veto bringas att förfalla. Däremot sker i samband med riksdagens lagstiftning inte någon motsvarande bedömning av lagstiftningens tillämpning i landskapet Åland. Saknas landskapslagstiftning på området och behörigheten inte direkt framgår av uppdelningen i självstyrelselagen kan myndigheterna vara tvungna att, såsom i detta fall, själva tolka innebörden av självstyrelselagens bestämmelser. Uppstår meningsskiljaktigheter i fråga om vissa förvaltningsbefogenheter kan ett utlåtande på nu gjort sätt inbegäras av Ålandsdelegationen, alternativt föras till Högsta domstolen för avgörande enligt 60 § i självstyrelselagen.

Postadress:

Ålandsdelegationen
Statens ämbetsverk på Åland
PB 58
22101 MARIEHAMN

Telefon:

växel 018-635270

Telefax:

018-635268

Adress i Helsingfors:

Annegatan 22 A 3
00100 HELSINGFORS

Frågeställningen och dess bakgrund

I juli 2021 lade europeiska kommissionen ett förslag till ett nytt direktiv om utsläppshandel. Det nya direktivet utvidgar utsläppshandeln så att den även omfattar sjöfarten. Enligt gällande bestämmelser tillämpas utsläppshandeln på fasta anläggningar och på flygtrafiken. Enligt kommissionens förslag ska utsläppen från sjötransporter stegvis börja omfattas av de skyldigheter som utsläppshandeln medför, och sjöfarten ska ingå i samma system för handel med utsläppsrätter som fasta anläggningar. I skrivelsen hänvisar kommunikationsministeriet till statsrådets skrivelse till riksdagen (U 60/2021 rd om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av utsläppshandelsdirektivet, beslutet om reserven för marknadsstabilitet och MRV-förordningen om koldioxidutsläpp från sjötransporter samt kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ändring av beslutet om reserven för marknadsstabilitet). I statsrådets skrivelse anges att syftet med direktivförslaget bl.a. är att stärka det nuvarande utsläppshandelssystemet så att det bidrar till att säkerställa att det mål för minskning av utsläppen med minst 55 procent som överenskommit för 2030 uppnås samt att säkerställa att sjötransporter, vägtransporter och byggnader, vilka nu ligger utanför tillämpningsområdet för utsläppshandeln, på ett kostnadseffektivt sätt bidrar till uppnåendet av EU:s klimatomål genom att integrera utsläppen från sjötransporter i den nuvarande utsläppshandeln och genom att inrätta ett separat system för handel med utsläppsrätter för vägtransporter och byggnader. Enligt kommissionens förslag ska utsläppshandeln för sjöfarten omfatta växthusgasutsläpp enligt EU:s förordning (EU) 2015/757 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter (nedan MRV-förordningen). Enligt gällande lagstiftning innebär detta att utsläppshandeln ska tillämpas på koldioxidutsläpp från fartyg som befinner sig i medlemsstaternas hamnar och på resor mellan medlemsstaternas hamnar, inklusive sjötransporter inom medlemsstaterna. Dessutom ska skyldigheterna till följd av utsläppshandeln gälla 50 procent av de koldioxidutsläpp som uppkommer vid resor mellan hamnar i medlemsstaterna och i tredjeländer.

Skyldigheten att överlämna ett antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen gäller enligt kommissionens förslag rederierna. Med rederi avses ett fartygs ägare eller någon annan organisation eller person som har tagit ansvar för fartygets drift och för att den internationella säkerhetsorganisationskoden följs i enlighet med bilagan till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 336/2006. I stället för ägaren kan således t.ex. den befraktare som hyr fartyget vara ansvarig för överlämnandet av utsläppsrätter. Enligt förslaget ska på handeln med utsläpp från sjötransporter i huvudsak tillämpas MRV-förordningens regler om övervakning, rapportering och ackreditering, som kommissionen föreslår att ska delvis ändras. Enligt den gällande MRV-förordningen samlas uppgifterna in fartygsspecifikt. Kommissionen föreslår ändringar i MRV-förordningen och utsläppshandelsdirektivet på basis av vilka de sammanräknade uppgifterna om utsläpp per fartyg samlas in, sammanställs och verifieras för utsläppshandeln även per rederi. Motsvarande ändringar föreslås i de uppgifter som åligger myndigheterna. Definitionen av administrativ myndighet i MRV-förordningen ändras så att den hänvisar till den administrativa myndighet som

definieras i utsläppshandelsdirektivet och som ansvarar för tillsynen över rederier. Den administrativa myndighet som ansvarar för tillsynen över ett rederi bestäms utifrån i vilken medlemsstats register rederiet är upptaget. När det gäller rederier som är upptagna i tredjeländers register bestäms den administrativa myndigheten på basis av hamnanlöpen under de två föregående åren.

Enligt kommunikationsministeriets skrivelse råder det olika uppfattningar om utsläppshandeln för sjötransporter och det är oklart vem som har lagstiftningsbehörighet i frågan. Enligt 18 § 10 och 22 punkterna i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i frågor som rör bland annat natur- och miljövård och näringsverksamhet, medan riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om handelsjöfart och farleder för handelssjöfarten enligt 27 § 13 punkten. Dessutom råder det oklarhet kring lagstiftningsbehörigheten gällande ett undantag för öar. Enligt det preliminära förhandlingsresultatet ska direktivet innehålla en artikel som låter en medlemsstat utnyttja undantaget, som innebär att resor med passagerarfartyg (dock inte kryssningsfartyg) och passagerarbilfärjor faller utanför tillämpningsområdet när resan går från en hamn i ett medlemsland till en ö med färre än 200 000 invånare i samma medlemsland. Avsikten med undantaget är att främja tillräckliga sjöförbindelser från öarna. Det är sannolikt att det kommer att ingå ett motsvarande undantag i fråga om öar i förordningen om användning av förnybara och utsläppssnåla bränslen inom sjötrafiken. Kommunikationsministeriet ber Ålandsdelegationen ta ställning till om riket eller landskapet Åland har lagstiftningsbehörighet i fråga om de ovan beskrivna bestämmelserna om utsläppshandeln för sjötransporter. Om landskapet anses ha lagstiftningsbehörighet i fråga om utsläppshandeln för sjötransporter, ber ministeriet Ålandsdelegationen ta ställning till om undantaget i fråga om öar hör till rikets eller till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

Lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten

Såsom ovan konstaterats tillkommer lagstiftningsbehörigheten gällande natur- och miljövård, friluftsliv och vattenrätt landskapet enligt självstyrelselagens 18 § 10 punkt. Enligt lagens 18 § 22 punkt utgör även näringsverksamhet landskapsbehörighet med undantag av bl.a. handelssjöfart samt farleder för handelssjöfart och utrikeshandeln.

Lagstiftningsbehörigheten gällande handelssjöfarten samt farleder för handelssjöfarten tillkommer riket enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen. I regeringens proposition med förslag till gällande självstyrelselag (RP nr 73/1990 rd) anges på sidan 75 i detaljmotiveringen till 18 § 13 följande:

”Begreppet handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten skall i princip motsvara begreppen ”privat sjörätt” och ”lots- och fyrväsendet samt annan offentlig sjörätt” i 11 § 2 mom. 8 och 17 punkten i den gällande självstyrelselagen. Den reglering som avser förutsättningarna för och sättet att bedriva handelssjöfart är också enligt förslaget en riksangelägenhet. Likaså hör lagstiftningen om farleder som används för handelssjöfarten till rikets lagstiftningsbehörighet. I 30 § 12-14 punkten föreslås

vissa begränsningar i fråga om förvaltningen rörande fartbegränsningar i farleder, inrättande av nya farleder och beträffande cabotagerätten. Det sistnämnda området skall enligt huvudregeln anses ankomma på riksmyndigheterna enligt denna punkt i förslaget.”

Statsrådets skrivelse och landskapsregeringens utlåtanden

I skrivelsen till Ålandsdelegationen hänvisar kommunikationsministeriet till bedömningen i statsrådets ovan nämnda skrivelse (U 60/2021) enligt vilken riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om utsläppshandeln för sjötransporter. Motiveringen till detta är att även om målet med direktivet handlar om miljövård, är det i utsläppshandeln för sjötransporter fråga om handelssjöfart. Utsläppshandeln för sjötransporter är baserad på EU:s MRV-förordning. Riket har haft ansvaret för att genomföra förordningen. Internationellt ingås avtal om miljöfrågor inom sjöfarten vid internationella sjöfartsorganisationen IMO:s kommitté för miljövård. IMO:s åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser har ansetts höra till rikets behörighet, eftersom bestämmelserna har ansetts vara av operativ karaktär för handelssjöfarten. Riket har därför lagstiftningsbehörighet när det handlar om att utvidga utsläppshandeln så att den omfattar sjötrafiken. I övrigt anses landskapet ha lagstiftningsbehörighet när det handlar om de förslag som rör utsläppshandel.

I landskapsregeringens skrivelse 20.9.2022 anför landskapsregeringen att eftersom landskapet har lagstiftningsbehörighet såväl avseende miljövård som näringsverksamhet i enlighet med 18 § 10 punkten och 18 § 22 punkten i självstyrelselagen tillfaller lagstiftningsbehörigheten landskapet i likhet med utsläppsrätter för luftfarten. Behörigheten är fördelad så att förvaltnings- och lagstiftningsbehörigheten följs åt och ansvaret för förvaltningen gällande de åländska aktörerna tillfaller landskapsregeringen. Landskapsregeringen eller underlydande myndighet är ansvarig gällande tillsyn, beslut och synpunkter gällande åländska aktörer. I nuvarande system ges Energimyndigheten i riket genom överenskommelseförordning befogenheter att i landskapet administrera uppgifter där åländska aktörer ingår i samma nationella register som övriga för bokföring av utsläppsenheter. I övrigt anför landskapsregeringen i skrivelsen sina synpunkter gällande kommissionens förslag. I utlåtandet 8.2.2023 konstaterar landskapsregeringen bl.a. att den omständigheten att lagstiftningen om utsläppsrättigheter nu har utsträckts till att även omfatta sjöfarten inte innebär att behörighetsfördelningen ändras. Lagstiftningen har sin starkaste anknytning till ett ökat miljöskydd och dess anknytning till sjöfarten handlar endast om att få ned utsläppen inom sjöfarten, någon annan reglering av sjöfarten ingår inte i förslaget. Således är detta en fråga om miljövård och inte en fråga om handelssjöfart. Öundantaget kan inte särskiljas från behörighetsfrågan gällande utsläppsrätter för sjöfarten i stort. Således omfattas även öundantaget av landskapets lagstiftningsbehörighet. Till de delar landskapet har lagstiftningsbehörighet så avses rätten att utforma lagstiftningen på ett för Åland ändamålsenligt sätt.

Ålandsdelegationens slutsats

Kommissionen föreslår att utsläppen från resor inom EU, utsläppen från hamnar i medlemsstaterna och 50 procent av utsläppen från resor mellan hamnar i medlemsstaterna och hamnar i tredjeländer ska inkluderas i utsläppshandeln. På grund av Finlands geografiska läge är sjötransporternas betydelse för landets utrikeshandel särskilt stor. I statsrådets skrivelse (U 60/2021) beskrivs konsekvenserna av utvidgningen av utsläppshandeln till sjöfarten. Det konstateras att sjötransporterna är centrala för Finlands handel inom EU. En utvidgning uppskattas medföra konsekvenser för Finlands logistiska kostnader, samhällsekonomi och konkurrenskraft. Konsekvenserna för nationalprodukten beror dels på att importen blir dyrare, dels på att exportens priskonkurrenskraft försämras och exporten minskar. Konsekvenserna för exporten är i de flesta sektorer desto större ju större utsläppshandeln är. Höjningen av importpriserna på konsumtionsvaror drabbar direkt hushållens konsumtion, där minskningen minskar nationalprodukten nästan lika mycket som minskningen av exporten. Utsläppshandelns ekonomiska konsekvenser uppskattas vara ungefär dubbelt så stora, om priset på en utsläpps rätt blir dubbelt så högt som de prisantaganden som nu använts.

Det att utsläppshandeln riktar sig till sjöfarten och dess betydelse för utrikeshandeln och de konsekvenser den aktuella utvidgningen av utsläppshandeln skulle medföra för dessa talar för att denna utsläppshandel skulle utgöra riksbehörighet.

Ålandsdelegationen konstaterar dock, liksom kommunikationsministeriet i skrivelsen till delegationen, att utsläppshandeln är ett av EU:s viktigaste instrument i klimatpolitiken. EU-kommissionen har bedömt att en skärpning och utvidgning av EU:s utsläppshandel behövs för att uppnå klimatmålen i både EU:s klimatlag och i Parisavtalet. Genom en effektiviserad minskning av växthusgasutsläppen kan man dämpa de skadliga effekterna av utsläppen samt riskerna för samhällena och naturen. Kommissionens förslag bidrar också till uppnåendet av det nationella målet om klimatneutralitet 2035.

Med anledning av ovanstående gör Ålandsdelegationen bedömningen att den planerade utvidgningen av utsläppshandeln främst berör natur- och miljövården, och således utgör landskapsbehörighet. Landskapets behörighet omfattar rederier med hemort i landskapet.

Vid lagstiftningskontrollen enligt 19 § i självstyrelselagen har lagstiftningsbehörigheten gällande utsläppshandel hänförs till landskapets behörighet gällande natur- och miljövård samt näringsverksamhet. Detta har även gällt beträffande handeln med utsläppsrätter för luftfarten (Ålandsdelegationens utlåtanden 4.3.2009, nr. 9/09 och 25.10.2010, nr. 39/10).

Däremot anser Ålandsdelegationen att bestämmelsen om undantag i fråga om öar är en angelägenhet som gäller Finland som medlemsstat. Landskapets lagstiftningskompetens omfattar endast landskapets område. Undantaget gäller resor med passagerarfartyg (ej kryssningsfartyg) och passagerarbilfärjor från en hamn i ett medlemsland till en ö med färre än 200 000 invånare i samma medlemsland. Eftersom endast fartyg med en bruttodräktighet över 5 000 skulle omfattas av utsläppshandeln skulle detta undantag gälla resor mellan riket och Åland, och inte

trafik endast inom landskapet, och således utsträcka sig utanför landskapets område.

Närvarande

Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Dahlén, Lampi, Leino-Sandberg och Siitari.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare