

Helsingfors/Mariehamn 4.3.2009

Nr 9/09

**Hänvisning** Ålands lagtings skrivelse  
30.1.2009, nr 27/2009.

Till Justitieministeriet

**Ärende** Utlåtande över landskapslag om tillämpning av riksförfattningar om utsläppshandel, antagen av lagtinget 30.1.2009.

**Inledning** Landskapslagen är en s.k. blankettlag, enligt vilken rikets lag om utsläppshandel (FFS 683/2004) och rikets lag om användning av Kyotomekanismerna (FFS 109/2007) skall tillämpas i landskapet med vissa i landskapslagen angivna avvikelser. Genom landskapslagen upphävs landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel (ÅFS 60/2005). Genom den lag som nu upphävs gjordes ovan nämnda rikslag om utsläppshandel tillämplig i landskapet, och Ålandsdelegationen avgav 17.5.2005 utlåtande över landskapslagen. Förutom att även rikets lag om användning av Kyotomekanismerna nu görs tillämplig i landskapet innebär den nya landskapslagen inga ändringar i sak i förhållande till den tidigare blankettlagen. Redan enligt landskapslagen (ÅFS 60/2005) skulle ändringarna i lagen om utsläppshandel tillämpas från den dag de träder i kraft i riket. Sådana ändringar gjordes genom lagen om ändring av lagen om utsläppshandel (FFS 108/2007) utfärdad samma dag som rikslagen om användning av Kyotomekanismerna. Genom lagändringen intogs bestämmelser om fördelningsmetoden och fördelningskriterierna för utsläppsrätter under utsläppshandelsperioden 2008-2012 i rikslagen. Lagändringen gjorde det även möjligt för verksamhetsutövarna vid sådana anläggningar som hör till dess tillämpningsområde att inom gemenskapens interna system för utsläppshandel använda sådana utsläppsminskningar som uppnåtts genom projektbaserade mekanismer enligt Kyotoprotokollet. Denna ändring innebär bl.a. att sådana finländska företag som omfattas av utsläppshandel kan använda Kyotoutsläppsbehoveterna som ett tillägg till de utsläppsrätter

som ursprungligen tilldelats dem. De ändringar som gjorts i lagen om utsläppshandel efter Ålandsdelegationens utlåtande 17.5.2005 föranleder inga ytterligare kommentarer från delegationens sida. Med anledning härav begränsar sig Ålandsdelegationens föreliggande utlåtande till rikets lag om Kyotomekanismerna (nedan rikslagen). I övrigt hänvisar Ålandsdelegationen till utlåtandet 17.5.2005.

### **Bakgrunden till och syftet med rikslagen och landskapslagen**

I regeringens proposition gällande rikslagen (RP 108/2006 rd) konstateras att Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar (FördrS 61/1994) skapade ramar för det internationella samarbetet gällande klimatförändringen. Konventionen ålägger de industriländer som är parter i den att vidta åtgärder med vilka utsläppen av växthusgaser i atmosfären begränsas och växthusgaserna i högre grad binds i s.k. sänkor. Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring, som ingicks år 1997 (FördrS 12-13/2005) och kompletterar ramkonventionen, fastställer kvantitativa kvoter per land för industriländernas utsläpp av växthusgaser (tilldelade utsläppsmängder) för åren 2008 – 2012. Med Kyotomekanismerna kan staten skaffa sig mera av de s.k. utsläppsenheterna mot vilka de får överskrida sin egen utsläppskvot med motsvarande mängd. I motsvarande grad kan staten också sälja en del av sin utsläppskvot som har blivit onödig. Av mekanismerna är två, gemensamt genomförande (JI) och internationell utsläppshandel (ET), möjliga mellan industriländerna, medan igen den tredje mekanismen, mekanismen för en ren utveckling (CDM), förutsätter åtgärder i ett utvecklingsland. JI och CDM hänför sig till minskning av utsläpp eller ökning av sänkor som uppnås genom projekt som skall genomföras i konkreta objekt, medan ET åter är handel där föremålet är rätt till utsläpp av en viss storlek.

Mekanismer är arrangemang mellan de stater som är parter i protokollet, men protokollet möjliggör också att staten kan ge fullmakt åt någon t.ex. ett företag, att delta i användningen av en mekanismen på så sätt att företaget får de utsläppsenheter som uppkommer eller en del av dem som sina egna för att antingen använda dem själv eller sälja dem vidare. Likaså kan staten ge ett företag fullmakt att inom ramen för ET köpa utsläppsenheter och sälja dem vidare. Genom Kyotomekanismerna blir utsläppsenheterna objekt för internationell handel, en handel som kan idkas både av stater och av de juridiska personer som staterna har befullmäktigat till detta.

Syftet med rikslagen är att skapa administrativa ramar för deltagande i projektverksamheter enligt Kyotoprotokollet och internationell utsläppshandel enligt protokollet, för att de som deltar i EU:s utsläppshandel och även andra ska kunna skaffa sig utsläppsenheter, samt att föreskriva om att det register som har upprättats ge-

nom lagen om utsläppshandel ska vara det nationella register som genomförandet av Kyotoprotokollet förutsätter.

I landskapslagens förarbeten anges att lagens avsikt är att möjliggöra för åländska aktörer att kunna tillgodoräkna sig Kyotoenheter för växthusgasminskande projekt som de har deltagit i eller genomfört i andra länder. Samtidigt möjliggörs det för aktörer från andra länder att kunna genomföra sådana projekt i landskapet.

## Lagstiftningsbehörigheten

I en landskapslag kan enligt 19 § 3 mom. i självstyrelselagen 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 miljövard, landskapets myndigheter samt näringsverksamhet vilka områden helt eller huvudsakligen hör till landskapets behörighet 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 rikslagens förarbeten har lagstiftningen bedömts med beaktande särskilt av grundlagens 15 § om egendomsskydd, 18 § 1 mom. om näringsfrihet och 21 § om rättsskydd. Bestämmelserna har inte ansetts stå i strid med grundlagen (se härom RP 108/2006 rd). Ålandsdelegationen delar denna uppfattning.

Enligt 27 § 4 p. i självstyrelselagen har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9a kap. Av rikslagens förarbeten framgår att alla medlemsstater i Europeiska unionen samt Europeiska gemenskapen är parter såväl i Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar som i Kyotoprotokollet. Ur EG-rättsperspektiv är det fråga om s.k. blandavtal, d.v.s. om avtal som innehåller både sådana bestämmelser som hör till gemenskapens och sådana som hör till medlemsstaternas behörighet. Rikslagen om ändring av lagen om utsläppshandel innebär en implementering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer, det s.k. länkdirektivet. Med anledning av ovanstående påpekas att då åtgärder vidtas i Finland med anledning av beslut som fattas inom Europeiska unionen är lagstiftningsbehörigheten och behörigheten i förvaltningsärenden för Ålands del fördelad 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.

Högsta domstolen har i utlåtande 29.6.2005 över landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel bl.a. anført att Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser och om ändring av rådets direktiv 96/61/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. Verksamhetsutövare som har tillstånd till utsläpp har rätt att erhålla utsläppsrätter i enlighet med de kriterier som följer av direktivet. Eftersom regleringen av utsläpp av växthusgaser innebär att alla verksamhetsutövare med tillstånd på grund av direktivet är berättigade att erhålla anläggningsvisa utsläppsrätter enligt de kriterier som följer av direktivet och den nationella fördelningsplanen, medger detta system inte någon fördelning av en nationell "kvot" mellan riket och landskapet. Enligt Högsta domstolen medger systemet inte heller att behörigheten att bevilja utsläppsrätter skulle fördelas mellan statsrådet och landskapsregeringen utgående från en sådan "kvotfördelning" mellan riket och landskapet. Direktivet förutsätter dessutom dels att varje enskild anläggning i landet ska erhålla utsläppsrätter enligt fastställda kriterier och på samma grunder som andra i den ifrågavarande kategorin, dels att beviljandet av utsläppsrätter ska ske inom ramen för den nationella fördelningsplanen. I enlighet härmed ansåg Högsta domstolen att bestämmelsen i 5 § 3 mom. i lagtingets beslut 6.4.2005, enligt vilken den kvot av utsläppsrätter som ska fördelas fastställs av landskapsregeringen med beaktande av avtal om landskapets andel av Finlands totala utsläppsrätt, utgjorde en behörighetsöverskridning.

Enligt landskapslagens 3 § 1 mom. sköts förvaltningsuppgifter som enligt de genom landskapslagen antagna riksförfattningarna handhas av myndigheter i riket i landskapet av landskapsregeringen till den del förvaltningen grundar sig på landskapets behörighet på området. Eftersom denna bestämmelse inte närmare preciseras kan den leda till oklarheter vid tillämpningen, och är betänkelig ur rättssäkerhetssynpunkt, men innebär dock inte någon behörighetsöverskridning. De begränsningar som framgår av Högsta domstolens utlåtande 29.6.2005 är riktgivande för bestämmelsens innebörd. Dessutom konstateras att Ålandsdelegationen i utlåtande

15.12.2005 över ett förslag till en överenskommelseförordning om skötseln i landskapet Åland av vissa förvaltningsuppgifter som rör handel med utsläppsrätter avseende växthusgaser anför, att i landskapets behörighet gällande natur- och miljövård och näringsverksamhet ingår 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.

I landskapslagens 3 § 2 mom. anges att landskapsregeringen med stöd av 32 § i självstyrelselagen kan samtycka till att de förvaltningsuppgifter som avses i dess 3 § 1 mom. i enlighet med en överenskommelseförordning överförs på rikets myndigheter. Denna bestämmelse har ingen rättslig verkan utöver det som anges i självstyrelselagen. En sådan överenskommelseförordning har utfärdats (ÅFS 5/2006, FFS 87/2006) gällande den tidigare blankettlagen (ÅFS 60/2005), över vilket Ålandsdelegationen avgav det i föregående stycke beskrivna utlåtandet.

I landskapslagens 4 § berättigas landskapsregeringen att inom landskapets behörighet genom landskapsförordning besluta att författningar som utfärdats med stöd av en författning som avses i landskapslagens 1 § ska tillämpas i landskapet oförändrade eller med de ändringar som landskapsregeringen beslutar. Med anledning härav konstateras att enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett bemyndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Genom landskapslag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen och självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Denna begränsning motsvarar begränsningen i 80 § i grundlagen. Detta innebär att det tydligt ska framgå hur normgivningsmakten delegeras och vilka områden och vilka angelägenheter delegeringen gäller. Om delegeringen av normgivningsmakten inte uppfyller de krav som grundlagen uppställer, står den i strid med 27 § 1 punkten i självstyrelselagen, som hänför stiftande av grundlag och avvikelser från grundlag till rikets behörighet. I så fall utgör ett delegeringsstadgande en behörighetsöverskridning. Enligt sin ordalydelse är delegeringsstadgandet i 4 § i landskapslagen vagt till den del det bemyndigar landskapsregeringen att göra ändringar i bestämmelser som utfärdats med stöd av rikslagstiftningen. Innehållet i delegeringen preciseras och begränsas emellertid av den reglering som finns i landskapslagen, genom den antagna rikslagstiftningen samt av för landskapet bindande gemenskapsförfattningar. Dessutom begränsas de ändringar som landskapsregeringen kan göra i förhållande till riksförfattningarna genom att landskapsregeringen endast kan utfärda förordningar inom landskapets behörighet. Därtill avser stadgandet änd-

ringar av riksförfattningar på förordningsnivå eller lägre nivå. Mot denna bakgrund föreligger ingen behörighetsöverskridning.

I landskapslagens 5 § föreskrivs att en avgift som en verksamhetsutövare åläggs att betala för överskriden utsläppsrätt ska tillfalla landskapet. Motsvarande stadgande finns i 5 § 1 mom. i den gällande blankettlagen (ÅFS 60/2005). Högsta domstolen anförde i utlåtande 29.6.2005 att nämnda avgift inte är av skattenatur utan en sanktion, som hänför sig till tillsynen över systemet. Sanktionen är inte utformad som ett straff och faller därför inte under landskapets lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 25 punkten i självstyrelselagen. Däremot är det fråga om en förvaltningsrättslig påföljdsavgift. Enligt 18 § 5 punkten i nämnda lag har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om grunderna för avgifter till landskapet. Avgiften hänför sig till områden som till sitt materiella innehåll till största delen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Med beaktande av stadgandet i 18 § 27 punkten i självstyrelselagen är det därför befogat att anse att landskapet är behörigt att i landskapslag stadga om påföljdsavgiften.

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

### **Ålandsdelegationens utlåtande**

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

**Närvarande** Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Olsson och Mäenpää jämte suppleanten Lindholm.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck  
ordförande

Rainer Åkerblom  
sekreterare