

Protokoll fört vid enskild föredragning

Infrastrukturavdelningen
Allmänna byrån, I1

Beslutande
Minister
Christian Wikström

Föredragande
Avdelningsjurist
Magnus Unger

Justerat
Omedelbart

Nr 20

Utlåtande om kommunikationsministeriets begäran om
utlåtande över tolkning av 18 § 10 punkten samt 27 § 13
punkten i självstyrelselagen

ÅLR 2023/1282

51 I1

Beslut

Ålands landskapsregering beslöt avge utlåtande enligt bilaga 1, I123E15.

Bakgrund

Utlåtande om lagstiftningsbehörigheten i fråga om utsläppshandel för sjöfarten.

Hänvisning

Ålandsdelegationen

Statens Ämbetsverk på Åland

Kontaktperson

Magnus Unger

Endast per e-post:

rainer.akerblom@ambetsverket.fi

Ärende

Utlåtande om lagstiftningsbehörigheten i fråga om utsläppshandel för sjöfarten**Ärende**

Kommunikationsministeriet har den 13 januari 2023 begärt Ålandsdelegationens utlåtande om tolkningen av 18 § 10 punkten samt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen. Landskapsregeringen lämnar med anledning av det följande yttrande.

Bakgrund

EU:s s k "fit for 55" paket innebär förändringar av lagstiftningen på bl a miljöområdet. Ett av delområdena som berörs är utsläppshandel för sjöfarten, Rådets förslag av den 21 september 2022, 2021/0211(COD).

Förslaget innebär att även sjöfarten skulle inkluderas i systemet med utsläppshandel. I förslaget konstateras dock att öar är mer beroende av sjötransporter än andra regioner och är beroende av sjöbaserade transportlänkar för att säkerställa sina omvärldskopplingar. Av dessa skäl är det lämpligt att införa en möjlighet i direktivet att aktivera ett tillfälligt undantag från kravet på överlämnandekravet i direktiv 2003/87/EG. I praktiken skulle det här innebära att transporter från fastlandet till öar i samma medlemsstat med under 200 000 invånare tillfälligt undantas från kravet på att inneha utsläppsrätter. Denna möjlighet är alltså det som benämns öundantaget.

I artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) regleras EU:s miljöpolitik. I 1 punkten i artikel 191 sägs att *"Unionens miljöpolitik ska bidra till...att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen."*

Landskapsregeringens bedömning av behörighetsfrågan

I sitt brev av den 13 januari 2023 skriver kommunikationsministeriet att "I fråga om flygtrafiken fördelas behörigheten i självstyrelselagen på samma sätt som inom sjötrafiken, dvs. riket har behörighet i fråga om flygtrafiken.". Detta påstående är inte riktigt utan behörigheten för utsläppshandeln för flygtrafiken ligger inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt kommissionen är den rättsliga grunden för förslaget till ändring av utsläppsdirektivet artikel 192.1, som anger att Europaparlamentet och rådet ska vidta åtgärder för att uppnå de miljömål som anges i artikel 191. Även statsrådet anser i sin U-skrivelse till riksdagen att förslagets rättsliga grund är lämplig och korrekt (U 60/2021, s 13).

I dag regleras utsläppshandeln på Åland genom landskapslag (2009:31) om tillämpning i landskapet Åland av riksförfattningar om utsläppshandel. Genom denna blankettlag görs lagen om utsläppshandel (FFS 311/2011), lagen om användning av Kyotomekanismerna (FFS 109/2007) och lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart (FFS 34/2010) tillämpliga på Åland.

Frågan om huruvida riket eller landskapet Åland har lagstiftningsbehörighet gällande utsläppsrätter har redan tidigare behandlats av Ålandsdelegationen och Högsta domstolen. Ålandsdelegationen behandlade frågan första gången i sitt utlåtande Nr 4/05, D 10 05 01 4. Där konstaterades att den landskapslag som stiftats för att hantera utsläppsrätter föll inom åländsk behörighet. I ett senare utlåtande Nr 9/09, D 10 09 01 4 uttalade sig ÅD om blankettlagstiftning gällande utsläppsrättigheter. Även i detta fall konstaterade ÅD på s 3 att:

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

Det är ostridigt att utsläppsrättigheternas tillblivelse har sin grund i att skydda miljön. Det är vidare ostridigt att den handel som idkas med utsläppsrättigheterna är att betrakta som näringsverksamhet. Båda dessa rättsområden ligger inom landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet enligt självstyrelselagen. Varken Ålandsdelegationen eller Högsta domstolen har fäst vikt vid huruvida utsläppsrätterna hänför sig till fast industri eller flygtrafik.

Att lagstiftningen om utsläppsrättigheter nu har utsträckts till att även omfatta sjöfarten innebär inte 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.

Påståendet att utvidgningen av utsläppsrätterna till sjöfarten hör till rikets lagstiftningsbehörighet har inte i ovannämnda U-skrivelse underbyggts genom hänvisning till några rättskällor eller någon rättslig argumentation. Miljöministeriets uppfattning, såsom den kommer till uttryck i U-skrivelsen, är att lagstiftningens anknytning till handelssjöfarten är starkare än till miljövården. En sådan utvidgning av rikets behörighet skulle emellertid stå i strid med såväl ÅD:s som HD:s tidigare bedömning av behörighetsfrågan och omkullkasta hela det nuvarande systemet för hanteringen av utsläppsrätter.

Öndantaget kan inte särskiljas från behörighetsfrågan gällande utsläppsrätter för sjöfarten i stort. Således omfattas även öndantaget av landskapets lagstiftningsbehörighet. Till de delar landskapet har lagstiftningsbehörighet så avses rätten att utforma lagstiftningen på ett för Åland ändamålsenligt sätt.

Om kommunikationsministeriets tolkning av behörighetsfrågan i detta fall godtogs, skulle det utgöra en förändring av den behörighetsfördelning som stadgas i självstyrelselagen. Frågan om förändring av lagstiftningsbehörigheten har tidigare behandlats i ett utlåtande

av republikens president givet den 27 juli 2007. I det fallet ändrade HD sin tidigare ståndpunkt om att upphandlingar under EU:s tröskelvärde skulle vara landskapets lagstiftningsbehörighet till att de skulle anses vara rikets behörighet. I presidentens utlåtande upprepades den grundläggande principen att en förändring av behörigheter ska ske genom ändring av självstyrelselagen utgående från 69 § i sagda lag och inte genom ett ensidigt omtolkande av HD:

"...utgångspunkten [bör] vara att förändringar i lagstiftningsbehörigheten mellan riket och landskapet i regel sker genom ändring av självstyrelselagen. Med hänsyn till att landskapslagen i övrigt tidigare har ansetts höra till lagtingets behörighet och då den även bör anses uppfylla kraven enligt Europeiska unionens rättsordning har jag inte funnit att det finns sådana starka skäl som skulle motivera utövande av vetorätt."

Ställningstagande

Med hänvisning till det ovan angivna kan det konstateras att rättsfrågan är klar och tydlig. Lagstiftningsbehörigheten i fråga om utsläppsrätter är natur- och miljövård och hör enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen till landskapets lagstiftningsbehörighet även när sjöfarten inkluderas i utsläppshandelssystemet. I det här sammanhanget är det även värt att påpeka att avvikelser från självstyrelselagen enligt lagens 69 § inte kan göras på annat sätt än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget samt att enda sättet att ändra behörighetsfördelningen mellan riket och Åland är att ändra självstyrelselagen.

Minister

Christian Wikström

Avdelningsjurist

Magnus Unger