

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 14/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om utsläppshandel samt lagar om ändring av 43 § miljöskyddslagen och 1 § lagen om Energimarknadsverket

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 april 2004 en proposition med förslag till lag om utsläppshandel samt lagar om ändring av 43 § miljöskyddslagen och 1 § lagen om Energimarknadsverket (RP 49/2004 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Päivi Janka, handels- och industriministeriet
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää
- professor Tapio Määttä.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om utsläppshandel. Syftet är att kunna minska utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt sätt. Propositionen handlar om genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. I lagen föreslås bestämmelser bl.a. om tillstånd för utsläpp av växthusgaser, fördelningskriterierna för utsläppsrätter och beviljande av utsläppsrätter, ett förslag till nationell fördelningsplan samt registrering, överlämnande och annullering av utsläppsrätter och övervakning, anmälan och kontroll av utsläpp. Vidare omfattar propositionen förslag till ändring av

43 § i miljöskyddslagen och 1 § i lagen om Energimarknadsverket.

Lagen om utsläppshandel avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms närmare genom förordning av statsrådet. De bestämmelser som är nödvändiga för beredningen av systemet med utsläppshandel och ändringarna i miljöskyddslagen och lagen om Energimarknadsverket avses dock träda i kraft så snart som möjligt sedan de blivit godkända.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagstiftningen med tanke på grundlagens 15 § om egendomsskydd, 18 § 1 mom. om näringsfrihet och 21 § om rättsskyddet. Den betraktas också med hänsyn till grundlagens 80 och

124 § om delegering av lagstiftningsmakt och överföring av offentliga förvaltningsuppgifter. Dessutom bedöms den föreslagna ikraftträdandebestämmelsen utifrån 79 § 3 mom. i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan be-

handlas i vanlig lagstiftningsordning. Men eftersom ärendet är förknippat med viktiga aspekter på tolkningen av grundlagen föreslår regeringen att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Förslaget har samband med bestämmelserna om åtgärder för att stävja klimatförändringen i FN:s ramkonvention om klimatförändring och Kyoto-protokollet, som preciserar konventionen. Förslagets omedelbara syfte är dock att genomföra det s.k. utsläppshandelsdirektivet. Lagstiftningen bygger på presumptionen om uppkomsten av en marknad för utsläppsrättigheter enligt direktivet där utsläppsrättigheter kan köpas och säljas. Man antar att insatserna för att reducera utsläpp i ett sådant system sätts in där det är mest kostnadseffektivt.

Regleringen är helt ny i finländska förhållanden. Vi har inga erfarenheter av marknaden för sådana rättigheter som beviljas enligt lagen. Därför är det besvärligt för aktörer inom lagens räckvidd att förutspå vilka effekter lagen kommer att få. Utsläppshandelns internationella kopplingar och sambandet med de beslut som fattas i Europeiska unionen och unionens övriga medlemsstater gör det ännu svårare att förutspå effekterna.

I detta läge är det fullt begripligt att lagstiftningen blir i någon mån experimentell. På grund av de många osäkerhetsfaktorerna är det enligt utskottets mening motiverat att propositionen i första hand koncentrerar sig på den första utsläppshandelsperioden 2005—2007 och att lagstiftningen under denna period bara omfattar koldioxidutsläpp.

Tillståndsregler

Utsläppstillstånd. En anläggning som omfattas av lagen ska enligt 6 § 1 punkten och 7 § 1 mom.

ha tillstånd för utsläpp av växthusgaser. Detta är enligt 46 § 2 mom. ett villkor för att utsläppsätter ska få registreras för anläggningen.

Var och en har enligt 18 § 1 mom. i grundlagen rätt att i enlighet med lag skaffa sig sin försörjning genom näring som han eller hon valt fritt. Uttrycket "i enlighet med lag" i momentet antyder att det finns en möjlighet att begränsa denna lagfästa rättighet genom lag (RP 309/1993 rd, s. 71/II). Grundlagsutskottet har betraktat näringsfrihet som huvudregel enligt 18 § 1 mom. i grundlagen men i sin praxis ansett att näringsverksamhet kan göras beroende av tillstånd av skäl som är acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelserna bör uppfylla också andra allmänna villkor för en lag som begränsar en grundläggande rättighet (GrUU 16/2003 rd, s. 2/I, GrUU 67/2002 rd, s. 2/I).

De föreslagna bestämmelserna har acceptabla grunder med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt grundlagens 20 § 1 mom. bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Grundlagsutskottet har framhållit att den underliggande tanken är att bestämmelsen är speciellt starkt förknippad med naturens egenvärde och kommande generationers rättigheter (GrUB 25/1994 rd, s. 10/I).

Utsläppstillstånd beviljas med stöd av 9 § 1 mom. en verksamhetsutövare som enligt 2 punkten får bedriva verksamheten med stöd av miljöskyddslagstiftningen. Ett villkor enligt 1 punkten är att verksamhetsutövarens planer för övervakning av utsläppen och för sändande av rapporterna om utsläppen till utsläppshandelsmyndigheten är tillräckliga och korrekta. Trots att förslaget inte uttryckligen handlar om att

göra näringsidkande beroende av tillstånd blir bestämmelsen de facto ett juridiskt villkor för näringsidkaren. Å andra sidan kräver bestämmelsen bara att den som utövar verksamhet enligt någon annan lagstiftning dessutom ska ha adekvata planer för övervakning av utsläppen och för tillhandahållande av rapporter. Tillståndsvillkoren är därmed inte stränga. Tillstånd beviljas enligt rättslig prövning. Till denna del är förslaget inget problem med tanke på grundlagen.

Återkallande av ett tillstånd. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att återkallande av ett tillstånd är en myndighetsåtgärd som ingriper kraftfullare i individens rättsliga ställning än avslag på en ansökan om tillstånd. Därför har utskottet ansett att proportionaliteten kräver att möjligheten att återkalla tillstånd binds vid allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och vid att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndsinnehavaren inte har lett till korrigering av uppenbara brister i verksamheten (GrUU 67/2002 rd, s. 2/I—II).

Utsläppshandelsmyndigheten kan med stöd av 13 § 3 mom. återkalla ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser, om tillståndshavaren väsentligt har brutit mot sina skyldigheter enligt 1 punkten. För att bestämmelsen ska vara rätt proportionerad är det nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd binds vid allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och vid att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndsinnehavaren inte har lett till att förpliktelseerna har uppfyllts (GrUU 40/2002 rd, s. 4/II). Bestämmelsen måste justeras på detta sätt för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Möjligheten till återkallande i 2 punkten är beroende av uppmaning från myndigheten. Försummelse av anmälningsskyldigheten enligt momentet kan ses som en väsentlig förseelse med tanke på bestämmelsens syfte och likabehandling av tillståndshavarna. Till denna del är förslaget inte problematiskt med tanke på grundlagen.

Fördelning av utsläppsrätter

Bestämmelserna om fördelning av utsläppsrätter är betydelsefulla med tanke på att vars och ens egendom är tryggad enligt 15 § 1 mom. i grundlagen. De har också samband med näringsfriheten.

För verksamhetsutövarnas ekonomiska villkor är antalet utsläppsrätter och fördelningsgrunderna centrala frågor. Men utsläppsrätterna är omsättningsbara och därför är andelarna inte ovillkorliga. Verksamhetsutövaren kan förvärva fler utsläppsrätter eller överlåta dem till andra inom systemet med utsläppshandel.

Utskottet har ingenting att anmärka på i fråga om bestämmelsernas avgränsning. I 3 kap. indexas anläggningarna i undergrupper utifrån verksamhetens karaktär eller producerade produkter. Anläggningar inom samma undergrupp tilldelas utsläppsrätter på samma grunder. Av proportionalitetshänsyn är det enligt utskottets mening lämpligt att den centrala fördelningsgrunden för utsläppsrätter under den första utsläppshandelsperioden är anläggningarnas utsläppshistoria. Med hänsyn dessutom till att utsläppsrätterna under denna period gratis tilldelas verksamhetsutövarna (15 §) och att lagförslaget innehåller bestämmelser om jämkning av antalet utsläppsrätter (29 och 31 §) är bestämmelserna såvitt utskottet kan se inte oproportionella med tanke på grundlagen. Lagens effekter är svåra att förutse och därför bör proportionalitetsaspekterna på begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas på behörigt sätt när lagen tillämpas — och när lagstiftningen utvecklas t.ex. med tanke på följande utsläppshandelsperioder — för att proportionalitetskraven inte ska göra bestämmelserna till ett problem för näringsutövningen.

Andra synpunkter

Förslaget till nationell fördelningsplan. Enligt 37 § 1 mom. fattar statsrådet beslut om beviljande av utsläppsrätter sedan Europeiska gemenskapernas kommission har behandlat förslaget till nationell fördelningsplan. I förslaget ska enligt 14 § 1 mom. ingå uppgifter om det totala antalet utsläppsrätter som kan beviljas och hur utsläppsrätterna avses bli fördelade på verksam-

hetsutövarna. Beslut om ett förslag till nationell fördelningsplan fattas enligt 34 § 1 mom. av statsrådet och det bereds utifrån 32 § 1 mom. av handels- och industriministeriet i samarbete med övriga relevanta ministerier. I paragrafens 2 mom. föreskrivs att ministeriet ska bereda både verksamhetsutövarna och myndigheter och andra parter vilkas verksamhet eller intresse särskilt berörs av förslaget en möjlighet att avge utlåtande om det.

Förslaget till nationell fördelningsplan inverkar direkt på villkoren för fördelning av utsläppsrätter i landskapet Åland. Förslaget spelar därför en alldeles särskild roll för landskapet, vars lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland omfattar natur- och miljövarsfrågor. Därför anser utskottet det vara viktigt att landskapsregeringen enligt principerna i 33 § i självstyrelselagen bereds tillfälle att lämna ett utlåtande om förslaget till fördelningsplan medan det är under beredning.

I och med att statsrådet beslutar om förslaget till nationell fördelningsplan ser det enligt föreslagna 35 § 2, 3 och 5 punkten också ut att besluta om en del faktorer som ska regleras genom den föreslagna lagen. Men detta har inte varit meningen, utan det handlar om vissa krav på informationsinnehållet i förslaget till fördelningsplan. Om förslaget uppfattas på detta sätt bereder det inga problem med tanke på grundlagen.

Förbud mot ändringssökande. Enligt 71 § 1 mom. får ändring i ett beslut som statsrådet har fattat inte sökas till den del beslutet gäller det totala antalet utsläppsrätter eller den andel som reserverats för nya deltagare enligt 27 §. I statsrådets beslut om dessa frågor handlar det enligt utskottets mening inte direkt om någons rätt av sådant slag att beslutet på grund av 21 § 1 mom. i grundlagen måste kunna bli upptaget i en domstol eller något annat oberoende lagskipningsorgan. Men det slutliga beslutet om det totala antalet utsläppsrätter enligt 37 och 38 § påverkar indirekt beviljandet av utsläppsrätter och den vägen t.ex. antalet utsläppsrätter som beviljas en verksamhetsutövare. Till denna del är det skäl

att ytterligare överväga om förbudet mot ändringssökande behövs eller inte.

Kontrollör för utsläppsrapporten. Enligt 53 § ska verksamhetsutövaren vid kontrollen av utsläppsrapporten använda en kontrollör som har godkänts i Finland eller i en annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Kontrollören kan också vara någon annan än en myndighet. Kontrollen bör ordnas som föreslagits för att uppgifterna ska kunna skötas på behörigt sätt. Med hänsyn till vad som sägs i 58 § 3 mom. om tillämpning av allmän förvaltningsrätt på kontrollen kan bestämmelsen inte anses äventyra vare sig de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet eller andra krav på en god förvaltning. Därmed är förslaget inget problem med tanke på grundlagens 124 §. Däremot gör 52 § 3 mom. och 54 § bestämmelserna om kontrollörens uppgifter i någon mån röriga. De kan med fördel preciseras ytterligare till denna del.¹

Bemyndigande att utfärda förordning. Med stöd av 59 § utfärdas genom förordning av handels- och industriministeriet närmare bestämmelser om övervakningen av utsläpp och förfarandet för godkännande av kontrollören.

Det finns mycket knappt om bestämmelser om övervakning av utsläpp i lagförslaget. Det framgår visserligen av t.ex. 6 § 2 punkten och 9 § 1 mom. 1 punkten att verksamhetsutövaren är skyldig att övervaka utsläpp. Men kravet på att övervakningssystemet ska vara tillförlitligt, trovärdigt och exakt framgår bara indirekt av 52 § 3 mom. Bestämmelsen bör preciseras till denna del.

Godkännande av kontrollören är ett förvaltningsärende och på behandlingen av ärendet tillämpas förvaltningslagen. På grund av 80 § 1 mom. i grundlagen är det klart att det med stöd av det föreslagna bemyndigandet inte är möjligt att föreskriva om individens rättsliga ställning i förfarandet med godkännande av kontrollören (GrUU 46/2002 rd, s. 8/II). Därför spelar

¹ I föreslagna 54 § finns en hänvisning till fel lagrum.

bemyndigandet i sak en obetydlig roll (GrUU 70/2002 rd, s. 6/II).

Lagens ikraftträdande. Enligt 72 § 1 mom. träder lagen i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. Men de lagrum som räknas upp särskilt i momentet tillämpas från och med den tidpunkt som nämns i lagen.

Ikraftträdandetidpunkten för vissa bestämmelser i lagen är bunden vid Europeiska unionens och dess övriga medlemsstaters beslut om utsläppshandeln. Detta utgör ett sådant särskilt skäl enligt 79 § 3 mom. i grundlagen som i sig berättigar att bestämma genom förordning om ikraftträdandetidpunkten för lagen eller vissa bestämmelser i den.

Begreppen lagens giltighetstid och lagens tillämpning har blandats ihop i lagförslaget (se också GrUU 5/2004 rd, s. 2). Med tanke på den gängse begreppsapparaten är det naturligare att utgå från att bara en "gällande" lag "tillämpas"

(GrUU 2/2004 rd, s. 3/II). Därför bör ikraftträdandebestämmelsen ses över för att tidpunkten för lagens ikraftträdande ska framgå på normalt vis och så att de bestämmelser i lagen som har samband med utsläppshandeln i EU nämns särskilt (åtminstone 1 §, 6 § 3 punkten, 31 §, 37—41 §, 6 kap., 62—65 § och 69 § 2 och 3 mom.). Genom förordning av statsrådet föreskrivs när de träder i kraft och ska tillämpas (GrUU 1/2004 rd, s. 4/II).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkning mot dess 13 § 3 mom. 1 punkt beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 18 maj 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Annika Lapintie /vänt
Markus Mustajärvi /vänt
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänt.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.