

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 36/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om handel med utsläppsrätter för luftfart

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 oktober 2009 en proposition med förslag till lag om handel med utsläppsrätter för luftfart (RP 209/2009 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kaisa-Leena Välipirtti, kommunikationsministeriet
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om handel med utsläppsrätter för luftfart. Syftet med lagen är att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv om att införa luftfartsverksamhet i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen. Syftet med direktivet är att minska växthusgaserna från luftfart på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt. Precis som den allmänna utsläppshandeln baserar sig också handeln med utsläppsrätter för luftfart på byteshandel.

I lagförslaget finns bestämmelser bland annat om antalet utsläppsrätter, tilldelningsmetoder och tilldelningsförfarandet och hur anknytande myndighetsuppgifter ska ordnas. Vidare ingår där bestämmelser om hur flygbolag ska ansöka

om avgiftsfria utsläppsrätter och om utsläppsrätter som beviljas ur den särskilda reserven. Dessutom omfattar förslaget bestämmelser om påföljder när flygbolag inte följer bestämmelserna i lagen.

Lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart avses träda i kraft den 1 februari 2010.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagstiftningen mot näringsfriheten i 18 § 1 mom., egendomsskyddet i 15 §, skyddet för hemfriden i 10 § 3 mom. och rättsskyddet i 21 § i grundlagen. Vidare bedöms lagstiftningen mot det som 124 § i grundlagen säger om delegering av offentliga förvaltningsuppgifter. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Näringsfrihet och egendomsskydd

Syftet med propositionen är att genomföra det s.k. direktivet om utsläppshandel i luftfartsverksamhet. Lagstiftningen har ett nära samband med direktivet om utsläppshandel. Förpliktelserna i den har satts i kraft i Finland genom lagen om utsläppshandel. Det har ansetts befogat att stifta en separat lag om handel med utsläppsrätter för luftfart, eftersom bestämmelserna i den skiljer sig från bestämmelserna om EU:s utsläppshandel i övrigt vad gäller både målgrupp och principer för tilldelning av utsläppsrätter. I ett konstitutionellt perspektiv bygger den föreslagna lagen i alla fall på mycket likartade grundprinciper som lagen om utsläppshandel, som grundlagsutskottet uttalade sig om 2004 (GrUU 14/2004 rd).

Det finns acceptabla grunder i 20 § 1 mom. i grundlagen för de föreslagna bestämmelserna om tillståndsvillkor och tilldelning av utsläppsrätter (GrUU 14/2004 rd). Dessutom är bestämmelserna tillräckligt noggrant avgränsade i det aktuella sammanhanget och är inte heller oskäliga för luftfartsoperatörerna ur grundlagssynvinkel. Sammantaget är förslaget inte något problem med avseende på garantierna för egendomsskydd i 15 § 1 mom. och näringsfriheten i 18 § 1 mom. i grundlagen.

Rätt att utföra inspektion

Trafiksäkerhetsverket och Energimarknadsverket har utifrån 21 § rätt att utföra inspektion för tillsynen över att lagen om handel med utsläppsrätter för luftfart och bestämmelser som utfärdats med stöd av den efterlevs. Förslaget undantar lokaler som omfattas av hemfriden från inspektion. Därmed harmonierar bestämmelserna med utskottets hävdvunna praxis i fråga om garantierna för skyddet av hemfriden i 10 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 3/2009 rd).

Utskottet vill emellertid här fästa avseende vid att Europadomstolen för mänskliga rättigheter gör en sådan tolkning av rätten till skydd för

privat- och familjelivet i artikel 8 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna att den åtminstone i vissa fall också omfattar affärslokaler (se särskilt *Société Colas Est m.fl. v. Frankrike*, 16.4.2002, domstolens dom, punkt 41). Domstolen lämnar det öppet om det skydd av "hem" som bolaget åtnjuter sträcker sig lika långt som det skydd som en fysisk person åtnjuter.¹ Men den anser bland annat att lagstiftningen om och praxis med inspektioner i bolag ska ge adekvata garantier mot missbruk (domstolens dom, punkt 48 och 49). I fortsättningen måste det säkerställas att också Europadomstolens framväxande rättspraxis beaktas på behörigt sätt i lagstiftningen om inspektioner i affärslokaler.

Kontrollör

En luftfartygsoperatör ska enligt 12 § 1 mom. i lagförslaget anlita en kontrollör med kännedom om luftfartssektorn för kontrollen av vissa ansökningar och rapporter. Kontrollören behöver inte vara en myndighet. Det är nödvändigt att inrätta kontrollfunktionen enligt förslaget för att uppgifterna ska kunna ordnas på ett lämpligt sätt. Förslaget är inget problem med tanke på 124 § i grundlagen, om man dessutom beaktar att det i bestämmelsen hänvisas till de konstitutionellt riktiga bestämmelserna om kontrollör i lagen om utsläppshandel (GrUU 14/2004 rd).

Bemyndiganden att utfärda förordning

En del av utsläppsrätterna för luftfart kommer enligt 10 § 1 mom. att tilldelas genom auktion. Enligt 10 § 3 mom. ska det föreskrivas om bl.a. förfarandet vid auktionerna genom förordning av kommunikationsministeriet. Bemyndigandet för ministeriet att utfärda förordning är till denna del diffust mot 80 § 1 mom. i grundlagen, inte minst om man beaktar att det vid en auktion är fråga om att bevilja rättigheter och förfarandet

¹ Se Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2005, s. 470.

vid auktionerna kan komma att spela en betydande roll för en lufttransportoperatörs näringsverksamhet. Kravet i 10 § 2 mom. på att auktionen ska genomföras på ett öppet, samordnat och icke diskriminerande och förutsebart sätt ställer egentligen inte några begränsningar för att utöva fullmakten. Enligt propositionens motivering behövs en förordning å andra sidan bara för en auktionsomgång, för senast 2013 ska det vara föreskrivet om auktioner i unionslagstiftningen. Utskottet anser att bemyndigandet att utfärda förordning i alla fall behöver kompletteras med bestämmelser om grunderna för förfarandet vid auktioner (jfr t.ex. 9 § i lagen om auktion av vissa radiofrekvenser).

Bemyndigandena i 11 § 5 mom. och 12 § 2 mom. bör kompletteras med att "närmare" bestämmelser om de omständigheter som avses i bestämmelserna utfärdas genom förordning. Bemyndigandet att utfärda närmare bestämmelser om kontrollen bör flyttas från 11 § 5 mom. till 13 §.

Övrigt

Grundlagsutskottet fäster sig vid definitionen på "luftfartygsoperatör", på finska "ilma-aluksen käyttäjä", i 3 § 5 punkten. Den avser varje fysisk eller juridisk person som med luftfartyg bedriver luftfartsverksamhet som omfattas av utsläppshandeln. Av bestämmelsen om tillämpningsområdet i 2 § 2 mom. och av lagstiftningssammanhanget i övrigt framgår klart, liksom av propositionens motivering i sig och av den svenska termen, att definitionen inte avser till exempel en flygpassagerare, utan det flygbolag som utför flygningen. Utskottet anser att kommunikationsutskottet bör ändra den finska termen så att den blir allmänspråkligt mer begriplig.

Utlåtande

Grundlagsutskottet föreslår

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 1 december 2009

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Heli Järvinen /gröna
Ulla Karvo /saml
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd

Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
ers. Juha Hakola /saml
Hannu Hoskonen /cent
Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.