|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| regeringen_svartvit | 5x5px | | |
|  | LAGFÖRSLAG nr 7/2018–2019 | |
|  | Datum |  |
|  | 2018-11-29 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  | |
|  | Till Ålands lagting |  | |
|  |
|  |
|  |
|  |

Utsläppstak

Huvudsakligt innehåll

Landskapsregeringen föreslår att lagtinget antar en landskapslag om ändring av landskapslagen om miljöskydd. Landskapsregeringen föreslår en ny paragraf om utsläppsminskningar som ska genomföra det nya direktivet om utsläppstak inom landskapets lagstiftningsbehörighet. Avsikten är att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt med tanke på att direktivet förutsattes vara genomfört inom medlemsstaterna senast den 1 juli 2018.

[\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_](#_top)

INNEHÅLL

[Huvudsakligt innehåll 1](#_Toc531249865)

[Allmän motivering 3](#_Toc531249866)

[1. Gällande lagstiftning om utsläpp 3](#_Toc531249867)

[1.1 FN:s luftvårdskonvention och Göteborgsprotokollet 3](#_Toc531249868)

[1.2 EU-lagstiftning om utsläppstak och luftvård 3](#_Toc531249869)

[1.3 Luftvårdslagstiftning på Åland 4](#_Toc531249870)

[2. Genomförandet av direktivet om utsläppstak 5](#_Toc531249871)

[2.1 Direktivet om utsläppstak 5](#_Toc531249872)

[2.2 Genomförandet av direktivet i Finland och Sverige 6](#_Toc531249873)

[2.3 Genomförandet av direktivet på Åland 7](#_Toc531249874)

[3. Landskapsregeringens förslag 8](#_Toc531249875)

[4. Lagstiftningsbehörighet 9](#_Toc531249876)

[5. Förslagets verkningar 10](#_Toc531249877)

[6. Ärendets beredning 12](#_Toc531249878)

[Detaljmotivering 12](#_Toc531249879)

[Ändring av landskapslagen om miljöskydd 12](#_Toc531249880)

[Lagtext 14](#_Toc531249881)

[L A N D S K A P S L A G om ändring av landskapslagen om miljöskydd 14](#_Toc531249882)

Allmän motivering

1. Gällande lagstiftning om utsläpp

1.1 FN:s luftvårdskonvention och Göteborgsprotokollet

Luftföroreningarna är ett internationellt problem som överskrider de nationella gränserna. FN:s konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar, nedan *luftvårdskonventionen*, undertecknades 1979 och innehåller principer och bestämmelser om luftvård, forskning och utveckling, informationsutbyte och övervakning av luftföroreningar. Luftvårdskonventionen skapar ramarna för det internationella samarbetet om luftvård och konventionen gäller också inom landskapets behörighet.[[1]](#footnote-1) På basis av luftvårdskonventionen har flera olika protokoll utarbetats som mera i detalj reglerar frågor som berörs av konventionen. Hittills har luftvårdskonventionen utökats med åtta protokoll, där det fastställs specifika åtgärder som parterna ska vidta för att minska sina utsläpp av luftföroreningar. För svavel, kväveoxider, ammoniak och flyktiga organiska föreningar (med undantag av metan) fastställdes 1999 nationella maximala mängder i ett särskilt protokoll, nedan *Göteborgsprotokollet*.

I Göteborgsprotokollet fastställs nationella åtaganden för varje avtalspart när det gäller att minska utsläppen av dessa ämnen. Dessa åtaganden ska fullgöras senast 2010 och iakttas efter det. Ålands lagting har gett sitt bifall till att Göteborgsprotokollet träder ikraft inom landskapets behörighet.[[2]](#footnote-2) En granskning av skyldigheterna enligt protokollet under 2005—2007 visade att ökade insatser behövs för att underskrida kritiska belastningsgränser och nivåer för långsiktigt skydd av människors hälsa och miljön. Genom en ändring av Göteborgsprotokollet kom parterna 2012 överens om nya åtaganden att minska svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska föreningar, ammoniak och fina partiklar från 2020 framåt. Ålands lagting har i slutet av 2017 gett sitt bifall till att ändringen av Göteborgsprotokollet träder i kraft inom landskapets behörighet.[[3]](#footnote-3)

1.2 EU-lagstiftning om utsläppstak och luftvård

EU anslöt sig till luftvårdskonventionen i juni 2003. Både luftvårdskonventionen och Göteborgsprotokollet har medfört lagstiftningsåtgärder på EU-nivå. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/81/EG om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar, nedan *det tidigare direktivet om utsläppstak*, antogs 2001. Direktivet anger inom EU:s område de maximala kvantiteterna för utsläpp som orsakar försurning, eutrofiering och ozonbildning. Dessa kvantiteter får inte överskridas fr.o.m. 2010. Direktivets utsläppstak gäller svaveldioxid (SO2), kväveoxider (NOx), flyktiga organiska föreningar (VOC) (frånsett metan) och ammoniak (NH3).[[4]](#footnote-4) När Göteborgsprotokollet ändrades 2012 behövde också det tidigare direktivet om utsläppstak ändras på motsvarande sätt. Det tidigare direktivet om utsläppstak ersattes med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2284 av den 14 december 2016 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar, om ändring av direktiv 2003/35/EG och om upphävande av direktiv 2001/81/EG, nedan *direktivet om utsläppstak*.

Direktivet om utsläppstak antogs som en del av EU:s s.k. luftvårdspaket. I detta ingick även ett direktiv om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar som nyligen har genomförts i landskapslagstiftningen.[[5]](#footnote-5) Det finns också annan EU-lagstiftning som syftar till att minska luftföroreningarna. Det s.k. luftkvalitetsdirektivet är centralt i detta avseende då det innehåller gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid, kväveoxider, partiklar, bly, kolmonoxid och bensen samt målvärden för marknära ozon.[[6]](#footnote-6) Halterna av kadmium, arsenik, nickel och bens(a)pyren regleras genom ett särskilt direktiv som trädde i kraft 2004.[[7]](#footnote-7) Andra EU-rättsakter om luftvård är bl.a. de direktiv som gäller utsläpp från motorer, kvalitetskrav på bensin och dieselolja, hållbarhetskriterier för biodrivmedel och VOC i färger och lim. Det finns också ett särskilt direktiv om industriutsläpp.[[8]](#footnote-8)

1.3 Luftvårdslagstiftning på Åland

Luftvården på Åland utgår främst från landskapslagen (2008:124) om miljöskydd, nedan *miljöskyddslagen*, vars syfte är att främja en hållbar utveckling genom att undvika negativ miljöpåverkan samt genom att undanröja och begränsa skador av sådan påverkan. Tillämpningen av olika bestämmelser i miljöskyddslagen kan ligga till grund för styrning av utsläppsnivåerna på Åland. Det föreskrivs om tillståndsplikt för olika verksamheter i miljöskyddslagen och annan landskapslagstiftning. Prövningsmyndigheten Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet (ÅMHM) kan avslå ansökan eller föreskriva särskilda villkor om förbud eller begränsning av utsläpp. Luftföroreningar och risker för människors hälsa med anledning av sådan är en av de faktorer som ska vägas in vid bedömningen av om ett projekt kan medföra en sådan betydande miljöpåverkan som föranleder en miljökonsekvensbedömning enligt landskapslagen (2018:31) om miljökonsekvensbedömning och miljöbedömning.

Miljöskyddslagen innehåller också mera allmänna bestämmelser som möjliggör styrningen av luftkvaliteten och utsläppsnivåerna på Åland. Luftkvalitetsdirektivet implementerades genom att särskilda bestämmelser om luftvård fördes in i 12 kap. i miljöskyddslagen. Bestämmelserna gäller luftkvalitet, luftkvalitetsplaner, handlingsplaner på kort sikt, förfarande för när planer ska göras upp och när upplysningar ska lämnas in, överskridning av gränsvärden orsakad av sandning samt kvalitetssäkring av mätningar och undersökningar. Enligt 53b § ska landskapsregeringen vid överskridning eller risk för överskridning av gränsvärde för luftföroreningar göra upp en luftkvalitetsplan på medellång och på lång sikt för hur gränsvärdet ska kunna underskridas och hur den tid då gränsvärdet överskrids ska kunna förkortas. Samtidigt förutsätts i 53c § att landskapsregeringen gör upp en handlingsplan på kort sikt om tröskelvärdet för larm i fråga om svaveldioxid eller kväve-dioxid överskrids eller om det finns en risk för sådan överskridning.

Miljöskyddslagen möjliggör att landskapsregeringen genom landskapsförordning utfärdar bestämmelser om rikt- och gränsvärden för, begränsning av, förbud mot samt övervakning och kontroll av bl.a. utsläpp av hälso- eller miljöfarliga ämnen i miljön. Genom landskapsförordningen (2001:38) om tillämpning i landskapet Åland om vissa riksförfattningar rörande åtgärder mot förorening av luften har ett antal riksförordningar gjorts gällande på Åland. Till dessa hör statsrådets förordning om luftkvaliteten (FFS 79/2017) i vilken finns bestämmelser om bl.a. gränsvärden för luftförorening, målvärden och långsiktiga mål för ozon samt kritiska nivåer för svaveldioxid och kväveoxider. I miljöskyddslagen finns också särskilda bestämmelser om miljötillstånd för s.k. industriutsläppsanläggningar och utsläppsgränsvärden för dessa anläggningar.

I dagsläget finns inte några särskilda bestämmelser i landskapslagstiftning om utsläppstak och det antogs inte heller några bestämmelser med anledning av det tidigare direktivet om utsläppstak. Landskapsregeringen meddelade 2003 kommissionen om genomförandet av det direktivet. I notifieringen hänvisas till att direktivet har genomförts på Åland med stöd av miljöskyddslagen och landskapsstyrelsens beslut av den 18 september 2003 att det luftvårdsprogram som statsrådet beslöt om den 26 september 2002 även ska gälla i landskapet. Enligt notifieringen förväntas ingen dramatisk ökning av utsläppen inom den avsedda perioden och utvecklingen rent generellt förväntas vara likadan som Finland i övrigt. Totalandelarna utsläpp i nationellt hänseende är dessutom så små (0,2–1,3 %) att eventuella relativa förändringar inte nämnvärt påverkar de nationella utsläppsnivåerna.

2. Genomförandet av direktivet om utsläppstak

2.1 Direktivet om utsläppstak

Direktivet om utsläppstak antogs den 14 december 2016. Direktivets syfte är att minska de sanitära olägenheterna och miljöolägenheterna till följd av luftföroreningar väsentligt före 2030. Enligt artikel 2.1 omfattar tillämpningsområdet för direktivet både sådana utsläpp för vilka nationella åtaganden om utsläppsminskning har angetts i artikel 4 och sådana utsläpp vilka berörs endast av de i artikel 8 angivna skyldigheterna att utarbeta utsläppsinventeringar och utsläppsprognoser samt informativa inventeringsrapporter. Tillämpningsområdet för det tidigare direktivet om utsläppstak omfattade endast utsläpp inom ramen för åtagandena om utsläppsminskning. I artikel 2.1 fastställs även det geografiska tillämpningsområdet. I detta avseende är utsläpp som förekommer inom medlemsstaternas territorium, deras exklusiva ekonomiska zoner och utsläppskontrollområden relevanta.

I artikel 3 finns definitioner som är relevanta med hänsyn till tillämpningen av direktivet. I artikel 4 har de nationella åtagandena om utsläppsminskning fastställts stegvis för åren 2020–2029 och från 2030 och framåt. Åtagandena om utsläppsminskning har förutom för utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska föreningar och ammoniak nu även fastställts för utsläpp av fina partiklar. I direktivet är de nationella åtagandena om utsläppsminskning för alla medlemsstater striktare än i det tidigare direktivet om utsläppstak. De nya åtagandena om utsläppsminskning uttrycks som en procentandel av respektive medlemsstats totala utsläpp 2005 och grundar sig på kommissionens effektbedömningar och kostnadseffektivitetsberäkningar. I bilaga II till direktivet finns tabeller över de enskilda medlemsländernas minskningsåtaganden med 2005 som basår.

I artikel 8 har skyldigheterna att utarbeta utsläppsinventeringar och utsläppsprognoser samt informativa inventeringsrapporter förutom för de utsläpp som omfattas av tillämpningsområdet för åtagandena om utsläppsminskning dessutom föreskrivits för kolmonoxid (CO), tungmetaller (Cd, Hg, Pb), långlivade organiska föroreningar (POP), PM10-partiklar och sot (BC). I fråga om dessa utsläpp iakttas redan nu rapporteringsskyldigheterna enligt protokollen till luftvårdskonventionen. Direktivet om utsläppstak utgår från att medlemsstaterna själva bestämmer metoderna för hur åtagandena om utsläppsminskning genomförs. Metoderna ska anges i det nationella luftvårdsprogram som förutsätts enligt artikel 6. I direktivet om utsläppstak ställs betydligt mer exakta och mer detaljerade krav på luftvårdsprogrammets innehåll än i det tidigare direktivet.

Helt nytt jämfört med det tidigare direktivet om utsläppstak är de flexibilitetsbestämmelser i samband med iakttagandet av åtagandena om utsläppsminskning som finns i artikel 5. Flexibilitetsbestämmelserna har tagits in i direktivet för att åtagandena om utsläppsminskning ska kunna genomföras kostnadseffektivt. Det finns fyra slags flexibilitetsbestämmelser, och att utnyttja dessa kan övervägas om de nationella utsläppsinventeringarna visar att ett eller flera åtaganden om utsläppsminskning inte uppfylls. Enligt direktivet ska varje medlemsstat informera kommissionen om ett eventuellt behov av att tillämpa en eller flera flexibilitetsbestämmelser. Antingen godkänner kommissionen tillämpningen av flexibilitetsbestämmelser eller så avslås den. Också helt nytt är kravet i artikel 9 på att medlemsstaterna ska övervaka luftföroreningarnas effekter på ekosystem för att bedöma ändamålsenligheten i åtagandena om utsläppsminskning. Övervakningen av effekterna ska ordnas så att den omfattar medlemsstatens viktigaste akvatiska och terrestra ekosystem.

Artikel 10 förutsätter att medlemsstaterna regelbundet och ingående rapporterar till kommissionen om tillämpningen av direktivet. Rapporteringen ska överensstämma med rapporteringen i enlighet med luftvårdskonventionen. De uppgifter som ska rapporteras omfattar de nationella luftvårdsprogrammen enligt artikel 4 och eventuella uppdateringar av dessa, utsläppsinventeringarna, utsläppsprognoserna och de informativa inventeringsrapporterna enligt artikel 8 och den information enligt artikel 9 som hänför sig till övervakningen av effekterna. I fråga om övervakningen av effekterna ska medlemsstaterna meddela kommissionen övervakningsplatsernas läge och tillhörande övervakningsindikatorer senast den 1 juli 2018. Övervakningsuppgifterna ska rapporteras den 1 juli 2019. Därefter ska rapporterna lämnas in med fyra års intervall. Direktivets bestämmelser ska införlivas i medlemsstaternas lagstiftning senast den 1 juli 2018.

2.2 Genomförandet av direktivet i Finland och Sverige

I Finland lämnades i början av september 2018 en proposition till riksdagen där det föreslås att miljöskyddslagen ändras för genomförandet i rikslagstiftningen av kraven enligt direktivet om utsläppstak (RP 117/2018 rd, MiUB 12/2018 rd). De viktigaste nya bestämmelserna gäller de nationella åtaganden om utsläppsminskning som fastställts för Finland för 2020–2029 samt från och med 2030 samt flexibilitetsbestämmelser i anslutning till dem. I följande tabell anges de nationella åtagandena om utsläppsminskning så som de har fastställts för Finland i det nya direktivet om utsläppstak i procent av utsläppen år 2005:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Minskning jämfört med 2005** | |
|  | **2020–2029** | **Fr.o.m. 2030** |
| **SO2** | 30 % | 34 % |
| **NOx** | 35 % | 47 % |
| **NMVOC** | 35 % | 48 % |
| **NH3** | 20 % | 20 % |
| **PM2,5 (fina partiklar)** | 30 % | 34 % |

I propositionen föreslås också bestämmelser om det nationella luftvårdsprogram som ska utarbetas för fullgörande av åtagandena om utsläppsminskning samt övervakning av effekterna i anslutning till åtagandena om utsläppsminskning. Samtidigt görs det i lagen några tekniska ändringar som hänger samman med regleringen av registreringspliktiga verksamheter. En bredbasig arbetsgrupp med företrädare från de olika ansvariga ministerierna samt för kommunerna, näringslivet, forskningsinstitut, hälsomyndigheter och naturskydd har tillsatts för beredningen av det nationella luftvårdsprogrammet. Den föreslagna rikslagstiftningen om utsläppstaket antogs av riksdagen den 20 november 2018.

I Sverige trädde en ny luftvårdsförordning (2018:740) för genomförandet av direktivet om utsläppstak i kraft den 1 juli 2018. Förordningen omfattar Naturvårdsverkets och andra berörda myndigheters arbete med framtagande av luftvårdsprogram, utsläppsstatistik, scenarier, miljöövervakning samt rapportering till EU som följer av direktivets bestämmelser. I Sverige håller man på att ta fram det nationella luftvårdsprogram som det nya direktivet om utsläppstak förutsätter.

2.3 Genomförandet av direktivet på Åland

Lagstiftningsbehörighetens inverkan på genomförandet av direktivet

Landskapsregeringens överväganden om hur direktivet om utsläppstak ska genomföras på Åland utgår från och begränsas av landskapets lagstiftningsbehörighet. Begränsningen av utsläpp hör visserligen till landskapets behörighet över natur- och miljövården enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen. Trots detta innebär direktivet att genomförandet av centrala bestämmelser förskjuts till riket. Den grundläggande orsaken till detta är att åtagandena om utsläppsminskning både i Göteborgsprotokollet och direktivet gäller Finland i sin helhet, dvs. de internationella och EU-rättsliga åtagandena utgår från att de åländska utsläppen ingår i och begränsas av Finlands åtagande att minska utsläpp.

Som ett exempel på ovan nämnd förskjutning till riket kan tas att det av artikel 4 och bilaga II i direktivet följer att Finland har åtagit sig att utgående från utsläppsnivåerna 2005 minska sina svaveldioxidutsläpp med 30 % t.o.m. 2029. Av direktivet kan inte direkt dras några slutsatser om vilket Ålands bidrag ska vara till denna minskning. Av detta följer att genomförandet och uppföljningen av Finlands totala utsläppsminskning måste samordnas inom staten som helhet. Det är inte möjligt att genomföra begränsningen av utsläpp på Åland helt oberoende av riket eftersom alla utsläpp inom staten påverkar hur åtagandena uppfylls. Av liknande orsaker kan inte heller sådana centrala bestämmelser i direktivet som är direkt kopplade till de nationella åtagandena genomföras på Åland oberoende av förhållandena i riket. Så är fallet med bestämmelserna om flexibilitet i artikel 5 eftersom möjligheten till flexibilitet relaterar till statens totala minskningsåtagande. Det är också fallet med de nationella utsläppsinventeringarna, utsläppsprognoserna och de informativa inventeringsrapporterna i artikel 8 eftersom dessa avser uppföljning, prognostisering och rapportering av statens totala utsläppsminskning.

Direktivets förpliktelse i artikel 6 om att upprätta ett nationellt luftvårdsprogram är entydig eftersom direktivets ingress förutsätter att det enbart finns ett nationellt luftvårdsprogram. Eftersom centrala förpliktelser i direktivet är uppbyggda på det här sättet måste riket och landskapet komma överens om ett gemensamt system för uppfyllandet av Finlands nationella åtaganden. Enligt lagförslaget bör miljöskyddslagen kompletteras med informativa bestämmelser om de för Finland bindande åtagandena att minska utsläppen och om att landskapsregeringen ska samråda med riksmyndigheterna om hur landskapets och rikets åtgärder samordnas då direktivets nationella åtaganden genomförs.

Genomförandet av direktivet inom landskapets behörighetsområde

Då det efter samråd med riksmyndigheterna är klarlagt hur Åland bidrar till uppfyllandet av de åtaganden om utsläppsminskning som åvilar Finland som helhet ska det vidtas nödvändiga åtgärder för att det sker en sådan utsläppsminskning på Åland. Miljöskyddslagen bör kompletteras med en särskild bestämmelse om att landskapsregeringen ska vidta nödvändiga åtgärder för att begränsa sådana utsläpp som avses i direktivet om utsläppstak. Således är det primära syftet med dessa utsläppsbegränsande åtgärder att Åland bidrar med sin proportionella andel av de åtgärder som kan behövas för att Finlands åtaganden som helhet ska uppfyllas. Dock bör påpekas att landskapsregeringen redan i dagsläget kan vidta sådana utsläppsminskande åtgärder, t.ex. med stöd av förordningar som antas i enlighet med 42 § i miljöskyddslagen.

Det kan vara ändamålsenligt och transparent att landskapsregeringen vid behov antar ett luftvårdsprogram som innehåller de åtgärder för hur minskningen av utsläpp på Åland ska ske. Det handlar då inte om det nationella luftvårdsprogrammet som avses i direktivet eftersom det enbart kan finnas ett nationellt luftvårdsprogram. Ett åländskt luftvårdsprogram skulle primärt syfta till att redogöra för vilka åtgärder som vidtas på Åland för att de internationella och europeiska åtagandena om utsläppsminskning ska uppfyllas. I dagsläget innehåller miljöskyddslagen bestämmelser som föreskriver om en skyldighet för landskapsregeringen att göra upp en luftkvalitetsplan och handlingsplan på kort sikt om gränsvärden för luftföroreningar och tröskelvärden för larm överskrids.

Genomförandet på Åland av vissa bestämmelser i direktivet om utsläppstak kan ske oberoende av samordning mellan landskapet och riket. Detta är fallet med den skyldighet att övervaka luftföroreningarnas negativa effekter på ekosystem som följer av artikel 9. Övervakningen ska ske på grundval av ett nätverk av övervakningsplatser som är representativt för sötvattenshabitat, naturliga livsmiljöer, delvis naturliga livsmiljöer och typer av skogsekosystem. Landskapsregeringen bör ansvara för denna övervakning på Åland, med iakttagande av relevanta bestämmelser i direktivet om utsläppstak.

Tidtabell för genomförandet av direktivet

Bestämmelserna i direktivet om utsläppstak skulle ha varit införlivade i medlemsstaternas lagstiftning senast den 1 juli 2018. Kommissionen har påbörjat ett s.k. överträdelseförfarande med anledning av den försenade implementeringen i riket och på Åland. Landskapsregeringen har meddelat att målsättningen är att genomföra direktivet på Åland genom antagandet av ändringar i miljöskyddslagen och att dessa ändringar skulle kunna träda i kraft före juni 2019. I riket har en proposition innehållande lagstiftning om genomförande av direktivet i rikslagstiftningen lämnats till riksdagen i september 2018.

3. Landskapsregeringens förslag

För att genomföra direktivet om utsläppstak föreslår landskapsregeringen att lagtinget antar en landskapslag om ändring av landskapslagen om miljöskydd. Landskapsregeringen föreslår att det fogas in en ny 53 f § i landskapslagen om miljöskydd som innehåller bestämmelser om utsläppsminskning. Det huvudsakliga syftet med bestämmelserna är att genomföra Finlands nationella åtaganden om utsläppsminskning på Åland och att det vid behov vidtas nödvändiga åtgärder på Åland för att så sker. Genomförandet av de nationella åtagandena på Åland förutsätter att landskapsregeringen samråder med riksmyndigheterna enligt 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen om hur landskapets och rikets åtgärder samordnas då direktivets nationella åtaganden genomförs. Landskapsregeringen föreslår att det antas informativa bestämmelser om detta.

Landskapsregeringen föreslår en särskild bestämmelse om att landskapsregeringen vidtar nödvändiga åtgärder för att begränsa sådana utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska föreningar utom metan, ammoniak och fina partiklar som avses i det nya direktivet om utsläppstak. Syftet med dessa åtgärder är att de nationella åtagandena gällande utsläppsminskningen av dessa ämnen uppfylls. Minskningen av utsläppen ska beakta slutsatserna från det samråd som landskapsregeringen ska föra med riksmyndigheterna om hur landskapets och rikets åtgärder samordnas då direktivets nationella åtaganden genomförs. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan landskapsregeringen anta ett luftvårdsprogram som innehåller åtgärder för hur denna minskning av utsläpp ska ske på Åland.

Landskapsregeringen föreslår också en bestämmelse om att landskapsregeringen ska ansvara för den övervakning av sådana skadliga förändringar på ekosystem som avses i direktivets artikel 9. Landskapsregeringens övervakning ska ordnas med iakttagande av bestämmelserna i artikel 9.1 och 9.2 i direktivet om utsläppstak. Landskapsregeringen föreslår inte ett exakt datum för när lagen ska träda i kraft utan datum för ikraftträdande lämnas öppet för landskapsregeringen att fatta beslut om i enlighet med 20 § 2 mom. i självstyrelselagen. Avsikten är att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt med tanke på att direktivet förutsattes vara genomfört på Åland senast den 1 juli 2018.

4. Lagstiftningsbehörighet

Lagförslaget gäller genomförandet av direktivet om utsläppstak. Högsta domstolen ansåg redan 1991 att lagstiftning vars syfte är att förebygga att luften förorenas faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet (14.3.1991, OH 91/56). Även om direktivet om utsläppstak gäller natur- och miljövården enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen är många av direktivets centrala förpliktelser sådana att de förutsätter en samordning mellan landskapet och riket. De nationella åtagandena om utsläppsminskning enligt artikel 4.1 och bilaga II i direktivet gäller Finland i sin helhet. Eftersom de nationella utsläppsinventeringarna, utsläppsprognoserna och de informativa inventeringsrapporterna som avses i direktivets artikel 8 ska ligga till grund för bedömning av om Finland uppfyller sina nationella utsläppsåtaganden måste uppgifterna om Åland ingå i de nationella inventeringarna, prognoserna och rapporterna. På ett motsvarande sätt måste tillämpningen av direktivets flexibilitetsbestämmelser relatera till Finlands åtaganden i sin helhet. När det gäller det nationella luftvårdsprogrammet enligt artikel 6 är punkt 18 i direktivets ingress entydig, dvs. det är fråga om endast ett nationellt luftvårdsprogram.

Denna nationella karaktär hos direktivets centrala bestämmelser medför en centralisering i förhållandet mellan landskapet och riket då förpliktelserna ska implementeras i Finland. Till denna del har direktivet om utsläppstak likheter med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. Även i det fallet rörde det sig om ett direktiv som inom EU ska genomföra internationella förpliktelser som följer av ett protokoll som antagits inom FN-systemet. Direktivet förutsätter att det utarbetas en nationell fördelningsplan om utsläppsrätter. I samband med lagstiftningskontrollen ansåg högsta domstolen att det inte var förenligt med direktivet att i landskapslag föreskriva om att landskapsregeringen förfogar över en viss kvot av Finlands totala utsläppsrätt. Landskapslagen skulle ha medfört att det blir omöjligt att se till att alla anläggningar i landet beviljas utsläppsrätter utan risk för att den nationella fördelningsplanen och direktivets krav överskrids (29.6.2005, OH 2005/61). Högsta domstolen har nyligen tagit ställning i delvis liknande frågeställningar i anslutning till en förvaltningstvist om fördelningen av de fiskekvoter som EU fastställer för Finland (HD:2017:47).

Således utgår detta lagförslag från att det är primärt riket som lagstiftar såväl om de nationella åtagandena om utsläppsminskning, det flexibla genomförandet av åtagandena, de nationella utsläppsinventeringarna som det nationella luftvårdsprogrammet. Sedan bör landskapsregeringen komma överens med riksmyndigheterna i enlighet med 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen om ett gemensamt system för uppfyllandet av Finlands nationella åtaganden. Därefter ansvarar landskapsregeringen för att vid behov vidta utsläppsminskande åtgärder. Vissa enskilda bestämmelser i direktivet är av sådan karaktär att förpliktelsen kan och ska uppfyllas separat inom landskapets behörighet utan att det behövs ett gemensamt system mellan landskapet och riket för uppfyllandet av ett nationellt åtagande. Detta gäller främst den i direktivets artikel 9 föreskrivna skyldigheten om att införa en övervakning av skadliga förändringar på ekosystem.

Riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen. Enligt 20 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö. Bestämmelsen inverkar först och främst på lagstiftarens och andra normgivares verksamhet (RP 309/1993 rd, s. 71/I). Lagförslaget är i linje med detta eftersom de nationella åtagandena om utsläppsminskning innebär att luftföroreningarna och de negativa effekter som dessa orsakar miljön och människan kan minskas. Enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen ska genom landskapslag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen eller självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Enligt förarbetena till bestämmelsen så motsvarar regleringen principerna i 80 § 1 mom. i grundlagen. De föreslagna ändringarna i miljöskyddslagen kan inte anses påverka direkt individens rättsställning på det sätt som avses i 80 § i grundlagen. De föreslagna bestämmelserna är riktade till landskapsregeringen. Enbart indirekt kan utsläppsminskande åtgärder som behövs för att möta kraven på minskade utsläpp innebära att individers rättsställning påverkas.

5. Förslagets verkningar

Lagförslaget bör ses som ett led i det globala och europeiska arbetet med att begränsa utsläppens negativa effekter på människans hälsa och miljön. Avsikten med direktivet om utsläppstak är att minska luftföroreningarna och därigenom förebygga att vattendragen försuras och att marken och vattendragen övergöds samt att minska halterna av marknära ozon och de sanitära olägenheterna på grund av luftföroreningar. Enligt Världshälsoorganisationen (WHO) dödade luftföroreningar över sju miljoner människor världen över under 2012. Mer än 90 procent av dödsfallen som kopplas till luftföroreningar inträffar i låg- eller medelinkomstländer, främst i Asien och Afrika. Små luftpartiklar kan orsaka sjukdomar som stroke, hjärtsjukdomar, lungcancer och lunginflammation. Mer än 90 procent av människorna i världen andas in höga nivåer av luftföroreningar.[[9]](#footnote-9)

I forskningsrapporter har det bedömts att luftföroreningarna 2013 orsakade ungefär 1 600 förtida dödsfall i Finland. Vid dödsfall till följd av luftföroreningar förkortas livslängden med i genomsnitt 16 år. Räknat som genomsnitt för hela befolkningen minskar luftföroreningarna den förväntade livslängden för var och en i Finland med cirka 5,3 månader.[[10]](#footnote-10) Det har bedömts att i synnerhet de sanitära olägenheterna på grund av fina partiklar för närvarande utgör den väsentligaste olägenheten på grund av luftföroreningar (se RP 117/2018 rd, s. 18). Enligt kommissionens konsekvensbedömningar förkortade de fina partiklarna finländarnas genomsnittliga förväntade livslängd med cirka 3,7 månader under referensåret 2005. Om åtagandena om minskning av utsläppen av fina partiklar i enlighet med direktivet om utsläppstak uppfylls före 2030, ökar den förväntade livslängden med en månad (se RP 117/2018 rd, s. 19). Motsvarande utredningar avgränsade enbart till Åland torde inte ha gjorts.

Även om luftföroreningar också medför hälsoskadliga effekter på Åland kan det konstateras att luften är relativt ren såväl i Finland som på Åland. Enligt Världshälsoorganisationen är luften i Finland den renaste i världen, i genomsnitt förekommer endast 6 mikrogram fina partiklar per kubikmeter luft. På Åland utfördes 2014 med utgångspunkt i luftkvalitetsdirektivets bestämmelser en indikativ luftkvalitetsmätning på basen av vilken man kunde utesluta behovet av fortsatta utredningar gällande de flesta parametrar. Under 2018 genomförs en mera utförlig mätning av halterna små och stora partiklar i luften på Åland för att utreda behovet av fortsatta mätningar och uppgörande av en luftkvalitetsplan. Det bör också påminnas om att en del av luftföroreningarna på Åland beror på långväga gränsöverskridande föroreningar och genomförandet av direktivet i närregionerna får positiva konsekvenser för luftkvaliteten i genomsnitt. När de nya åtagandena i direktivet om utsläppstak börjar tillämpas inom EU:s medlemsländer kommer även halterna av fina partiklar att minska på Åland.

När det gäller konsekvenserna för företag uppställs det redan i den gällande EU-lagstiftningen skyldigheter som väsentligt bidrar till genomförandet av de nationella åtagandena om utsläppsminskning i enlighet med direktivet om utsläppstak. Bland annat är det fråga om industriutsläppsdirektivet (2010/75/EG), direktivet om medelstora förbränningsanläggningar (2015/2193/EU), ekodesigndirektivet (2009/125/EG) och EU-normer om fordonsutsläpp. De nationella åtagandena om utsläppsminskning i direktivet om utsläppstak utgör inte direkt tillämplig reglering för företag och enskilda personer. Inte heller de föreslagna bestämmelserna i miljöskyddslagen är till sin natur sådana att de direkt riktar sig till företag eller enskilda. Inverkan på företag och enskilda är enbart indirekt genom att de utsläppsminskande åtgärder som vidtas kan innebära att deras rättsställning påverkas. Landskapsregeringen ska vid behov samråda med företag och enskilda om det planeras sådana utsläppsminskande åtgärder som kan påverka enskilda eller företag. Eftersom sjöfartsnäringen är viktig för den åländska ekonomin bör det noteras att utsläpp från internationell sjöfart undantas från de nationella åtagandena i direktivet om utsläppstak. Det samma gäller utsläpp från luftfartyg som inte kan hänföras till start- och landningscykeln.

De föreslagna bestämmelserna riktar sig till landskapsregeringen. Landskapsregeringen ska samråda med riksmyndigheterna om på vilket sätt landskapet deltar i genomförandet av Finlands utsläppsåtaganden. I det sammanhanget bör det göras en närmare bedömning av vilka konsekvenserna kommer att bli av eventuella utsläppsminskande åtgärder. De konkreta utsläppsminskande åtgärderna som landskapsregeringen i så fall vidtar är oklara i dagsläget. I lagförslaget föreslås att landskapsregeringen ska ansvara för övervakningen på Åland av skadliga förändringar på ekosystem enligt direktivet om utsläppstak. Lagförslaget förväntas i viss mån öka resursbehovet hos landskapsregeringen.

6. Ärendets beredning

Ärendet har beretts som tjänstemannauppdrag vid lagberedningen i samarbete med ansvariga tjänstemän vid landskapsregeringens social- och miljöavdelning.

Detaljmotivering

Ändring av landskapslagen om miljöskydd

53 f § *Bestämmelser om utsläppsminskning.* I *1 mom.* hänvisas i informativt syfte till Finlands åtaganden enligt direktivet om utsläppstak gällande minskning av antropogena utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska föreningar utom metan, ammoniak och fina partiklar för åren 2020–2029 och från år 2030. Enligt artikel 4.1 i direktivet om utsläppstak ska medlemsstaterna som ett minimum begränsa sina årliga utsläpp enligt bilaga II till direktivet. I tabellen i avsnitt 2.2 har närmare redogjorts för Finlands åtaganden i procent av utsläppen år 2005. De nationella åtagandena om utsläppsminskning gäller Finland som helhet och det finns inte några särskilda och direkt avskiljbara åtaganden som skulle vara direkt tillämpliga i förhållande till Åland. Centrala bestämmelser i direktivet om utsläppstak knyter direkt an till hur de nationella åtagandena om utsläppsminskning ska genomföras och följas upp i medlemsstaterna. Till dessa bestämmelser hör artikel 4 om nationella åtaganden om utsläppsminskning, artikel 5 om flexibilitet, artikel 6 om det nationella luftvårdsprogrammet samt artikel 8 om de nationella utsläppsinventeringarna, utsläppsprognoserna och de informativa inventeringsrapporterna.

I *2 mom.* hänvisas i informativt syfte till bestämmelserna i rikslagstiftningen för genomförandet av dessa centrala bestämmelser i direktivet. I september 2018 har lämnats en proposition till riksdagen där främst förslag till nya 149–149 c § i rikets miljöskyddslag ska genomföra de ovan nämnda centrala bestämmelserna i direktivet om utsläppstak (RP 117/2018 rd). Förslaget antogs av riksdagen den 20 november 2018. Eftersom det rör sig om åtaganden som gäller Finland som helhet utsträcker sig direktivets förpliktelse att successivt minska Finlands utsläpp till en viss miniminivå också till Åland. Landskapet förfogar över behörigheten att vidta utsläppsminskande åtgärder på Åland. Således uppstår ett behov av att samordna rikets och landskapets åtgärder i förhållande till Finlands nationella åtagande som är gemensamt för riket och landskapet. I 2 mom. hänvisas till att landskapsregeringen ska samråda med riksmyndigheterna enligt 59b § 2 mom. i självstyrelselagen om hur landskapets och rikets åtgärder samordnas då direktivets nationella åtaganden genomförs. Med detta avses i första hand de nationella åtagandena om utsläppsminskning i direktivets artikel 4. Dock kan också tillämpningen av flexibilitetsbestämmelserna, upprättandet av det nationella luftvårdsprogrammet samt genomförandet av nationella utsläppsinventeringar, utsläppsprognoser och informativa inventeringsrapporterna förutsätta att det sker ett samråd mellan landskapsregeringen och riksmyndigheterna enligt 59b § 2 mom. i självstyrelselagen.

Enligt *3 mom.* ska landskapsregeringen vidta nödvändiga åtgärder för att begränsa utsläpp så att de nationella åtagandena om utsläpp uppfylls. Denna skyldighet avgränsar sig till de utsläpp som avses i artikel 4.1 i direktivet om utsläppstak. I momentet hänvisas till att landskapsregeringens skyldighet att vidta åtgärder gäller med beaktande av samrådet mellan landskapsregeringen och riksmyndigheterna om hur landskapets och rikets åtgärder för att uppfylla de nationella åtagandena ska samordnas. Landskapsregeringen ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra det som landskapsregeringen och riksmyndigheterna kommit överens om. Vilka åtgärder som är nödvändiga och ändamålsenliga kan konkretiseras först efter att samordningen mellan landskapet och riket har klargjorts. I momentet hänvisas till att landskapsregeringen kan anta ett luftvårdsprogram som innehåller åtgärder för hur minskningen av utsläpp ska ske på Åland. Luftvårdsprogrammet är inte obligatoriskt men bör göras upp om det finns behov av olika åtgärder för uppfyllandet av landskapets del av de nationella utsläppsåtagandena. Detta åländska luftvårdsprogram ska inte sammanblandas med det nationella luftvårdsprogram som avses i direktivets artikel 6.

I *4 mom.* föreskrivs att landskapsregeringen ska sköta övervakningen på Åland av sådana skadliga förändringar på ekosystem som avses i artikel 9 i direktivet om utsläppstak. Detta innebär att landskapsregeringen i enlighet med artikel 9 ska säkerställa att luftföroreningars negativa effekter på ekosystem övervakas på grundval av ett nätverk av övervakningsplatser som är representativt för deras sötvattenshabitat, naturliga livsmiljöer, delvis naturliga livsmiljöer och typer av skogsekosystem, med ett kostnadseffektivt och riskbaserat tillvägagångssätt. I det föreslagna momentet anges också att övervakningen ska ordnas med iakttagande av de detaljerade bestämmelserna i artikel 9.1 och 9.2 i direktivet om nationella utsläppstak. Detta innebär att landskapsregeringen i sin övervakning ska utnyttja sådana i artikel 9.1 avsedda befintliga övervakningsnätverk som hänför sig till övrig EU-lagstiftning och internationella överenskommelser samt uppgifter som fås via dessa. Landskapsregeringen får vid övervakningen använda de frivilliga övervakningsindikatorerna i direktivets bilaga V.

*Ikraftträdelsebestämmelse*. Avsikten är att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt. I enlighet med 20 § 2 mom. i självstyrelselagen föreslås därför att datumet för ikraftträdandet lämnas öppen för landskapsregeringen att fatta beslut om.

Lagtext

Landskapsregeringen föreslår att följande lag antas.

L A N D S K A P S L A G  
om ändring av landskapslagen om miljöskydd

I enlighet med lagtingets beslut **fogas** till landskapslagen (2008:124) om miljöskydd en ny 53f §, istället för den 53f § som upphävts genom landskapslagen 2017/72, som följer:

53f §

*Bestämmelser om utsläppsminskning*

För Finland bindande åtaganden gällande minskning av antropogena utsläpp av svaveldioxid, kväveoxider, flyktiga organiska föreningar utom metan, ammoniak och fina partiklar för åren 2020–2029 och från år 2030 fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2284 av den 14 december 2016 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar, om ändring av direktiv 2003/35/EG och om upphävande av direktiv 2001/81/EG, nedan direktivet om utsläppstak.

Bestämmelser om sådana nationella åtaganden om utsläppsminskning, sådant flexibelt genomförande av dessa åtaganden, sådana nationella utsläppsinventeringar samt sådant nationellt luftvårdsprogram som det föreskrivs om i direktivet om utsläppstak finns i rikslagstiftningen. Landskapsregeringen ska samråda med riksmyndigheterna enligt 59 b § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland om hur landskapets och rikets åtgärder samordnas då de nationella åtagandena genomförs.

Med beaktande av samrådet enligt 2 mom. ska landskapsregeringen vidta nödvändiga åtgärder för att begränsa sådana utsläpp som avses i 1 mom. i syfte att uppfylla de nationella åtagandena om utsläpp. Landskapsregeringen kan anta ett luftvårdsprogram som innehåller åtgärder för hur denna minskning av utsläpp ska ske på Åland.

Landskapsregeringen ska sköta övervakningen på Åland av sådana skadliga förändringar på ekosystem som avses i artikel 9 i direktivet om utsläppstak. Övervakningen ska ordnas med iakttagande av bestämmelserna i artikel 9.1 och 9.2 i direktivet om utsläppstak.

[\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_](#_top)

Denna lag träder i kraft den

[\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_](#_top)

|  |  |
| --- | --- |
| Mariehamn den 29 november 2018 | |
| L a n t r å d | Katrin Sjögren |
| Föredragande minister | Camilla Gunell |

1. FördrS 15/1983. Ålands landstings bifall 29.1.1981. ÅFS 1984:12. Se även Ålands lagtings bifall 22.12.2003. ÅFS 2007:40. [↑](#footnote-ref-1)
2. Protokollet till 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföreningar angående minskning av försurning, övergödning och marknära ozon. FördrS 40/2005 och 73/2012. Ålands lagtings bifall 5.4.2004. ÅFS 2012:51. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ålands lagtings bifall 22.11.2017. [↑](#footnote-ref-3)
4. Med kväveoxider avses kväveoxid (NO) och kvävedioxid (NO2). Till flyktiga organiska föreningar räknas (frånsett metan) alla kolväten och andra organiska föreningar med så högt ångtryck att de vid utetemperaturer uppträder i gasform. [↑](#footnote-ref-4)
5. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2193 av den 25 november 2015 om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar. [↑](#footnote-ref-5)
6. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa. [↑](#footnote-ref-6)
7. Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/107/EG av den 15 december 2004 om arsenik, kadmium, kvicksilver, nickel och polycykliska aromatiska kolväten i luften. [↑](#footnote-ref-7)
8. Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar). [↑](#footnote-ref-8)
9. <http://www.who.int/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action> [↑](#footnote-ref-9)
10. Luftföroreningarnas hälsoeffekter. Miljöministeriets rapporter 16/2016. [↑](#footnote-ref-10)