

Handläggare
Camilla Husebye Becker
Telefon: 08-508 28 883

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2020-03-24 p. 13

Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter

Remiss från kommunstyrelsen, KS dnr 2020/101 och KS
2020/434

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Justera beslutet omedelbart.

Anna Hadenius
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef

Sammanfattning

Miljödepartementet har remitterat en promemoria med förslag till nytt regelverk för handel med utsläppsrätter till kommunstyrelsen, som remitterat promemorian vidare till nämnden. I promemorian lämnas förslag till ändringar i lagstiftningen rörande handel med utsläppsrätter i syfte att genomföra ändringar i den bakomliggande EU-lagstiftningen i nationell rätt.

Promemorian föreslår i första hand att det stiftas en ny lag och en ny förordning om handel med växthusgaser. Promemorian föreslår *alternativt* att bestämmelserna skulle kunna genomföras genom att det införs ett nytt 12 kap. i miljöbalken med bestämmelser om handel med utsläppsrätter samt en tillhörande förordning. Det alternativa genomförandet skulle då också innefatta vissa följdändringar i miljöbalken som föreslås bli generellt tillämpliga inom hela balkens tillämpningsområde.

Nämnden utövar inte tillsyn över handel med utsläppsrätter och förvaltningen bedömer att nämnden varken direkt eller indirekt berörs av de föreslagna ändringarna enligt huvudalternativet. Förvaltningen har inga synpunkter på förslaget i den delen.

I fråga om det alternativa genomförandet berörs nämnden dels av förslaget om ny bestämmelse i 29 kap. 21 a § miljöbalken om förbud mot att vid vite förelägga någon som är misstänkt för brott att ge in uppgifter och dels av förslaget att gärningsbeskrivning för brottet försvårande av miljökontroll (29 kap. 5 § miljöbalken) utvidgas till att även omfatta ingivande av vilseledande uppgifter. Härutöver skulle införandet av ett nytt 12 kap. innebära att de bestämmelser som idag finns i kapitlet flyttas till 7 kap. 31-31 a §§ (anmälanför samråd vid ändring av naturmiljön) respektive 9 kap. miljöbalken (särskilda hänsyn i jordbruksverksamhet), utan materiell ändring.

Förvaltningen anser att det inte finns förutsättningar för nämnden att ta ställning till den föreslagna utformningen av regelverket om handel med utsläppsrätter eller om det är lämpligare att genomförandet av bestämmelserna om handel med utsläppsrätter sker genom separata författningar eller genom ändringar i miljöbalken.

Skulle genomförandet ske genom införande av bestämmelser om utsläppshandel i miljöbalken har emellertid förvaltningen följande synpunkter.

Förvaltningen konstaterar att vitesförbudet i sak gäller redan i dag, men i form av en rättsprincip, och har inget att erinra mot att en sådan bestämmelse införs. För att underlätta tillämpningen för berörda tillsynsmyndigheter bör den dock införas i anslutning till vitesbestämmelsen i 26 kap. 14 § miljöbalken. Förvaltningen har inte något att erinra mot den utvidgade gärningsbeskrivningen i 29 kap. 5 § miljöbalken. I fråga om att flytta bestämmelserna i nuvarande 12 kap. anser förvaltningen att bestämmelserna om anmälan för samråd för icke tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter bör samordnas med bestämmelserna om anmälnings- och tillståndspflicht i 9 kap. miljöbalken, istället för att hanteras separat i 7 kap. miljöbalken. Förvaltningen har inte något att erinra mot att bestämmelserna om jordbruk införs i 9 kap. miljöbalken.

Mot denna bakgrund föreslår förvaltningen att nämnden beslutar att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bakgrund

Handel med utsläppsrätter

Som en del av Europeiska unionens program mot klimatförändringar har unionen etablerat ett system för handel med

utsläppsrätter (Europeiska unionens system för handel med utsläppsrätter, EU ETS). De grundläggande reglerna om systemet finns i det så kallade utsläppshandelsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG).

Utsläppshandelsdirektivet genomförs i svensk rätt huvudsakligen med lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter (utsläppshandelslagen) och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter (utsläppshandelsförordningen).

Utsläppshandelssystemet är under ständig utveckling, vilket innebär att det EU-rättsliga regelverket har ändrats vid ett flertal tillfällen. De större förändringarna har vanligtvis gjorts inför en ny s.k. handelsperiod.

I syfte att lägga den rättsliga grunden för den kommande handelsperioden antog Europaparlamentet och rådet den 14 mars 2018 direktiv (EU) 2018/410 om ändring av direktiv 2003/87/EG för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar, och beslut (EU) 2015/1814 (ändringsdirektivet).

Miljödepartementet har tagit fram den nu remitterade promemorian med förslag som syftar till att genomföra ändringsdirektivet i svensk rätt M/2020/00083/R. Promemorian remitterades den 20 januari 2020 och har därefter kompletterats den 7 februari 2020. Den 11 mars 2020 remitterade Miljödepartementet promemorian Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter i miljöbalken, som ersätter bilaga 2 i de tidigare promemoriorna..

Naturvårdsverket har tillsyn över handel med utsläppsrätter.

Förslagen i promemorian

En ny lag och förordning

Huvuddelen av bestämmelserna i ändringsdirektivet har sådan innebörd att de inte kräver några författningsändringar i svensk rätt. Det finns dock ett stort behov av omarbetning av redaktionella och språkliga skäl. I promemorian föreslås därför att en ny lag och förordning ska ersätta de nuvarande författningarna. För att underlätta ändringar av det svenska regelverket och därigenom möta allmänhetens förväntningar och krav på ett flexibelt regelverk föreslås att de bestämmelser som inte måste meddelas i lag beslutas av regeringen genom förordning.

Den nya lagen föreslås innehålla bemyndiganden och bestämmelser om tillsyn och straff.

För att anpassa terminologin i det svenska regelverket till EU-rätten på området föreslås att vissa ord och uttryck ersätts eller utmönstras.

Bestämmelserna i utsläppshandelsdirektivet, som genomförts i medlemsstaternas rättsordningar, har kompletterats med EU-förordningar. Det svenska regelverket föreslås anpassas till de nya EU-förordningarna för att undvika dubbelreglering.

Bestämmelserna anpassas vidare till att de s.k. Kyotoenheterna för att minska utsläpp inte kommer att kunna användas från och med den fjärde handelsperioden.

Möjlig integrering av bestämmelserna i miljöbalken

Som alternativ till en ny lag föreslås att bestämmelserna som rör utsläpp av växthusgaser integreras i miljöbalken. Många av de bestämmelser som föreslås i den nya lagen, t.ex. om tillsyn, har motsvarigheter i miljöbalken som då blir tillämpliga även när det gäller utsläpp av växthusgaser. Regleringen kan därmed hållas kortare. Promemorian innehåller ett författningsförslag med de ändringar i miljöbalken som skulle kunna göras för att åstadkomma detta.

Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat Miljödepartementets promemoria (M/2020/00083/R) till nämnden (KS 2020/101). Kommunstyrelsen har den 19 februari 2020 remitterat Miljödepartementets komplettering av promemorian. Kommunstyrelsen har den 18 mars 2020 remitterat den andra kompletterande promemorian den 18 mars 2020 (KS 2020/434). Yttrande ska ha inkommit till kommunstyrelsen senast den 1 april 2020.

Kommunstyrelsen har även remitterat promemoriorna till stadsledningskontoret samt till Stockholms stadshus AB, med önskemål om Stockholm Vatten och Avfall respektive Stockholm Exergi som underremissinstanser.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av avdelningen Plan och miljö i samverkan med förvaltningsjuristen Camilla Husebye Becker.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förslaget till ny lag om utsläpp av växthusgaser
Förvaltningen noterar inledningsvis att det i promemorians konsekvensanalys avseende kommuner anges att ändringarna av utsläppshandelsdirektivet och lagändringarna bedöms huvudsakligen innebära konsekvenser för kommuner i de fall där kommunerna är företag som berörs av samma ändringar.

Naturvårdsverket är idag, och föreslås även fortsatt vara, tillsynsmyndighet i fråga om utsläppshandel. Miljö- och hälsoskyddsnämnden utövar inte tillsyn över någon del av systemet. Ändringarna rör dock vissa av nämndens tillsynsobjekt, framför allt energianläggningar, som omfattas av handelssystemet. De ändringar som föreslås är i stor utsträckning lagtekniska (bestämmelserna samlas i ny lag och förordning) och redaktionella. I den del förslaget innebär materiella ändringar är det fråga om ändringar som rör tillämpningen av systemet för handel med utsläppsrätter.

Förvaltningen bedömer att nämnden varken direkt eller indirekt berörs av förslaget att införa ny lag om utsläppshandel. Eftersom förslaget inte berör nämndens verksamhetsområde anser förvaltningen att det inte heller finns förutsättningar att bedöma lämplighet i förslaget till utformning av den aktuella lagstiftningen. Förvaltningen har därför inga synpunkter på förslaget.

Förslaget till genomförande genom ändringar i miljöbalken

Inledning

I promemorian föreslås ett alternativt genomförande genom ändringar i miljöbalken. De föreslagna bestämmelserna avser huvudsakligen handel med utsläppsrätter och berör således inte nämnden, enligt vad som anges ovan. Förslaget medför dock vissa följdändringar som även berör nämndens verksamhetsområde. Förvaltningen kommenterar förslaget i dessa delar nedan.

Promemorians förslag

Förslaget innebär sammanfattningsvis att bestämmelserna införs i ett nytt 12 kap. miljöbalken, med kompletterande bestämmelser i en ny förordning. De befintliga bestämmelserna i 12 kap. kan, enligt promemorian, utan ändring av det materiella innehållet, flyttas till 7 respektive 9 kap. miljöbalken.

I utsläppshandelslagen finns en bestämmelse om att den som är misstänkt för ett brott inte får föreläggas vid vite att medverka i utredning av en fråga som har samband med den gärning som

brottsmisstanken avser (7 kap. 5 §). Bestämmelsen har motiverats bland annat av rätten att inte belasta sig själv, som följer av den rättspraxis som utvecklats ur europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Någon motsvarande bestämmelse finns inte i miljöbalken idag, men har diskuterats i tidigare lagstiftningsarbete. I promemorian föreslås att en motsvarande bestämmelse införs, 29 kap. 21 a §, och att den ska gälla för hela balkens tillämpningsområde.

I promemorian föreslås vidare ändringar i straffbestämmelserna i 29 kap. 5 § miljöbalken (försvårande av miljökontroll), som innebär att brott ska anses begånget även när vilseledande uppgifter lämnas (idag omfattas endast oriktiga uppgifter). Det föreslås också ett tillägg i 29 kap. 11 § som förtydligar att det inte döms till ansvar för en gärning som omfattas av ett vitesföreläggande, om föreläggandet har överträtts och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömmande av vitet.

Förvaltningens synpunkt

Flytt av bestämmelserna i nuvarande 12 kap.

12 kap. miljöbalken har rubriken Jordbruk och andra verksamheter, men bestämmelserna i kapitlet har i stora delar upphävts. Idag återstår bestämmelser om anmälan för samråd i fråga om icke anmälnings- eller tillståndspliktiga verksamheter som påverkar naturmiljön (6 och 6 a §§), bestämmelser om miljöhänsyn i jordbruket och om vilthägn samt bemyndigande för regeringen att föreskriva om tillståndsplikt till följd av Sveriges medlemskap i EU.

I promemorian föreslås att bestämmelserna om samråd bör införas genom två nya bestämmelser i 7 kap. som handlar om skydd av områden. Eftersom anmälan om samråd inte avser områden som omfattas av områdesskydd är förvaltningens uppfattning en sådan konstruktion inte skulle följa miljöbalkens systematik. För att underlätta inte minst de enskildas förståelse för vilka krav som ställs på en åtgärd eller verksamhet vore det en stor fördel om bestämmelserna istället infördes i 9 kap. miljöbalken i anslutning till övriga bestämmelser om anmälan och tillstånd.

Förbud mot vitesföreläggande vid brottsmisstanke

När det gäller förslaget att införa en bestämmelse om vitesförbud vid misstanke om brott konstaterar förvaltningen, att detta i sak gäller redan idag, men som rättsprincip. Förvaltningens uppfattning är därför att konsekvenserna för nämndens del av att införa en sådan bestämmelse skulle vara mycket små. Ett lagstadgat förbud skulle dock innebära ett tydliggörande av gällande rätt.

Det är polis och åklagare som utreder misstanke om brott och det finns alltså inte skäl för tillsynsmyndigheten att begära in uppgifter som rör själva brottet. Däremot kan nämnden behöva begära in uppgifter som är nödvändiga för tillsyn av förhållanden som hänger samman med brottet, t.ex. att det pågår miljöstörningar. I sådana situationer blir konsekvenserna av ett vitesförbud att nämnden får meddela föreläggande utan vite om att inkomma med uppgifter, eller att föreläggandet begränsas så att det inte riskerar omfatta uppgifter som innebär att den enskilde lämnar uppgifter som kan ligga till grund för anklagelsen om brott.

I den senaste versionen av förslaget anges att bestämmelsen ska införas i 29 kap. 21 a §. Förvaltningen noterar att det i den tidigare remitterade versionen från den 7 februari föreslogs att bestämmelsen skulle införas i 26 kap. 21 a §, i anslutning till bestämmelsen om skyldighet för verksamhetsutövare att lämna uppgift som behövs för tillsynen. Det framgår inte av den nya promemorian av den 11 mars varför regeringen anser att bestämmelsen istället bör ligga i anslutning till straffbestämmelserna. Förvaltningen anser bestämmelsen, för att underlätta förståelsen och den praktiska tillämpningen, bör införas i anslutning till 26 kap. 14 §, som reglerar rätten att förena beslut om föreläggande och förbud vid vite, istället för i anslutning till straffbestämmelserna.

Ändring av straffbestämmelser

Förvaltningen har inget att erinra mot att gärningsbeskrivningen i 29 kap. 5 § utvidgas till att även omfatta vilseledande uppgifter.

Förvaltningen har inte heller något att erinra mot att det föreslagna förtydligandet i 29 kap. 11 § avseende straffbarhet vid överträdelse av ett vitesföreläggande.

Förvaltningens sammanfattande synpunkter och förslag till beslut

Som framgår av föregående avsnitt anser förvaltningen att det finns vissa fördelar med de generella ändringar i miljöbalken som framgår av promemorians alternativa förslag till genomförande. Förvaltningen anser emellertid att det inte finns förutsättningar för nämnden att ta ställning till vare sig den centrala frågan om det är lämpligare att genomförandet av bestämmelserna om handel med utsläppsrätter sker genom separata författningar eller genom ändringar i miljöbalken eller i övrigt utformningen av lagstiftning som rör handel med utsläppsrätter. Förvaltningen föreslår därför att nämnden endast beslutar att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

SLUT.

Bilagor

1. Miljödepartementet: Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter. Promemoria, februari 2020. Dnr M/2020/00083/R
2. Miljödepartementet: Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter i miljöbalken. Promemoria, mars 2020. Dnr M/2020/00083/R