

PM Rotel IX (Dnr KS 2020/434)

Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter i miljöbalken

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid den 11 maj 2020

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Stockholms stad har mottagit en remiss av en promemoria från Miljödepartementet om nytt regelverk för handel med utsläppsrätter. Promemorian beskriver hur Europeiska unionen i sitt program mot klimatförändringar etablerat ett system för handel med utsläppsrätter kallat EU ETS. De grundläggande reglerna om systemet finns i det så kallade utsläppshandelsdirektivet. 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 så kallad handelsperiod. Detta har i sin tur föranlett ändringar i det svenska regelverket. Utsläppshandelsdirektivet genomförs i svensk rätt huvudsakligen med lagen om handel med utsläppsrätter (SFS 2004:1199) och förordningen om handel med utsläppsrätter (utsläppshandelsförordningen).

Förslagen i den remitterade promemorian syftar till att genomföra nödvändiga ändringar i svensk rätt inför den fjärde handelsperioden, som börjar år 2021.

Huvuddelen av bestämmelserna i ändringsdirektivet från EU har sådan innebörd att de inte kräver några författningsändringar i svensk rätt. I Miljödepartementets promemoria föreslås dock att lagen om handel med utsläppsrätter (SFS 2004:1199) upphävs och att innehållet i densamma istället överförs till ett nytt kapitel 12 i miljöbalken.

Promemorian beskriver vidare hur EU:s system med utsläppsrättshandel (EU ETS) förändras i och med det ändringsdirektivet. I oktober 2014 gjorde Europeiska rådet ett åtagande om att till år 2030 minska de totala utsläppen av växthusgaser i unionen med minst 40 procent, jämfört med 1990 års nivåer. Ändringarna i EU ETS syftar till att uppnå detta klimatmål bland annat genom att det totala antalet utsläppsrätter inom systemet ska minska i högre takt än tidigare.

Från och med 2021 ska antalet utsläppsrätter inom systemet minska med 2,2 procent årligen istället för 1,74 procent. Detta motsvarar en extra utsläppsminskning på cirka 556 miljoner ton mellan 2020 och 2030. Ändringen av utsläppshandelsdirektivet förväntas också minska utsläppen från verksamheter i

Sverige. Promemorian från Miljödepartementet bedömer att denna högre minskning av antalet utsläppsrätter kommer leda till ett högre pris på klimatutsläpp inom EU.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har avstått från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret konstaterar att EU:s system för handel med utsläppsrätter är ett viktigt styrmedel för att nå de klimatmål som EU satt upp samt att staden påverkas av systemet genom att det minskar utsläppen från den el och fjärrvärme som används.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden konstaterar att det är Naturvårdsverket och inte staden som utövar tillsyn över utsläppsrättshandeln. Ändringarna som föreslås rör dock vissa av nämndens tillsynsobjekt, framför allt energianläggningar, som omfattas av handelssystemet. Nämnden uttrycker även att de ändringar som föreslås är i stor utsträckning lagtekniska och redaktionella.

Mina synpunkter

EU:s system för utsläppsrättshandel, EU ETS, spelar en viktig roll i att minska utsläppen i såväl hela EU som i Sverige och även i Stockholm. I och med att priset på utsläppsrätter, alltså priset på att släppa ut ett ton klimatutsläpp, inom systemet har ökat de senaste åren har systemet blivit ett än bättre styrmedel för att minska våra utsläpp.

Jag välkomnar EU:s beslut att öka takten för minskningen av det totala antalet utsläppsrätter inom utsläppsrättshandeln. Detta kommer att göra stor skillnad för klimatarbetet de kommande åren. Därtill är det viktigt att EU tar hänsyn till pågående och kommande effekter som Coronapandemin kan komma att ha på utsläppsrätternas priser så att de även framgent kan styra mot minskade utsläpp.

Gällande frågan i remissen från Miljödepartementet om nödvändiga ändringar i svensk lagstiftning samt förslaget om att implementera *lagen om handel med utsläppsrätter* i miljöbalken hänvisar jag till miljöförvaltningens tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 29 april 2020

KATARINA LUHR

Bilaga

Remissen från Miljödepartementet

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Stockholms stad har mottagit en remiss av en promemoria från Miljödepartementet om nytt regelverk för handel med utsläppsrätter. Promemorian beskriver hur Europeiska unionen i sitt program mot klimatförändringar etablerat ett system för handel med utsläppsrätter kallat EU ETS. De grundläggande reglerna om systemet finns i det så kallade utsläppshandelsdirektivet. 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 så kallad handelsperiod. Detta har i sin tur föranlett ändringar i det svenska regelverket. Utsläppshandelsdirektivet genomförs i svensk rätt huvudsakligen med lagen om handel med utsläppsrätter (SFS 2004:1199) och förordningen om handel med utsläppsrätter (utsläppshandelsförordningen).

Förslagen i den remitterade promemorian syftar till att genomföra nödvändiga ändringar i svensk rätt inför den fjärde handelsperioden, som börjar år 2021.

Huvuddelen av bestämmelserna i ändringsdirektivet från EU har sådan innebörd att de inte kräver några författningsändringar i svensk rätt. I Miljödepartementets promemoria föreslås dock att lagen om handel med utsläppsrätter (SFS 2004:1199) upphävs och att innehållet i densamma istället överförs till ett nytt kapitel 12 i miljöbalken.

Promemorian beskriver vidare hur EU:s system med utsläppsrättshandel (EU ETS) förändras i och med det ändringsdirektivet. I oktober 2014 gjorde Europeiska rådet ett åtagande om att till år 2030 minska de totala utsläppen av växthusgaser i unionen med minst 40 procent, jämfört med 1990 års nivåer. Ändringarna i EU ETS syftar till att uppnå detta klimatmål bland annat genom att det totala antalet utsläppsrätter inom systemet ska minska i högre takt än tidigare.

Från och med 2021 ska antalet utsläppsrätter inom systemet minska med 2,2 procent årligen istället för 1,74 procent. Detta motsvarar en extra utsläppsminskning på cirka 556 miljoner ton mellan 2020 och 2030. Ändringen av utsläppshandelsdirektivet förväntas också minska utsläppen från verksamheter i Sverige. Promemorian från Miljödepartementet bedömer att denna högre minskning av antalet utsläppsrätter kommer leda till ett högre pris på klimatutsläpp inom EU.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har avstått från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 1 april 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Av kommunfullmäktiges budget 2020 framgår att Stockholm ska vara världsledande i det globala arbetet att förverkliga Parisavtalets målsättningar inom klimatarbetet. Stadens egna verksamheter ska gå före och visa vägen i arbetet mot en klimatsmart och hållbar stad.

I det remitterade förslaget till *Miljöprogram 2020-2023* är ett av de prioriterade långsiktiga målen ett fossilfritt och klimatpositivt Stockholm 2040.

Stadsledningskontoret konstaterar att EUs system för handel med utsläppsrätter är ett viktigt styrmedel för att nå de klimatmål som EU satt upp. Staden påverkas av systemet genom att det minskar utsläppen från den el och fjärrvärme som används och att det därmed bidrar till stadens måluppfyllelse.

Stadsledningskontoret konstaterar också att den remitterade promemorian enbart behandlar den formella frågan om att genomföra nödvändiga ändringar i svensk rätt inför den så kallade fjärde handelsperioden i utsläppshandelssystemet. Stadsledningskontoret har inga synpunkter på förslaget till genomförande i svensk rätt, och konstaterar att förslaget endast berör staden i fråga om miljö- och hälsoskydds nämndens arbete med tillsyn enligt miljöbalken, och då i liten omfattning.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen av *Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter i miljöbalken* besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljö- och hälsoskydds nämnden

Miljö- och hälsoskydds nämnden beslutade vid sitt sammanträde den 24 mars 2020 följande.

1. Miljö- och hälsoskydds nämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Miljö- och hälsoskydds nämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 24 mars 2020 har i huvudsak följande lydelse.

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 hälsoskydds nämnden 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

berör nämndens verksamhetsområde. Förvaltningen kommenterar förslaget i dessa delar nedan.

Promemorians förslag

Förslaget innebär sammanfattningsvis att bestämmelserna, om de inte kan integreras på annan plats i miljöbalken, införs i ett nytt 12 kap. miljöbalken, med kompletterande bestämmelser i förordning. De befintliga bestämmelserna i 12 kap. kan, enligt promemorian, utan ändring av det materiella innehållet, flyttas till exempelvis 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, 26 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).

Förvaltningens synpunkt

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. Förvaltningens delar uppfattningen att dessa bestämmelser, utan materiell ändring, kan flyttas till de föreslagna 7 och 9 kap. och anser att det vore en fördel om bestämmelserna om samråd i 12 kap. 6-6 a §§ samordnas med övriga bestämmelser om anmälan och tillstånd i 9 kap. miljöbalken.

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. Förvaltningen anser dock att det bör övervägas att införa bestämmelsen i anslutning till 26 kap. 14 §, som reglerar rätten att förena beslut om föreläggande och förbud vid vite, istället för i anslutning till regleringen av förutsättningarna att begära in uppgifter.

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

Sammantaget är förvaltningens uppfattning att de generella förändringar i miljöbalken som föreslås vore lämpliga att genomföra - oavsett om bestämmelserna om utsläppshandel införs i miljöbalken eller om de genomförs i separata författningar.

(Förvaltningen noterar att det troligen skett en felskrivning på s. 157, bilaga 2, då den föreslagna följdändringen i hänvisningen i 24 kap. 20 § rimligen borde avse 12 kap. istället för 1 kap.)

Förvaltningens sammanfattande synpunkter och förslag till beslut

Som framgår av föregående avsnitt anser förvaltningen att det finns vissa fördelar med 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.