

YTTRANDE

2020-05-11 Ärendenr:
NV-00741-20

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Kompletterande förslag till promemorian Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter (Februari 2020) samt promemorian Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter (Mars 2020) (M2020/00083/R)

Sammanfattning

Naturvårdsverket stöder regeringens målsättning om lämpligheten i att så många bestämmelser som möjligt överförs från lag till förordning eftersom det bland annat medför att det blir lättare och snabbare att anpassa Sveriges nationella lagstiftning när EU-gemensamma bestämmelser om utsläppshandelssystemet ändras.

Naturvårdsverket har ett antal förslag och tillägg till regeringens förslag till bestämmelser och vill särskilt lyfta fram att:

- Straffbestämmelserna bör införas för den som genom att lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter om verksamhetsnivåer får för stor tilldelning av utsläppsrätter.
- Definitionen av ny deltagare bör revideras för att bättre anpassas till EU-kommissionens praktiska tillämpning.
- Naturvårdsverkets ansvar för information till EU-kommissionen angående tilldelning till nya deltagare behöver förtydligas.
- Verksamhetsutövarnas skyldigheter att lämna in uppgifter som kan påverka tilldelningen behöver tydliggöras.
- Kraven på att felaktigt utfärdade utsläppsrätter ska återlämnas bör utökas till fler situationer.
- Det behöver klargöras hur lagakraftvunna domar om ökad tilldelning efter överprövning ska verkställas.

När det gäller regeringens alternativa förslag om att föra in bestämmelserna om utsläppshandelssystemet i miljöbalken kan Naturvårdsverket för närvarande inte

ta slutlig ställning. Utifrån underlaget är det svårt att bedöma konsekvenserna och om det kan behövas någon ytterligare reglering för att det inte ska medföra någon förändring i sak. Naturvårdsverket anser att frågan bör utredas närmare.

Naturvårdsverkets ställningstaganden och skäl

Naturvårdsverket har vid flera tillfällen fört fram synpunkter på hur de nationella bestämmelserna om utsläppshandelssystemet bör utformas inför fjärde handelsperioden. Många av dessa synpunkter har beaktats i regeringens förslag. Vi har trots detta ett antal återstående synpunkter. Vi har avstått från att lämna synpunkter på de bestämmelser som rör unionsregistret.

I redovisningen nedan hänvisar vi till paragrafnumreringen i det alternativ som innebär att bestämmelserna inte inkluderas i miljöbalken.

1. Lagen om utsläpp av växthusgaser

15 § 2

Stycket blir tydligare om ett kommatecken läggs till på samma sätt som i 15 § 1:

Regeringens förslag	Naturvårdsverkets förslag
2. driver sådan flygverksamhet som avses i 5 § 1 för den verksamhet som omfattas av en övervakningsplan.	2. driver sådan flygverksamhet som avses i 5 § 1, för den verksamhet som omfattas av en övervakningsplan.

15 b §

Bestämmelsen kan tolkas så att endast de utsläpp som inkluderats i en godkänd övervakningsplan ska täckas av utsläppsrätter. Bestämmelsen bör omformuleras så att även situationer där en övervakningsplan saknas helt, eller har för snäv omfattning, ska fångas upp av skyldigheten att överlämna utsläppsrätter oavsett om det skulle dröja innan bristerna hinner åtgärdas. För flygoperatörer som fasas in i systemet för första gången är detta särskilt aktuellt, eftersom skyldigheterna gäller för hela det kalenderår då skyldigheterna infaller, samtidigt som infasningsreglerna kan innebära att man i vissa fall inte definitivt vet om man har skyldigheter ett givet kalenderår förrän sent under året.

Vi föreslår därför följande ändring av bestämmelsen:

Regeringens förslag	Naturvårdsverkets förslag
Verksamhetsutövaren för en anläggning eller för en sådan flygverksamhet som avses i 5 § 1 och som omfattas av en övervakningsplan ska överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från verksamheten.	Verksamhetsutövaren för en anläggning eller för en sådan flygverksamhet som avses i 5 § 1 och som ska omfattas av en övervakningsplan ska överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från verksamheten.

25 §

I förhållande till nuvarande regler har det lagts till en möjlighet att meddela föreskrifter om avgift för myndigheters kostnader för prövning. I motiveringen anges att det till exempel kan avse tillståndsansökan eller godkännande av en övervakningsplan. Naturvårdsverket uppfattar skrivningarna som att även prövning av ansökningar om tilldelning och prövning avseende ändrad tilldelning efter ändringar i verksamheten omfattas, vilket Naturvårdsverket anser är lämpligt.

31 §

Naturvårdsverket noterar att skyldigheten för tillsynsmyndigheten att göra en åtalsanmälan har ändrats språkligt. Det framgår inte att någon ändring i sak varit avsedd. Naturvårdsverket förordar en språklig formulering som överensstämmer med skyldigheten att göra åtalsanmälan enligt 26 kap. 2 § miljöbalken. Det framstår som fördelaktigt att skyldighet att göra en åtalsanmälan enligt olika regelverk på miljöområdet formuleras på samma sätt.

36 §

Det har inte införts någon motsvarande straffbestämmelse för den som lämnar oriktig eller uppenbart vilseledande uppgift i en rapport om verksamhetsnivå enligt art. 3.3 i verksamhetsändringsförordningen. Även sådana oriktiga eller vilseledande uppgifter kan innebära att ett för stort antal utsläppsrätter tilldelas. Uppgifterna i en rapport om verksamhetsnivå har även stora likheter med de uppgifter som ska lämnas i en tilldelningsansökan. Det finns därför skäl att bedöma de två agerandena på samma sätt.

Naturvårdsverket föreslår även att ordet ”döms” på näst sista raden utgår och att ett kommatecken läggs till efter ”tilldelas”.

Vi föreslår därför att bestämmelsen utformas enligt följande:

Regeringens förslag	Naturvårdsverkets förslag
36 § Den som lämnar oriktig eller uppenbart vilseledande uppgift i en ansökan om tilldelning av utsläppsrätter enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 a § ska dömas, om åtgärden innebär risk för att ett för stort antal utsläppsrätter tilldelas för försvårande av tilldelning av utsläppsrätter döms till böter eller fängelse i högst två år.	36 § Den som lämnar oriktig eller uppenbart vilseledande uppgift i en ansökan om tilldelning av utsläppsrätter enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 15 a §, <i>eller i en rapport om verksamhetsnivå enligt art. 3.3 i verksamhetsändringsförordningen</i> , ska dömas, om åtgärden innebär risk för att ett för stort antal utsläppsrätter tilldelas, för försvårande av tilldelning av utsläppsrätter döms -till böter eller fängelse i högst två år.

40 § 2

Punkten bör inledas med ”bestämmelser i”

2. Förordningen om utsläpp av växthusgaser

1 kap. 9 §

Enligt artikel 3h i utsläppshandelsdirektivet är en ny deltagare en anläggning som fått tillstånd till utsläpp av växthusgaser ”för första gången” under en viss period. Eftersom detta är väsentligt behöver dessa ord läggas till.

Naturvårdsverket tolkar definitionen av ny deltagare i utsläppshandelsdirektivet som att tillstånd ska ha givits för första gången mellan den 1 juli 2019 och 30 juni 2024 när det gäller tilldelningsperioden 2021-2025 och för första gången mellan den 1 juli 2024 och 30 juni 2029 för tilldelningsperioden 2026-2030.

Detta stämmer dock inte med hur tilldelningsreglerna tillämpas i praktiken. När kommissionen utarbetar vägledning¹ för tilldelning till nya deltagare utgår man från definitionen av befintlig anläggning i tilldelningsförordningen: dvs en anläggning som fått tillstånd senast den 30 juni 2019 för perioden 2021–2025, b) den 30 juni 2024 för perioden 2026–2030. Det innebär att en anläggning som är ny deltagare för tilldelningsperioden 2021 - 2025 fortsätter att vara det till tilldelningsperioden är slut, dvs 31 december 2025.

Syftet med den praktiska tillämpningen är att en ny deltagare ska kunna söka och få tilldelning från driftstart till och med slutet av tilldelningsperioden.

För att bestämmelsen ska överensstämma med den praktiska tillämpningen bör den därför formuleras enligt följande:

Regeringens förslag	Naturvårdsverkets förslag
<p>9 § Med ny deltagare under en tilldelningsperiod avses i denna förordning en anläggning där det bedrivs någon sådan verksamhet som beskrivs i bilagan och som omfattas av ett tillstånd till utsläpp av växthusgaser som har getts den</p> <p>1. 30 juni 2019–29 juni 2024 för tilldelningsperioden 2021–2025, eller</p> <p>2. 30 juni 2024–29 juni 2029 för tilldelningsperioden 2026–2030.</p>	<p>9 § Med ny deltagare under en tilldelningsperiod avses i denna förordning en anläggning där det bedrivs någon sådan verksamhet som beskrivs i bilagan och som omfattas av ett tillstånd till utsläpp av växthusgaser som har getts <i>för första gången den</i></p> <p>1. <i>1 juli 2019-31 december 2025 för tilldelningsperioden 2021-2025</i></p> <p>2. <i>1 juli 2024-31 december 2030 för tilldelningsperioden 2026-2030</i></p>

¹ Sidan 14 i kommissionens vägledning 7:

https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/allowances/docs/gd7_new_entrants_and_closures_en.pdf

Naturvårdsverket är väl medvetet om att denna definition inte är i exakt överensstämmelse med direktivets men den följer kommissionens hantering av tilldelningsbestämmelserna.

2 kap. 1 § 3, 1 st

Punkten kan tolkas som att Naturvårdsverket är ansvarigt för ackreditering av kontrollörer vilket inte är korrekt eftersom Swedac är nationellt ackrediteringsorgan i Sverige.

Däremot är det lämpligt att Naturvårdsverket pekas ut som behörig myndighet enligt verifieringsförordningen.

3 kap. 13 § och 4 kap. 2 §

Hänvisning bör ske till 8 kap. 5 §.

4 kap. 3 §

Bestämmelsen blir tydligare med följande formulering:

Regeringens förslag	Naturvårdsverkets förslag
3 § Utsläpp av koldioxid från flygverksamhet ska omfattas av en övervakningsplan.	3 § <i>Flygverksamhet som medför utsläpp av koldioxid ska omfattas av en övervakningsplan</i>

4 kap. 8 §

Gränsvärdet om 25 000 ton CO₂ är baserat på full omfattning, dvs alla flygningar till och från flygplatser inom EES-området. För närvarande gäller reducerad omfattning, vilket innebär att flygningar till eller från flygplatser utanför EES-området samt flygningar till och från de yttersta randområdena är undantagna från kraven i ETS. I ändringsdirektivet lade man därför till en gräns på 3 000 ton CO₂ som relaterar till reducerad omfattning.

Vi föreslår därför att bestämmelsen kompletteras enligt följande:

Regeringens förslag	Naturvårdsverkets förslag
8 § För verksamhetsutövare som genomför EES-flygningar vars totala utsläpp av koldioxid understiger 25 000 ton per år ska utsläppen anses som verifierade enligt övervaknings- och rapporteringsförordningen, om utsläppen har fastställts med hjälp av det verktyg för små utsläppskällor som-	8 § För verksamhetsutövare som genomför EES-flygningar vars totala utsläpp av koldioxid understiger 25 000 ton per år, <i>eller understiger 3 000 ton för flygningar utöver de som undantagits enligt 4 kap. 9 §</i> , ska utsläppen anses som verifierade enligt övervaknings- och rapporteringsförordningen, om utsläppen har fastställts med hjälp av det verktyg för små utsläppskällor som

5 kap. Bestämmelse angående beslut om ändrad tilldelning

Som Naturvårdsverket tidigare har meddelat miljödepartementet kommer det inte att ske någon ordinarie tilldelning eller tilldelning ur reserven för nya

deltagare till flygverksamheter förrän översynen enligt artikel 28c i utsläppshandelsdirektivet har genomförts, vilket ska ses senast i slutet av 2023.

Däremot kommer Naturvårdsverket, bland annat på grund av Brexit och länkningen med Schweiz, att behöva ändra redan beslutad tilldelning till flygverksamheterna. Vad gäller länkningen med Schweiz är kommissionen på väg att anta en delegerad förordning med stöd av artikel 25a i utsläppshandelsdirektivet som verkställer de justeringar av ETS-bestämmelserna som krävs för att operationalisera länkningen, vilket kommer att ge lagstöd för att besluta om ändrad tilldelning. Vi bedömer att den föreslagna skrivningen i 2 kap. 2 § i förordningen ger Naturvårdsverket bemyndigande att göra detta. Om regeringen inte delar vår uppfattning kan det behövas ytterligare en bestämmelse i kap. 5 som ger oss ett uttryckligt mandat att fatta sådana beslut.

Vi gör samma bedömning när det gäller bemyndigande om att fatta beslut om ändrad tilldelning till anläggningar. Naturvårdsverket kommer bland annat att behöva fatta beslut om ändrad tilldelning till anläggningar i de fall verksamhetsnivåerna minskat eller ökat med mer än 15 % jämfört med de nivåer som angavs i de ursprungliga ansökningarna om tilldelning. Även detta regleras i EU-förordningar, tilldelningsförordningen och verksamhetsändringsförordningen, varför vi anser att vi kan fatta sådana beslut utifrån bemyndigandet i 2 kap. 2 § förordningen.

5 kap. Förslag till ny bestämmelse angående tilldelning till nya deltagare

Vi anser att det även behöver införas en bestämmelse som tydliggör att det är *Naturvårdsverket* som ska informera kommissionen om preliminär tilldelning till nya deltagare i enlighet med artikel 18.4 i tilldelningsförordningen. I denna artikel anges att det är *medlemsstaten* som ska göra detta.

Det finns en motsvarande bestämmelse i 32v§ i den nuvarande förordningen men den ska enligt vad som anges i promemorian utgå.

5 kap. 3 §

Som vi uppfattar det finns denna bestämmelse med i förslaget till förordning på grund av vad som sägs i artikel 11.1 i utsläppshandelsdirektivet. För att en verksamhetsutövare ska kunna tilldelas utsläppsrätter gratis krävs dock att en mängd andra uppgifter också lämnas in till den behöriga myndigheten. Till exempel krävs även en övervakningsmetodplan upprättad enligt bilaga VI i tilldelningsförordningen. Vi anser att det är olyckligt om den föreslagna bestämmelsen kan uppfattas som att det är tillräckligt att lämna de uppgifter som framgår av artikel 14.2 i tilldelningsförordningen för att kunna få gratis tilldelning.

Om regeringen bedömer att bestämmelsen behövs anser vi att det bör framgå att uppgifter enligt artikel 14.2 i tilldelningsförordningen är en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för gratis tilldelning av utsläppsrätter.

5 kap. 5 §

Utöver kravet på underrättelse enligt artikel 23.1 i tilldelningsförordningen är verksamhetsutövarna även skyldiga att årligen rapportera verksamhetsnivåförändringar enligt artikel 3 i verksamhetsändringsförordningen.

I artikel 23.1 i tilldelningsförordningen anges inte när underrättelsen ska lämnas men medlemsstaten får fastställa datum för det.

Rapportering enligt artikel 3 i verksamhetsändringsförordningen ska enligt artikel 3.3 denna förordning ske senast den 31 mars om inte den behöriga myndigheten fastställer ett tidigare datum. Den behöriga myndigheten kan också enligt artikel 2 andra stycket samma förordning begära in ytterligare uppgifter.

Naturvårdsverket bedömer att de uppgifter som ska rapporteras enligt tilldelningsförordningen i de flesta fall omfattas av det som ska rapporteras enligt artikel 3 i verksamhetsändringsförordningen vilket innebär att det i de flesta fall inte behövs någon separat underrättelse enligt tilldelningsförordningen.

Alla verksamhetsutövare som har fått en tilldelning ska rapportera enligt verksamhetsändringsförordningen. Därför är det lämpligt att underrättelse enligt tilldelningsförordningen görs vid samma tillfälle. Det finns ingen anledning att kräva en tidigare underrättelse eftersom de relevanta uppgifterna genomgår verifiering vilken ska vara klar den 31 mars.

När en verksamhet upphör behöver dock en underrättelse enligt tilldelningsförordningen ske i god tid innan 28 februari året efter att den upphört för att undvika att utsläppsrätter utfärdas till en verksamhet som har upphört. Utfärdande ska enligt artikel 26.2 i tilldelningsförordningen inte ske till dessa anläggningar året efter verksamheten upphört. Utfärdande sker normalt den 28 februari och därmed kan anmälan inte vänta till den 31 mars.

Vi föreslår därför att bestämmelsen omformuleras enligt följande:

Regeringens förslag	Naturvårdsverkets förslag
5 § Verksamhetsutövaren ska senast den 31 december varje år lämna en sådan underrättelse om förändringar av verksamheten som avses i artikel 23.1 i tilldelningsförordningen till Naturvårdsverket.	<p><i>5 § Verksamhetsutövaren ska lämna en sådan underrättelse om förändringar av verksamheten som avses i artikel 23.1 i tilldelningsförordningen till Naturvårdsverket vid följande tillfällen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>utan dröjsmål när verksamheten vid en anläggning har upphört i den mening som avses i artikel 26.1 i tilldelningsförordningen, och</i> - <i>i samband med inlämnande av rapporten om verksamhetsnivåer i enlighet med artikel 3.3 i verksamhetsändringsförordningen gällande alla andra förändringar.</i>

--	--

7 kap. 3 §

Formuleringen är inte korrekt eftersom en ny deltagare inte kunnat få beslut om tilldelning den 28 februari året efter att anläggningen tagits i drift.

En ansökan om tilldelning till ny deltagare ska enligt artikel 5.2 i tilldelningsförordningen innehålla uppgifter från det första hela kalenderåret vilket innebär att en ny deltagare med driftstart under år X kan lämna in ansökan om tilldelning tidigast i början av år X+2, med uppgifter för hela år X+1. Beslut om tilldelning kommer att kunna fattas senare under år X+2 och utfärdandet ske 28 februari år X+3. Tilldelning kommer att ges från och med start av drift.

Vidare anser vi att om ett tilldelningsbeslut till en ny deltagare fattas tidigt under ett år bör utfärdandet kunna ske i februari samma år.

Vi föreslår därför att bestämmelsen omformuleras enligt följande:

Regeringens förslag	Naturvårdsverkets förslag
3 § Statens energimyndighet ska utfärda utsläppsrätter för en anläggning hos ny deltagare senast den 28 februari varje år med start kalenderåret efter det år som anläggningen tagits i drift.	3 § Statens energimyndighet ska utfärda utsläppsrätter för en anläggning hos <i>till</i> ny deltagare senast den 28 februari varje år med start senast kalenderåret efter det år som Naturvårdsverket beslutat om tilldelning.

7 kap. 5 §

Nuvarande lagbestämmelse om skyldighet att återlämna utsläppsrätter föreslås föras över till den nya förordningen, dock med vissa ändringar. En skyldighet att återlämna utsläppsrätter förutsätter enligt den nya bestämmelsen att den felaktiga tilldelningen har sin grund i verksamhetsutövarens underlåtelse att i tid underrätta tillsynsmyndigheten om förändringar i driften av en anläggning.

Med start i fjärde handelsperioden tillkommer krav på rapportering och underrättelse om förändringar i verksamheten som kan påverka tilldelningen, vilket regleras i EU-förordningar enligt nedan.

Av art. 3 i verksamhetsändringsförordningen följer en skyldighet för verksamhetsutövare att årligen rapportera verksamhetsnivåer per delanläggning. Utifrån de rapporterade uppgifterna ska tilldelningen till aktuell delanläggning under vissa förutsättningar justeras. Det följer vidare av art. 23.1 i tilldelningsförordningen att verksamhetsutövare ska underrätta Naturvårdsverket om alla förändringar som rör driften av en anläggning som påverkar anläggningens tilldelning. Enligt art. 3.3 i verksamhetsändringsförordningen ska den behöriga myndigheten, i tillämpliga fall, återkräva alla överskjutande utsläppsrätter som beror på övertilldelning.

Rapporteringen och underrättelsen ska enligt vårt förslag till ändring av 5 kap. 5 § ske gemensamt senast den 31 mars, dvs. efter den 28 februari då utsläppsrätter ska utfärdas. Detta kan innebära att tilldelningen inte hinner justeras innan utsläppsrätterna ska utfärdas och att för stort antal utsläppsrätter utfärdas. Utfärdandet av för många utsläppsrätter behöver i sådana fall inte ha sin grund i att verksamhetsutövaren inte underrättat Naturvårdsverket i tid.

Naturvårdsverket anser därför att skyldigheten i 7 kap. 5 § förordningen att återlämna utsläppsrätter behöver breddas för att omfatta även de fall där verksamhetsutövaren har rapporterat i rätt tid och det visar sig att verksamhetsutövaren har fått för många utsläppsrätter. Naturvårdsverket skulle då ha befogenhet att även i dessa fall säkerställa efterlevnaden genom föreläggande som kan ske vid vite.

Naturvårdsverket anser även att andra situationer där en verksamhetsutövare har fått för många utsläppsrätter utfärdade bör omfattas av skyldigheten att återlämna utsläppsrätterna. Det kan t.ex. handla om situationer då en anläggning stängt sin verksamhet.

Naturvårdsverket föreslår att 7 kap. 5 § förordningen ändras enligt följande:

Regeringens förslag	Naturvårdsverkets förslag
<p>5 § En verksamhetsutövare ska återlämna utsläppsrätter, om verksamhetsutövaren har tilldelats för många utsläppsrätter och den felaktiga tilldelningen har sin grund i verksamhetsutövarens underlåtenhet att i tid underrätta tillsynsmyndigheten om</p> <ol style="list-style-type: none"> sådana förändringar som rör driften av en anläggning och som påverkar anläggningens tilldelning, eller att en flygverksamhet har upphört. <p>Verksamhetsutövaren ska återlämna de utsläppsrätter som inte skulle ha utfärdats om sådan information hade lämnats.</p>	<p><i>5 § En verksamhetsutövare ska återlämna utsläppsrätter om det har utfärdats för många utsläppsrätter till verksamhetsutövaren och det har sin grund i</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>att verksamhetsutövaren underlåtit att i tid underrätta tillsynsmyndigheten enligt art. 23.1 tilldelningsförordningen om sådana förändringar i driften av en anläggning och som påverkar anläggningens tilldelning,</i> <i>att det har skett sådana förändringar i verksamheten som, enligt verksamhetsändringsförordningen, föranleder att mängden utsläppsrätter som tilldelas gratis ska vara lägre,</i> <i>att det lämnats felaktiga uppgifter i en ansökan om tilldelning</i> <i>att det lämnats felaktiga uppgifter i en rapport om verksamhetsnivå enligt artikel 3 verksamhetsändringsförordningen,</i> <i>att verksamheten vid en anläggning har upphört, eller</i>

	6. att en flygverksamhet har upphört.
--	---------------------------------------

Vi anser att det är en lämplig ordning att utsläppsrätter utfärdas den 28 februari även om det finns en risk för att alltför många utsläppsrätter utfärdas till vissa anläggningar. I avsnittet ”Utfärdande av utsläppsrätter vid minskad verksamhetsnivå” redogör vi för hur vi kommit fram till detta.

8 kap. 2 §

”bedömt” bör bytas ut mot ”fastställt” eftersom detta begrepp används i den aktuella förordningen.

9 kap. 1 §

Det krävs enligt artikel 68.1 i övervaknings- och rapporteringsförordningen att utsläppsrapporterna ska vara verifierade. Med verifierad menas att en verifiering har utförts i enlighet med verifieringsförordningen.

Det bör tydliggöras i bestämmelsen som lämpligen formuleras enligt följande:

Regeringens förslag	Naturvårdsverkets förslag
1 § En verksamhetsutövare som inte har lämnat in en utsläppsrapport i tid, ska betala en förseningsavgift på 50 000 kronor.	1 § En verksamhetsutövare som inte har lämnat en <i>verifierad</i> utsläppsrapport i tid ska betala en förseningsavgift på 50 000 kronor.

9 kap. 2 § Med hänvisning till vårt förslag angående 5 kap. 5 § ovan föreslår vi följande lydelse:

Regeringens förslag	Naturvårdsverkets förslag
2 § En verksamhetsutövare som inte har lämnat information enligt artikel 23 i tilldelningsförordningen om sådana förändringar som rör driften av en anläggning som påverkar anläggningens tilldelning, senast den 15 januari kalenderåret efter det att ändringarna har genomförts, ska om den uteblivna informationen har betydelse för tilldelningen av utsläppsrätter betala en förseningsavgift på 50 000 kronor.	2 § En verksamhetsutövare vars verksamhet upphört och som inte har lämnat en underrättelse enligt artikel 23 i tilldelningsförordningen utan dröjsmål ska, om den uteblivna underrättelsen har betydelse för tilldelningen av utsläppsrätter, betala en förseningsavgift på 50 000 kronor.

9 kap. 3 §

Artikel 3 i verksamhetsändringsförordningen nämner även rapporter från nya deltagare, vilket i vissa fall kan avse ursprungsansökan. Sanktionen ska endast drabba de som underlåtit att rapportera i enlighet med art. 3.3 i samma förordning. Vi föreslår därför att det i paragrafen hänvisas till art. 3.3.

Regeringens förslag	Naturvårdsverkets förslag
---------------------	---------------------------

3 § En verksamhetsutövare som inte senast den 31 mars har lämnat information enligt artikel 3 i verksamhetsändringsförordningen, ska betala en förseningsavgift på 50 000 kronor.

3 § En verksamhetsutövare som inte senast den 31 mars har lämnat *en verifierad rapport om verksamhetsnivåer* enligt artikel 3.3 i verksamhetsändringsförordningen, ska betala en förseningsavgift på 50 000 kronor.

3. Övriga synpunkter

3.1. *Utfärdande av utsläppsrätter vid minskad verksamhetsnivå*

Alla som fått gratis tilldelning av utsläppsrätter för kommande handelsperiod kommer varje år behöva lämna en verifierad rapport om verksamhetsnivåer till Naturvårdsverket. Om de rapporterade verksamhetsnivåerna skiljer sig från de som tilldelningsbesluten grundades på ska Naturvårdsverket under vissa förutsättningar besluta om ändrad tilldelning. Som huvudregel gäller enligt art 3 i verksamhetsändringsförordningen att rapporten om verksamhetsnivåer inte behöver lämnas förrän den 31 mars. Det innebär att NV inte kommer att ha möjlighet att ändra tilldelningen innan utsläppsrätterna i enlighet med utsläppshandelsdirektivet ska utfärdas den 28 februari och att det därmed är stor risk för att alltför många utsläppsrätter utfärdas.

I art. 3.3 i verksamhetsändringsförordningen fastslås även att den behöriga myndigheten, i tillämpliga fall, ska återkräva alla överskjutande utsläppsrätter som beror på övertilldelning grundad på minskad verksamhetsnivå.

För att medlemsstaterna ska kunna hantera problemet med att beslut om ändrad tilldelning inte hinner fattas innan utfärdandet ska ske har den behöriga myndigheten enligt art. 3.3 i verksamhetsändringsförordningen möjlighet att skjuta upp utfärdandet till dess att det kunnat fastställas att den tidigare beslutade tilldelningen inte behöver justeras. Naturvårdsverket har som behörig myndighet, enligt samma artikel, även möjlighet att bestämma ett tidigare sista datum för inlämnandet av rapporten om verksamhetsnivåer. Det finns dessutom, enligt samma artikel, möjlighet för medlemsstaterna att begära att en preliminär rapportering görs av verksamhetsnivån med möjlighet att fastställa tidsfrister för sådant inlämnande, vilket innebär att en rapport ska skickas in men den behöver inte vara verifierad.

Tilldelningen ska justeras om produktionen minskar, eller ökar, med minst 15 % jämfört med de uppgifter som lämnades i ansökan om tilldelning våren 2019. Naturvårdsverket vet ännu inte i hur många fall vi kommer att behöva besluta om ändrad tilldelning men sannolikt kan det komma att röra sig om ett betydande antal. Nedgången i produktion i många branscher på grund av Covid19-pandemin kan leda till att antalet 2020 blir extra stort.

Vi kan inte just nu se att de alternativa lösningar som ges i artikel 3.3 i verksamhetsändringsförordningen skulle medföra tillräckliga lättnader för verksamhetsutövarna eller för berörda myndigheter. Vi bedömer därför att det är bäst att hålla fast vid utfärdandedatumet den 28 februari och att Naturvårdsverket kräver tillbaka övertilldelade utsläppsrätter.

Det är dock möjligt att vi med erfarenheter från ett eller två års hantering av rapporter om verksamhetsnivåer kan komma till en annan slutsats och då förorda något av de alternativ som ges i verksamhetsändringsförordningen.

Oavsett lösning behöver det införas bestämmelser om skyldighet att återlämna övertilldelade utsläppsrätter även om övertilldelningen inte beror på underlåtelse, se våra kommentarer till 7 kap. 5§ ovan.

3.2. Extra tilldelning efter överprövning

Naturvårdsverket har vid flera tillfällen (bland annat i skrivelser den 28 juni 2013 och den 16 maj 2016) uppmärksammat regeringen på att det saknas nationella bestämmelser om hur ett lagakraftvunnet beslut om ökad tilldelning efter överprövning ska kunna verkställas. Av skäl som anges nedan anser vi att det är mycket angeläget att detta klargörs inför fjärde handelsperioden.

Under de två första handelsperioderna gällde att eventuell extra tilldelning av utsläppsrätter efter överprövning skulle tas från reserven för nya deltagare. Från och med tredje handelsperioden (2013-2020) är detta inte möjligt eftersom Sverige inte har egen reserv av utsläppsrätter.

EU-kommissionen uppmärksammades tidigt, bland annat av Sverige, på detta men ansåg under lång tid att problemet skulle lösas nationellt. I mars 2016 skrev dock kommissionen i en not till klimatförändringskommittén att det kan vara möjligt att ändra tilldelningen om administrativa fel begåtts av den behöriga myndigheten. Den extra tilldelningen av utsläppsrätter skulle då kunna tas från EUs gemensamma pott.

Inför varje handelsperiod har det varit ett antal verksamhetsutövare som överklagat Naturvårdsverkets tilldelningsbeslut, men i inget fall har domstolsprövning lett till att tilldelningen ändrats.

De fall som har varit uppe för överprövning under den innevarande handelsperioden har i huvudsak gällt tolkning och tillämpning av det EU-gemensamma regelverket och inte administrativa fel begångna av Naturvårdsverket. Om någon klagande hade fått rätt i domstol är det därför mycket tveksamt om den extra tilldelningen hade kunnat tas från EUs gemensamma pott.

Naturvårdsverket kommer i början av 2021 att besluta om tilldelning för drygt 500 befintliga anläggningar för tilldelningsperioden 2021-2025 och det är sannolikt att några av dessa beslut kommer att överklagas och det kan inte heller uteslutas att en klagande kan få rätt till ökad tilldelning. EU-kommissionen går nu igenom de tilldelningsansökningar som Naturvårdsverket hanterade sommaren 2019 och resultatet av denna genomgång kan mycket väl bli att kommissionen i enstaka fall inte godkänner en verksamhetsutövars ansökan. Naturvårdsverket kan i så fall inte fatta beslut som går emot kommissionen vilket kan leda till att tilldelningen blir betydligt lägre än vad verksamhetsutövaren anser sig ha rätt till.

Under den kommande handelsperioden kommer Naturvårdsverket även att fatta beslut om ändring av redan beslutad tilldelning, både för flygverksamhet och för

anläggningar samt om tilldelning till anläggningar som är nya deltagare. Även dessa beslut kommer att kunna överklagas.

Naturvårdsverket anser därför att det är mycket angeläget att det klargörs hur en lagakraftvunnen dom om ökad tilldelning ska kunna verkställas.

3.3. Godkännande av övervakningsmetodplaner

Ansökan om tilldelning av utsläppsrätter ska innehålla en övervakningsmetodplan. Enligt artikel 8.4 i tilldelningsförordningen har medlemsstaterna möjlighet att besluta om att en övervakningsmetodplan ska vara godkänd av den behöriga myndigheten innan ansökan om tilldelning lämnas in. Naturvårdsverket uppfattar artikeln som en möjlighet att införa en generell nationell reglering, men inte en möjlighet att besluta om en särskild tidsfrist i enskilda fall. Vi vill gärna att denna möjlighet utnyttjas eftersom vi bedömer att det skulle underlätta ansökningsprocessen. Om de metoder som ska användas för att ta fram uppgifter i ansökan måste godkännas i förväg minskar enligt vår bedömning risken för att ansökan innehåller brister vilket kan leda till förlängd och mer komplicerad handläggning.

De allra flesta befintliga anläggningar som velat ansöka om tilldelning gjorde detta under 2019 och då lämnade de även in övervakningsmetodplaner vilka Naturvårdsverket kommer godkänna under 2020. Det nya kravet kommer således inte att beröra särskilt många anläggningar.

Naturvårdsverket bedömer att kravet på godkännande av övervakningsplan i förväg kan införas antingen genom bestämmelser i förordningen eller att Naturvårdsverket meddelar det i sina föreskrifter. Om regeringen anser att det är mest lämpligt att kravet införs genom Naturvårdsverkets föreskrifter behöver det säkerställas att detta rymms inom Naturvårdsverkets bemyndigande enligt 10 kap. 1 §.

Om regeringen anser att kravet istället bör införas i förordningen skulle en bestämmelse kunna utformas enligt följande:

Regeringens förslag	Naturvårdsverkets förslag
	<i>X § Senast [tre] månader innan en ansökan om tilldelning för en befintlig anläggning eller en ny deltagare lämnas till Naturvårdsverket ska en övervakningsmetodplan upprättad enligt artikel 8 i tilldelningsförordningen lämnas till Naturvårdsverket för godkännande.</i>

3.4. *Icke-betydande ändringar av övervakningsmetodplaner*

Enligt artikel 9.3 i tilldelningsförordningen ska verksamhetsutövare anmäla alla ändringar av övervakningsmetodplaner till Naturvårdsverket utan onödigt dröjsmål. Enligt samma artikel får en medlemsstat dock tillåta att verksamhetsutövaren senast den 31 december samma år eller ett annat datum som fastställs av medlemsstaten, anmäler ändringar av övervakningsmetodplanen som inte är betydande i den mening som avses i artikel 9.5.

Naturvårdsverket anser att det är lämpligt att tillåta verksamhetsutövare att anmäla sådana ändringar som inte är betydande senast 31 december varje år. Dessa ändringar är till sin natur så små att det inte finns någon anledning att de ska anmälas omedelbart (det kan t.ex. vara att en kontaktperson bytts ut eller att någon småsak som inte påverkar övervakningen behöver justeras). Om dessa ändringar kan anmälas senast 31 december minskas den administrativa bördan både på verksamhetsutövare och Naturvårdsverket. Det är lämpligt att välja just 31 dec som tidsfrist eftersom det överensstämmer med kraven i artikel 15 i övervaknings- och rapporteringsförordningen där verksamhetsutövarna tillåts vänta till 31 dec med att anmäla icke betydande ändringar av övervakningsplaner.

Vi föreslår följande bestämmelse:

Regeringens förslag	Naturvårdsverkets förslag
	<i>X § Med undantag från vad som föreskrivs i artikel 9.3 i tilldelningsförordningen ska sådana ändringar av en övervakningsmetodplan som inte är betydande i den mening som avses i artikel 9.5 tilldelningsförordningen anmälas senast den 31 december varje år.</i>

3.5. *Behov av justeringar i promemorian*

I promemorian, sid 85, beskrivs tilldelningsprocessen för innevarande handelsperiod. Naturvårdsverket vill uppmärksamma regeringen på att tilldelningsprocessen är betydligt mer komplicerad än vad som framgår av promemorian samt att följande detaljer behöver korrigeras. Datumet för slutlig tilldelning, 25 november 2011, gäller ordinarie tilldelning till flygoperatörer. De slutliga besluten om tilldelning till befintliga anläggningar för tredje handelsperioden fattades den 21 november 2013.

4. Integrering av lagen om utsläppshandel i miljöbalken

Regeringen föreslår som ett alternativ till en ny lag att bestämmelserna som rör utsläpp av växthusgaser integreras i miljöbalken.

Naturvårdsverket instämmer i regeringens bedömning att det kan finnas fördelar med en integrering eftersom flera bestämmelser har en motsvarighet i miljöbalken, t.ex. bestämmelserna om tillsyn, eller är utformade på liknande sätt, t.ex. bestämmelserna om sanktioner.

Naturvårdsverket bedömer samtidigt att konsekvenserna av integreringen bör utredas närmare. Särskilt avseende ETS tillståndsförfarande är det i nuvarande utformning av förslaget oklart i vilken mån miljöbalkens bestämmelser om tillstånd är tillämpliga. I nuvarande lydelse gör förslaget inte skillnad mellan vad som i miljöbalken benämns som tillstånd och tillstånd enligt lagen om utsläpp av växthusgaser.

Som exempel kan nämnas att om utsläppshandelssystemet inkluderas i miljöbalken skulle miljöorganisationer få överklaga beslut om tillstånd till utsläpp av koldioxid (jfr. 16 kap. 13 § miljöbalken) vilket de inte har möjlighet till enligt nuvarande regelverk. Vidare skulle tillståndsmyndigheten få återkalla tillstånd enligt de grunder som anges i 24 kap. 3 § miljöbalken vilket inte motsvarar grunder för återkallande enligt lagen om utsläpp av växthusgaser.

En ytterligare aspekt på tillståndsförfarandet är tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna. Regeringen gör i promemorian bedömningen att tillämpningen av miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. inte i sak innebär några nya krav på de verksamheter som i dag omfattas av utsläppshandelslagens krav.

Naturvårdsverket ser dock att det finns en möjlighet att de allmänna hänsynsreglerna kan tillämpas så som promemorians förslag är utformat. Eventuellt bör en gränsdragning göras tydligare.

Enligt 1 kap. 1 § miljöbalken ska alla bestämmelser i balken tillämpas bland annat så att människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter och återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi ska främjas så att ett kretslopp uppnås. Enligt 2 kap. 1 § miljöbalken gäller vidare att när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Bestämmelserna i både 1 och 2 kap. miljöbalken skulle således bli tillämpliga vid tillsyn och tillståndsprovning enligt reglerna om utsläpp av växthusgaser om de integreras i miljöbalken.

Som regeringen pekar på utgör de anläggningar som träffas av reglerna om EU:s system för handel med utsläppsrätter miljöfarlig verksamhet som omfattas av miljöbalken och ska därmed redan uppfylla de allmänna hänsynsreglerna. Ett tillstånd enligt reglerna om handel med utsläppsrätter förutsätter att de tillstånd som krävs enligt miljöbalken finns. Emellertid innebär begränsningarna i 16 kap. 2 c § och 26 kap. att någon reglering av utsläppen av växthusgaser inte får ske i

enskilda fall genom förelägganden eller tillståndsvillkor. I fråga om sådana utsläpp har det således inte skett någon reglering av skyddsnivån i det enskilda fallet baserat på de allmänna hänsynsreglerna.

Bestämmelserna om EU:s system för handel med utsläppsrätter innebär att det inte ska ske någon direkt reglering eller bedömning av storleken på utsläppen från enskilda anläggningar. Inte heller lämnar reglerna utrymme för bedömningar och krav i enskilda fall till skydd för människors hälsa och miljön. Ett krav på att visa att de allmänna hänsynsreglerna iakttas skulle därmed vara svårt att hantera inom t.ex. en prövning av tillstånd till utsläpp av växthusgaser och är heller inte avsedd att ske utifrån de EU-rättsliga reglerna.

Naturvårdsverket anser att det utifrån underlaget är svårt att bedöma konsekvenserna av att reglerna om handel med utsläppsrätter integreras i miljöbalken, och om det kan behövas någon ytterligare reglering för att det inte ska medföra någon förändring i sak. Naturvårdsverket anser att denna fråga bör utredas närmare.

Beslut om detta yttrande har fattats av stf. generaldirektören Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, handläggarna Ulla Jennische, Kristin Gunnarsson, Linda Sjöo, Nora Smedby, Joel Grede samt Sebastian Dahlgren Axelsson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kerstin Cederlöf

Martin Eriksson

Kopia till:
johan.petterson@regeringskansliet.se
johan.lundberg@regeringskansliet.se