

Stockholm 2020-05-29

Miljödepartementet
Rättssekretariatet
Att: Johan Petterson

Remiss av

- **Kompletterande förslag till promemorian :Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter, DNr:M2020/00083/R**
- **Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter i miljöbalken, DNr: M2020/00083/R**

SPBI har fått rubricerade remiss för synpunkter och lämnar följande synpunkter:

Sammanfattning

Handel med utsläppsrätter, EU ETS, är ett av EU:s och Sveriges viktigaste styrmedel inom klimatområdet för att nå minskning av växthusgaser på ett kostnadseffektivt sätt. Syftet med utsläppshandelsdirektivet och alla förordningar kring handelssystemet är att skapa lika spelregler för anläggningar som ingår i handelssystemet i hela EU. Det ger anläggningar som ingår i handelssystemet rätt att släppa ut växthusgaser mot att man överlämnar rätt antal utsläppsrätter. Handelssystemet sätter ett tak för utsläppen från anläggningar som ingår i handelssystemet. Det innebär att om ett företag inom handelssystemet genomför åtgärder som minskar utsläppen eller handlar med utsläppsrätterna gör att systemet når det övergripande målet för minskade utsläpp inom EU till lägst kostnad. SPBI anser därför att regelverket i Sverige måste säkerställa överensstämmelse med EU:s regelverk.

- SPBI **förordar** alternativ 1 som innebär att regelverket för handel med utsläppsrätter läggs i egen lag och förordning som benämns "handel med utsläppsrätter" för att beskriva innehållet.
- Sverige har ont om tid med implementeringen av ändringsdirektivet och också det talar för att lägga in det i en egen lag och förordning om handel med utsläppsrätter.
- SPBI **avvisar** förslaget att lägga in regelverket kring handel med utsläppsrätter i Miljöbalken med följande argument:
 - När den togs bort ur Miljöbalken genomfördes en gedigen utredning på uppdrag av den parlamentariska utredningen vilket inte finns nu

- Att detta föregriper Klimaträttsutredningen, kommittédirektiv 2019:101, som skall titta på förutsättningarna att göra en översyn av hur miljöbalken, och annan lagstiftning som påverkar utsläpp av växthusgaser, kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen
- SPBI bedömer att konsekvenserna blir väsentligt annorlunda vid införande i Miljöbalken än vid en separat lag och kan vara i strid med gällande EU lagstiftning.
- SPBI anser att en överflyttning av regelverket från lag till förordning innebär att inflytandet över bestämmelserna flyttas från Riksdag till Regeringen. SPBI anser att de skall genomföras med försiktighet och med noggranna konsekvensutredningar som grund.
- SPBI anser att införandet av regelverket för handel med utsläppsrätter i miljöbalken får konsekvenser som inte tillräckligt har uppmärksamats i PM:et. SPBI redovisar sina synpunkter i detta remissvar.

Synpunkter på de två PM

- ALT 1: Kompletterande förslag till promemorian Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter
- ALT 2: Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter i miljöbalken.

SPBI förordar alternativ med bestämmelserna i separat lag och förordning

SPBI förordar alternativ ett (ALT 1) som innebär att regelverket för handel med utsläppsrätter enligt direktiv 2003/87/EU läggs i en separat lag och förordning. SPBI anser att benämningen på regelverket skall beskriva innehållet och ändras tillbaka från utsläpp av växthusgaser till Lag respektive förordning om "Handel med utsläppsrätter". Det blir tydligare för verksamhetsutövare att regelverket endast omfattar de som ingår i det europeiska systemet med handel med utsläppsrätter och inte generellt utsläpp av växthusgaser.

Kort om tid att införa i svensk lagstiftning

Det uppmärksammas att ändringsdirektivet, 2018/410/EU, egentligen skulle varit genomfört i svensk rätt senast den 9 oktober 2019. Sverige mottog en formell underrättelse från Europeiska kommissionen i november 2019 om för sent genomförande av ändringsdirektivet.

SPBI konstaterar att Sverige har bråttom att genomföra ändringsdirektivet i svensk rätt. I promemorian den 20 januari 2020 föreslås i första hand ett alternativ som inte innebär några större ändring i jämförelse med dagens reglering och det påpekas att

huvuddelen av bestämmelserna i ändringsdirektivet har sådan innebörd att de inte kräver några författningsändringar i svensk rätt.

SPBI anser att de faktum att det är ont om tid talar för att lägga in regelverket i en separat lag och förordning om handel med utsläppsrätter.

SPBI avvisar alternativet där bestämmelserna införs i Miljöbalken

SPBI avvisar alternativ två (ALT 2) där bestämmelserna införs i Miljöbalken. SPBI anser att nu införa det i Miljöbalken är förhastat och det saknas välgrundade motiv till att tidigare utredningar om när bestämmelserna togs ur Miljöbalken inte längre är gällande och i kombination med den pågående översynen av miljöbalken gör att det inte kan anses lämpligt att nu föra in regleringen om handel med utsläppsrätter i miljöbalken.

SPBI delar uppfattningen att det finns behov att uppdatera lag och förordning med bl.a. kapitelindelning i förordningen men det är inget skäl varför den skall införas i Miljöbalken där andra regelverk i andra delar av Miljöbalken kan komma att påverka delen med handel med utsläppsrätter på ett sätt som kan vara i strid med EU regelverket.

SPBI anser att regelverket om handel med utsläppsrätter inte skall införas i Miljöbalken och anför följande skäl till det:

1. Gedigen utredning inom Flex-Mex utredningen

När handel med utsläppsrätter infördes i svensk lagstiftning genomfördes en gedigen utredning av juridiska institutionen vid Göteborgs universitet som presenterades till den parlamentariska utredningen om införande av handel med utsläppsrätter. Den kan i sin helhet hittas i SOU 2003:120 och bilaga 5.

Handel med utsläppsrätter – förenlighet med miljöbalkens krav

Av Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet 15 september 2003

Ur Göteborgs universitets utredning

Ett handelssystem fungerar om verksamheterna tillerkänns viss flexibilitet genom att de tillåts hantera koldioxidutsläppen på det sätt som bedöms vara mest kostnadseffektivt för den egna anläggningen. Det måste finnas utrymme för handel, dvs. en möjlighet att i enlighet med handelssystemets funktion köpa upp utsläppsrätter från annat håll. Av dessa skäl är det problematiskt för handelssystemets funktion om verksamheterna regleras av tillståndsvillkor som direkt eller indirekt sätter gränser för koldioxidutsläppen.

Den parlamentariska utredningen föreslog följande och resultatet blev att rätten att reglera utsläpp av växthusgaser togs ur Miljöbalken.

"Flex-Mex: SOU 2003:60 del 1 missiv – kapitel 3

Systemet med handel med utsläppsrätter, med sin marknadslösning, skiljer sig från miljöbalkens regelsystem. Det kan därför finnas skäl att låta de båda systemen verka skilda från varandra för att

få en effektiv ordning, och mot denna bakgrund inrätta en ny myndighet för administrationen av handel med utsläppsrätter.

FlexMex2-utredningens förslag:

Delegationen vill först påminna om de skilda synsätt som ligger bakom utsläppshandeln med sin marknadslösning respektive nuvarande miljörättsliga regler som är ett administrativt styrmedel. Systemet med handel med utsläppsrätter förutsätter att verksamhetsutövarna har stor frihet att själva bestämma över sina utsläpp av växthusgaser. Miljöbalkens regelsystem innebär däremot bl.a. att varje verksamhetsutövare så långt rimligt skall tillämpa bästa möjliga teknik, hushålla med råvaror och energi och i första hand använda förnybara energikällor. Av detta följer att det kan finnas skäl att låta de båda systemen verka skilda från varandra för att få en effektiv ordning. Mot denna bakgrund finns också enligt delegationens mening mycket som talar för att en ny myndighet borde inrättas för administrationen av handel med utsläppsrätter.”

SPBI anser att det inte finns något skäl till att frångå den slutsats som den parlamentariska Flex-Mex-utredningen drog och anser inte heller att remissen presenterat ett hållbart motiv till varför ett införande i Miljöbalken skall göras.

SPBI anser att den bedömning som Flex-Mex utredningen gjorde när handel med utsläppsrätter infördes, att handelssystemet med sin marknadslösning som förutsätter att verksamhetsutövare har stor frihet att själva bestämma över sina utsläpp av växthusgaser skiljer sig från Miljöbalkens regelsystem, fortfarande är ett giltigt skäl varför det inte skall införas i Miljöbalken.

2. Klimaträttsutredningen: Översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål

Den 16 januari 2020 utsågs en utredare (Anders Danielsson) för att göra en översyn av hur miljöbalken, och annan lagstiftning som påverkar utsläpp av växthusgaser, kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen. Uppdraget grundas på kommittédirektiv 2019:101 – ”Översyn av relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål”. Utredaren ska bl.a. redogöra för de fall när rättsläget i förhållandet mellan EU-rätt och nationell rätt är oklart samt hur en ev. förändring av den svenska regelverket förhåller sig till EU-rätten. Utredaren ska även föreslå nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska delredovisas 1 december 2020 och slutredovisas den 15 maj 2022.

Av utredningsuppdraget framgår att uppdraget omfattar ”en översyn av hur miljöbalken kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen”. Detta innefattar bl.a. att se över de delar av miljöbalken som gäller prövning av verksamheter som ger upphov till utsläpp av växthusgaser. I de fall rättsläget är oklart när det gäller relationen mellan EU-rätt och nationell rätt ska utredaren inkludera detta i översynen och samtidigt belysa hur en eventuell förändring av regelverket förhåller sig till den bakomliggande EU-rätten. Utredaren bör även se över hur miljöbalken i övrigt inkluderar klimathänsyn. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag. Särskilt konsekvenser, inklusive eventuella synergier och målkonflikter, samt påverkan på svenska företags konkurrenskraft och de globala koldioxidutsläppen ska beskrivas och analyseras. Därutöver ska utredaren

särskilt beskriva och så långt som möjligt kvantifiera förslagets konsekvenser med avseende på växthusgasutsläppen.

Det anges även i uppdraget att *”Miljöbalken och bestämmelser som har antagits med stöd av den är centrala för möjligheten att nå klimatmålen och har betydande potential att styra utsläppen av växthusgaser”*.

Det andra föreslagna alternativet med införande i Miljöbalken innebär istället att ett stort pågående utredningsarbete förbigås och följderna av förslaget inte är möjliga att redan nu varken redogöras för eller ta i beaktande.

Ett införande av ett nytt kapitel i miljöbalken om utsläpp av växthusgaser (inkl. bestämmelsen om tillstånd för utsläpp) leder till att även övriga generella kapitel och bestämmelser i miljöbalken (t ex hänsynsregler, stoppregler, regler om myndigheters rätt till omprövning av tillstånd, straffbestämmelser m.m.) blir direkt tillämpliga även på tillstånd för utsläpp av växthusgaser inkl. äldre sådana tillstånd med anledning av en skrivning i promemorian.

Effekten av äldre tillstånd ska anses meddelade enligt miljöbalken nämns inte alls i promemorian och inte heller effekt av hur förslaget förhåller sig till EU-rätten, annan lagstiftning eller klimatmålen beaktas. Detta kommer dock sedermera att redogöras för i Danielssons uppdrag den 15 maj 2022. Det bör vara uppenbart att ett antagande av alternativet att införa handelssystemet med utsläppsrätter i miljöbalken, utgör ett förbigående och ignorerande av Danielssons uppdrag.

SPBI anser därför att ett införande av regelverket om handel med utsläppsrätter i Miljöbalken (ALT 2) är att föregripa denna utredning som mycket väl kan komma fram till andra slutsatser när den redovisas. SPBI anser därför att ett eventuellt införande i Miljöbalken skall anstå till utredningen presenterat sina slutsatser.

3. EU ETS och IED direktivet, 2010/75/EU

I artikel 26 i 2003/87/EU hänvisas till art 9 i 2010/75/EU,

I industriemissionsdirektivet anges följande bestämmelser

Artikel 9

Utsläpp av växthusgaser

1. Om utsläppen av växthusgaser från en anläggning fastställs i bilaga I till direktiv 2003/87/EG för en verksamhet som bedrivs vid denna anläggning, ska tillståndet inte omfatta gränsvärden för utsläpp för direkta utsläpp av denna gas, såvida inte det är nödvändigt för att förhindra betydande lokala föroreningar.

SPBI anser att ett införande av regelverket kring handel med utsläppsrätter i Miljöbalken vilket kan komma att innebära en begränsning av tillståndet till utsläpp av växthusgaser för anläggningar som ingår i bilaga 1 till 2003/87/EU och strider mot artikel 26 i 2003/87/EU samt artikel 9 i IED direktivet 2010/75/EU

SPBI saknar ett resonemang kring kopplingen mellan införandet i Miljöbalken och direktivens krav på att inte reglera gränsvärden för utsläpp av växthusgaser för anläggningar som ingår i handel med utsläppsrätter.

SPBI är tveksam till att delar av lagen flyttas till förordning enligt ALT 1

Utredningen förordar att flera delar av regelverket kring handel med utsläppsrätter flyttar från lag till förordning och i lagen ges regeringen ett bemyndigande att utfärda förordningen. SPBI anser att detta kan vara bra vid vissa tillfällen då det går fortare att ändra en förordning än en lag. Dock måste detta genomföras med försiktighet och med noggranna konsekvensbeskrivning då det också innebär en förflyttning av inflytandet över bestämmelserna från Riksdagen till Regeringen. Det riskerar att införas en rättsosäkerhet som inte ger stabilitet för verksamhetsutövarna.

Vid ändringar av bestämmelser i förordningar måste det finnas krav på att konsekvensutredningar skall genomföras och att det finns möjlighet för verksamhetsutövarna att få inflytande över utformningen av ändringarna.

Tillstånd till utsläpp av växthusgaser inom handelssystemet

Enligt nuvarande reglering samt enligt de i båda alternativen föreslagna förordningarna gäller att tillstånd till utsläpp av växthusgaser ska ges om

- 1. den anläggning som verksamheten bedrivs på omfattas av de tillstånd som behövs enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning, och*
- 2. verksamhetsutövaren bedöms kunna övervaka och rapportera verksamhetens utsläpp av växthusgaser på ett tillförlitligt sätt.*

En följd av **ALT 2**, d v s införande regleringen i miljöbalken, blir dock att såväl 2 kap 9 § som 24 kap 3 § miljöbalken att bli tillämpliga vid tillståndsgivning och omprövning av tillstånd till växthusgasutsläpp.

2 kap. 9 § anger att om en verksamhet eller åtgärd befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön, även om sådana skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått vidtas som kan krävas enligt denna balk, får verksamheten bedrivas eller åtgärden vidtas endast om regeringen finner att det finns särskilda skäl.

Regeln i 24 kap 3 § miljöbalken anger bl.a. att ett tillstånd ska kunna omprövas om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten eller åtgärden tilläts eller om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit sådana förhållanden som enligt 2 kap. 9 § innebär att verksamheten inte får bedrivas.

Konsekvensen blir att ett tillstånd till växthusgasutsläpp alltså kan vägras eller återkallas om det kan befaras föranleda skada eller olägenhet av väsentlig betydelse för människors hälsa eller miljön. SPBI ställer sig frågande till hur detta förhåller sig till EU-lagstiftningen eller förordningen om utsläpp av växthusgaser, som enbart kräver att miljöbalkstillstånd samt övervaknings- och rapporteringssystem ska finnas. Frågan behandlas inte över huvud taget i promemorian. Det enda som nämns om 2 kap miljöbalken är att 2 kap redan gäller för verksamheterna så därför blir det ingen påverkan. SPBI håller inte med om denna bedömning. Vad gäller miljöbalkstillstånd så kan man i vågskålen lägga in fördelar med verksamheten och följdverksamheten (transporter). Vad gäller utsläppstillstånd av växthusgaser så finns ju inga andra aspekter än just utsläppen av växthusgaser att lägga in i vågskålen, så det torde då bli lättare att stoppa eller återkalla ett sådant tillstånd.

SPBI ställer sig vidare frågande till hur ett sådant förbud eller återkallande av tillstånd med anledning av utsläpp av växthusgaser förhåller sig till bestämmelsen i 16 kap 2 c miljöbalken som reglerar att det inte får beslutas villkor om begränsning av utsläppen eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp. Att förbjuda en verksamhet innebär ju både att man reglerar använd mängd fossilt bränsle och att man bestämmer utsläppsvillkoret till noll.

Det framgår även av kommentaren till 16 kap. 2 c miljöbalken (Bengtsson, Bjällås m.fl.) att denna bestämmelse innebär, förutom att det inte får föreskrivas gränsvärden för växthusgasutsläpp, att det inte heller går att ställa krav på bästa möjliga teknik om syftet är att begränsa utsläpp av koldioxid. Kravet på bästa möjliga teknik är en del av miljöbalkens hänsynsregler i 2 kapitel.

SPBI anser med anledning av ovan att 2 kap. som helhet samt 24 kap. 3 § p. 3 och 4 inte ska vara gällande för utsläpp av växthusgaser. Skulle regelverket för handel med utsläppsrätter ändå genomföras i miljöbalken i enlighet med Alt 2 anser SPBI att en undantagsbestämmelse för växthusgasutsläpp måste skrivas in i 2 kap. samt 24 kap 3 § miljöbalken.

Tillstånd enligt Miljöbalken (ALT 2) och jämförelse mot ALT 1 med reglering i separat lag och förordning.

12 Kapitlet i MB

1 § Med utsläppshandelsdirektivet avses i detta kapitel 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/410.

SPBI anser att inledningen från ALT 1 saknas om lagens syfte och tillämpningsområde och skall läggas in i denna paragraf i 12 Kap 1§.

Ur separat lag enligt ALT 1

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § *Denna lag syftar till att främja kostnadseffektiva och ekonomiskt effektiva minskningar av utsläppen av växthusgaser.*

Lagen kompletterar EU-förordningar som har antagits med stöd av utsläppshandelsdirektivet.

24 Kapitlet 5 a §

Tillståndsmyndigheten får i fråga om verksamhet som avses i 12 kap. ändra eller upphäva villkor i ett tillstånd om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet.

Tillståndsmyndigheten får här samma rätt att ändra eller upphäva villkor som gäller för miljöbalkstillstånd. SPBI anser att det inte ger samma rättssäkerhet för verksamhetsutövaren som om tillstånd för utsläpp av växthusgaser hanteras inom ett separat regelverk om handel med utsläppsrätter och riskerar att strida mot andra EU direktiv om att inte reglera utsläpp av växthusgaser för anläggningar inom handelssystemet.

Anmälan av ändringar

12 Kap 10 §

Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för verksamhetsutövaren att anmäla ändringar som avser den verksamhet som drivs på anläggningen.

SPBI anser att detta är en skillnad jämfört med ALT 1, då man här specificerar att det gäller verksamheten som drivs på anläggningen och inte själva handelsverksamheten.

12 kap 13 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att verksamhetsutövaren ska anmäla ändringar som avser verksamheten.

SPBI anser att även här är detta en skillnad jämfört med ALT 1, då man här specificerar att det gäller verksamheten som drivs på anläggningen och inte själva handelsverksamheten.

24 Kap 3§

SPBI anser att återkallelsemöjligheten är här mycket vidare än ALT 1 då allvarhetsgraden strukits samt ytterligare möjligheter till återkallelse lagts till, även hänvisning till stoppregeln i Kapitel 2 § 9 lagts till. Även möjligheten att "delvis" återkalla tillstånd finns inte i Alt 1.

Någon stoppregel för anläggningar som ingår i handel med utsläppsrätter finns inte i handelsdirektivet som ger verksamhetsutövarna rättigheter att handla med utsläppsrätter. Därför kan inte detta inte finnas ett nationellt regelverk som går emot EU regelverket om handel med utsläppsrätter.

Straffbestämmelser

29 kap 4§

Straffbestämmelserna i Miljöbalken omfattar nu även brott mot utsläppstillstånd.

Straffbestämmelserna i MB är något strängare och vidare än i ALT 1. I ALT 1 ska vidare ansvar inte dömas ut om gärningen kan anses som ringa. Motsvarande undantag finns inte för otillåten miljöverksamhet i 4 § som enligt detta förslag ska inbegripa tillstånd till utsläpp av växthusgaser enligt punkt h).

Johan G Andersson
VD

Ebba Tamm
Produkt- och miljöexpert