



2017-05-03
M2017/01143/KI

Miljö- och energidepartementet

Klimatenheten, Nationellt

Departementssekreterare

Joshua Prentice

+46 8 405 17 45

+46 72 58 46 938

Joshua.Prentice@regeringskansliet.se

Naturvårdsverket som tillståndsmyndighet inom EU:s system för handel med utsläppsrätter

Sammanfattning

Enligt 2 § förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter är länsstyrelsen tillståndsmyndighet för prövning av frågor om tillstånd till utsläpp av växthusgaser. Naturvårdsverket är enligt samma förordning tillsynsmyndighet. Den nuvarande uppdelningen med länsstyrelsen som tillståndsmyndighet och Naturvårdsverket som tillsynsmyndighet är till stor del ineffektiv. Organisationen leder bland annat till ett omfattande dubbelarbete för myndigheterna och till brister i effektiviteten i handelssystemets övervakning. Miljö- och energidepartementet föreslår därför att Naturvårdsverket övertar rollen som tillståndsmyndighet för EU:s handelssystem.

Författningsförslag

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter

2 § Naturvårdsverket är tillståndsmyndighet enligt 2 kap. 3 § lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter.

Skälen för förslaget

Av lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter framgår att regeringen bestämmer vilken myndighet som ska vara tillståndsmyndighet (2 kap. 3 §)

respektive tillsynsmyndighet (7 kap. 1 §). I förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter har regeringen utsett länsstyrelsen till tillståndsmyndighet (2 §) och Naturvårdsverket till tillsynsmyndighet (2 a §). Denna uppdelning har skapat otydlighet för verksamhetsutövarna och dubbelarbete för de berörda myndigheterna. Verksamhetsutövarna vänder sig ofta i första hand till Naturvårdsverket eftersom gränsen mellan tillstånds- och tillsynsfrågor ofta kan vara svår att förstå för en extern part. Verksamhetsutövarna får sedan vända sig till länsstyrelsen som i sin tur söker stöd hos Naturvårdsverket eftersom Naturvårdsverket har mest kompetens och erfarenhet på området.

Under de senaste åren har Europeiska kommissionen vid ett flertal tillfällen lämnat rekommendationer gällande behovet av att förbättra organisationen för tillsyn och tillstånd i Sverige. EU-kommissionen har noterat att flera EU-medlemsstater har en organisation där en och samma myndighet har tillsyns- och tillståndsansvaret, t.ex. Tyskland, Storbritannien och Irland. Även i Norge är uppgifterna samlade.

Vidare har länsstyrelserna under många år uttryckt ett önskemål om att rollen som tillståndsmyndighet bör tas över av Naturvårdsverket. Redan under hösten 2012 lämnade många länsstyrelser synpunkter på rollen som tillståndsmyndighet vid en remissbehandling av Naturvårdsverkets förslag till nya föreskrifter om handel med utsläppsrätter inför handelsperioden 2013-2020. Länsstyrelserna framförde att uppgiften som tillståndsmyndighet berör komplicerade sakfrågor som länsstyrelserna sällan annars arbetar med. Det innebär att det finns små möjligheter för länsstyrelserna att bygga upp kompetens och erfarenhet. I många fall behöver länsstyrelserna söka stöd av Naturvårdsverket som har stor erfarenhet med EU ETS. I många fall är det i själva verket Naturvårdsverkets bedömning som ligger till grund för länsstyrelsens prövning. Naturvårdsverkets ledning har även tagit upp frågan med länsstyrelserna på ledningsnivå.

En tydlig fördel med att en och samma myndighet har tillsyns- och tillståndsansvaret är också att kunskap och information samlas och används på ett mer effektivt sätt. Det finns även fördelar med att övervakningen av handelssystemet som styrmedel sker på ett likvärdigt sätt. Genom att handläggning av alla typer av ärenden koncentreras till en enda myndighet ökar förutsättningarna för detta betydligt.

Starka skäl talar således för att arbetsuppgifterna bör koncentreras till en myndighet även i Sverige. Naturvårdsverket är i dag den myndighet som utför merparten av arbetsuppgifterna inom EU:s handelssystem. Naturvårdsverket har också större möjlighet att upprätthålla kompetens på området än vad länsstyrelserna har. Naturvårdsverket bör därför överta länsstyrelsens roll som tillståndsmyndighet.

Den föreslagna ändringen innebär att en och samma myndighet har både tillsyn och tillståndsgivning som sitt uppdrag gällande EU:s handels-system. Det finns andra exempel på myndigheter som har såväl tillsynsverksamhet som tillstånds- och normgivning som uppgifter. Livsmedelsverket är t.ex. både tillståndsmyndighet och kontrollmyndighet.

Länsstyrelserna och kommunerna beslutar också om försiktighetsåtgärder (förelägganden) enligt miljöbalken för verksamheter och har samtidigt tillsynsansvaret. En ny roll som tillsyns- och tillstånds-myndighet för Naturvårdsverket skulle följa en liknande princip där Naturvårdsverket godkänner en övervakningsplan som verksamhetsutövaren har att förhålla sig till och sedan utövar tillsyn över denna övervakningsplan.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

En lämplig tidpunkt för den föreslagna ändringen att träda i kraft är den 1 januari 2018. Ärenden som inletts hos länsstyrelsen före ikraftträdandet bör prövas enligt äldre bestämmelser.

Konsekvensbedömning

De parter som påverkas mest av den föreslagna författningsändringen är verksamhetsutövarna, länsstyrelsen och Naturvårdsverket.

För **verksamhetsutövarna** innebär ändringen en väsentlig fördel eftersom dessa endast behöver ha kontakt med en myndighet när det gäller övervakning och rapportering. Gränsdragningen mellan tillsyn och tillstånd är ibland oklar och det kan vara svårt för verksamhetsutövarna att veta vilken myndighet man ska vända sig till i nuläget.

Länsstyrelsen påverkas direkt av förslaget eftersom Naturvårdsverket övertar samtliga ärenden enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsätter.

Naturvårdsverket utför redan i dag huvudelen av arbetsuppgifterna inom handelssystemet. Enligt förslaget skulle myndigheten överta ansvaret även för följande arbetsuppgifter som tillståndsmyndighet:

- Ansökan om tillstånd för helt nya anläggningar:
- Anmälan om förändring av verksamhet
- Anmälan om byte av verksamhetsutövare
- Anmälan om byte av övervakningsplan
- Anmälan om tillfällig ändring av övervakningsmetod

Tidsåtgången för länsstyrelsernas arbete med tillstånd och övervakningsplaner uppskattas uppgå till ca 50 personveckor per år. Naturvårdsverkets arbete inom närliggande områden kräver ca 42 personveckor. Om Naturvårdsverket övertar länsstyrelsernas arbetsuppgifter skulle det innebära mer arbete för Naturvårdsverket. Tidsåtgången för tillståndsarbete förväntas dock minska genom mindre dubbelarbete, effektivitetsvinster och större möjligheter att upprätthålla kompetensen. Naturvårdsverket uppskattar att merarbetet begränsas till ca 10 personveckor per år. Merarbetet bedöms kunna hanteras inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag. Totalt medför detta en långsiktig besparing för staten på ca 40 personveckor per år.