



SVENSKT NÄRINGSLIV

Miljödepartementet Rättssekretariatet
Johan Pettersson

Vår referens/dnr: 51/2020

m.remissvar@regeringskansliet.se
johan.pettersson@regeringskansliet.se

Er referens/dnr:
M2020/00083/R

2020-05-08

Remissvar

Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter

Svenskt Näringsliv tackar för möjligheten att ge synpunkter på ovanstående förslag, som består av två kompletterande promemorior.

Slutsatser

- Svenskt Näringsliv anser att den nuvarande lagstiftningen bör finnas kvar, att enbart de justeringar som krävs av ändringsdirektivet införs samt att namnet på lagen "handel med utsläppsrätter" kvarstår.
- Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget om att införliva regelverket av handel med utsläppsrätter i miljöbalken. Handelssystemet respektive miljöbalken bygger på vitt skilda logiker och är inte förenliga med varandra. Det är anmärkningsvärt att ingen djupare konsekvensanalys har gjorts av de juridiska aspekterna av att föra in handelssystemet i miljöbalken.

Utsläppshandelssystemet är EUs viktigaste styrmedel på klimatområdet

Bakgrunden är att genomföra nödvändiga ändringar i svensk rätt inför den fjärde handelsperioden av EU ETS, som börjar år 2021, genom att införliva ändringsdirektivet i svensk rätt, dvs (EU) 2015/1814 (ändringsdirektivet).

Handel med utsläppsrätter är ett viktigt och internationellt styrmedel inom klimatområdet. Handel med utsläppsrätter, EU ETS, infördes 2005 i syfte att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. Handel med utsläppsrätter gör det möjligt att minska utsläppen där det kostar minst. De företag som har höga kostnader för att kunna minska sina utsläpp, kan köpa utsläppsrätter från företag

Svenskt Näringsliv Confederation of Swedish Enterprise

Postadress/Address: SE-114 82 Stockholm Besök/Visitors: Storgatan 19 Telefon/Phone: +46 (0)8 553 430 00
www.svensktnaringsliv.se Org. Nr: 802000-1858

som har lägre kostnader. EU:s system för handel med utsläppsrätter omfattar i dag ca 11 000 anläggningar inom energi- och industriproduktion samt flygsektorn, dvs ungefär 45 procent av de totala utsläppen av växthusgaser inom unionen.

Ungefär 750 svenska anläggningar ingår i utsläppshandelssystemet och Sverige administrerar även ett trettiotal luftfartygsoperatörer. Flertalet svenska anläggningar har varit med i systemet sen det sjöattes år 2005 och har god kunskap om regelverket, även om det har justerats genom åren.

Lagen om Handel med utsläppsrätter beskriver vad den handlar om
Huvuddelen av utsläppshandelsdirektivet har införts i svensk rätt genom lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter (utsläppshandelslagen) och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter (utsläppshandelsförordningen). Därutöver gäller ett antal EU-förordningar som svensk lag. I promemorian föreslås att en ny lag och förordning ska ersätta de nuvarande författningarna.

Förslaget är att en ny lag om "utsläpp av växthusgaser" ska ersätta den nuvarande lagen om "handel med utsläppsrätter". Lagen hanterar regelverket kring EU:s utsläppshandelssystem och Svenskt Näringsliv anser att det är viktigt att detta fortsatt tydligt framgår. Den motiveringen som anges i promemorian om att byta namn på lagen är ej relevant, då det enbart anges att eftersom flygverksamheten ingår ska namnet ändras. Det handlar dock fortsatt om ett specifikt regelsystem kring handel med utsläppsrätter och därför bör namnet för tydlighetens skull kvarstå.

Samtidigt konstateras det i promemorian att merparten av de ändringar som genom ändringsdirektivet har gjorts i utsläppshandelsdirektivet, inte föranleder några ändringar i svensk rätt eftersom många av bestämmelserna i den nu gällande lagen är relevanta även för den kommande handelsperioden.

Svenskt Näringsliv anser därför att det enklaste och tydligast för alla parter är att enbart införa de justeringar som krävs av ändringsdirektivet och att namnet kvarstår. De anläggningar som berörs har som framgått god kunskap av nuvarande regelverk, då systemet med EU ETS har funnits sedan 2005. Merparten av dessa aktörer är bekväma med den lagstiftning som finns, även om vissa justeringar görs.

Att integrera regelverket i miljöbalken skulle få juridiska följdverkningar – lagstiftningen är sekventiell i miljöbalken

Ett ytterligare förslag har framlagts att lagen om utsläppsrätter ska läggas in i miljöbalken. Svenskt Näringsliv avstyrker detta förslag av juridiska skäl. I promemorians konsekvensanalys beskrivs enbart effekterna av det nya ändringsdirektivet, men ingen ordentlig konsekvensanalys av de juridiska aspekterna om regelverket läggs in i Miljöbalken. Svenskt Näringsliv finner detta anmärkningsvärt.

Argumenten som framhålls i promemorian om att bestämmelserna som rör utsläpp

av växthusgaser bör integreras i miljöbalken, är att lagstiftningen ska förenklas, då många av de bestämmelser som finns i den nuvarande 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 enligt promemorian. Svenskt Näringsliv ser inte en kortare lagtext som angeläget, då det riskerar att ge upphov till otydligheter vid tolkningen av lagstiftningen. Svenskt Näringsliv anser det avgörande att regelverket av EU ETS ska tolkas enligt intentionerna med utsläppshandelsdirektivet.

Att lägga in en lagtext i miljöbalken får oundvikligen en annan tolkning. Lagstiftningen är sekventiell i miljöbalken, dvs balkens regler ska tolkas i en viss ordning. Detta innebär att första och andra kapitlet utgör en grund för övriga bestämmelser. Det har inte gjorts någon analys av hur miljöbalkens materiella bestämmelser kan påverka prövningen enligt kapitlet om utsläpp av växthusgaser. I 2 kap. 1 § anges t.ex. att bestämmelserna i 2 kap ska tillämpas när frågor om bl.a. tillstånd prövas. Om t.ex. kravet på att använda bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken skulle bli tillämpligt, kommer det i direkt konflikt med handelslagstiftningen som inte alls ska innefatta någon prövning av verksamhetens miljöpåverkan.

Prövningen enligt miljöbalken är väsensskild från den prövning som ska ske enligt handelsdirektivet. Ska man integrera handelslagstiftningen i balken måste det införas bestämmelser som undantar tillståndsprövningen enligt handelslagstiftning från nära nog alla materiella krav som gäller enligt balken. I vart fall måste man göra en analys av hur de materiella kraven kan slå på tillståndsprövningen enligt det föreslagna 12 kap. och i vilken mån det är rimligt att de får en sådan effekt (6 kap. miljöbalken träffar t.ex. endast verksamheter som är tillståndspliktiga enligt 7, 9 och 11 kap, vilket inte torde utgöra ett problem).

Ovan visar på att det krävs en avsevärt mer genomarbetad analys över vilka konsekvenser förslaget med att lägga in regelverket i Miljöbalken har. Det krävs att de flesta materiella kraven undantas, och då kan man med fog fråga sig vad man vinner på att integrera handelslagstiftningen i balken.

Utredning pågår om Översyn av relevant lagstiftning för klimatet och FlexMex analys från 2003

Svenskt Näringsliv vill hänvisa till den utredning som pågår om "Översyn av all relevant lagstiftning för att uppnå Sveriges klimatmål", där stort fokus kommer läggas på miljöbalken och dess klimathänsyn. Avser regeringen fortsatt att gå vidare med förslaget borde ovan utredning kunna ta sig an uppgiften att noga utreda de juridiska konsekvenserna av en sammanslagning.

Svenskt Näringsliv vill även påminna om att i samband med införandet av EU ETS i Sverige analyserades frågan redan då kring lagstiftningen och relationen till Miljöbalken. Konklusionen från FlexMex utredningen var att det inte var förenligt att lägga regelverket kring EU ETS i miljöbalken då de har helt skilda logiker. Se nedan citat ur Flex-Mex: SOU 2003:60

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.

FÖRENINGEN SVENSKT NÄRINGSLIV

Johan Britz
Näringspolitisk direktör

Lina Håkansdotter
Avdelningschef hållbarhet och infrastruktur