

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-04-07

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Magnusson, justitierådet Nina Pripp och regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson.

Enligt en lagrådsremiss den 18 mars 2004 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter,
2. lag om ändring i miljöbalken.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunniga Marie-Louise Larsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Förslaget till lag om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter

Genom förslaget genomförs vissa delar av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (i fortsättningen kallat handelsdirektivet). Enligt vad som sägs i remissprotokollet återstår det att, i enlighet med handelsdirektivet, införa bestämmelser om utfärdande av utsläppsrätter, om rapportering och verifiering av utsläppsrätter och om sanktioner vid bristande uppfyllelse av handelssystemets förpliktelser. Avsikten är att bestämmelser i dessa frågor skall föras in i den nu föreslagna

lagen senare i år. Lagen avses också bli kompletterad med en reglering av skatterättsliga och bokföringsmässiga frågor. Det är vidare tänkt att lagen, som en följd av den förordning som väntas bli antagen inom EG senare under året, skall innehålla bestämmelser om register över utsläppsrätterna.

Enligt Lagrådets mening är det otillfredsställande att inte ett fullständigt förslag till lag om tillstånd till utsläpp av koldioxid och handel med utsläppsrätter har utarbetats och lagts fram i ett sammanhang. Att, som nu sker, bara vissa delar av den avsedda lagen remitteras till Lagrådet gör det svårare för Lagrådet att göra en helhetsbedömning av det tilltänkta systemet och ta ställning till om förslaget är så utformat att det kan antas tillgodose angivna syften (jfr 8 kap. 18 § regeringsformen). En lagstiftning i etapper medför också olägenheter för riksdagen och för de myndigheter som skall tillämpa lagreglerna.

För dem som bedriver eller vill bedriva en verksamhet som omfattas av den tilltänkta lagstiftningen uppstår problem inte bara genom att de får mycket kort tid på sig för att ansöka om tilldelning av utsläppsrätter utan också genom att ett antal frågor som rör utsläppsrätterna, bl.a. de skatterättsliga och bokföringsmässiga aspekterna, inte har hunnit bli reglerade när ansökan skall ske.

Enligt vad som har upplysts under lagrådsföredragningen måste emellertid de delar av handelsdirektivet som ligger bakom de nu föreslagna reglerna genomföras så fort som möjligt för att Sverige skall kunna uppfylla sina EG-rättsliga förpliktelser att införa ett handelssystem med början vid årsskiftet 2004/05. Den avsedda kompletteringen av den föreslagna lagen kan, har det sagts, anstå till en senare tidpunkt utan att igångsättandet av handelssystemet försenas.

Trots de invändningar som kan riktas mot lagstiftningens uppläggning, vill Lagrådet, med hänsyn till de bakomliggande förhållandena, inte motsätta sig att en lagstiftning sker i etapper på det sätt som nu föreslås.

Lagrådet går därefter över till att närmare kommentera det remitterade lagförslaget.

Lagrådet föreslår till en början att lagens rubrik ändras till den mindre otympliga benämningen "lag om utsläpp av koldioxid".

1 kap. 1 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att genom lagen påbörjas införandet av ett handelssystem för utsläppsrätter. Vidare anges i allmänna ordalag vad handelssystemet syftar till.

Det framgår av remissprotokollet att lagen har det begränsade syftet att reglera en handel med utsläppsrätter för försöksperioden 2005 – 2007. Vill man betona att lagen har detta syfte är det bättre att uttryckligen ange detta i stället för att säga att införandet av ett handelssystem "påbörjas". Det får vidare anses onödigt att i paragrafen helt allmänt ange vad man vill uppnå med handelssystemet.

Enligt Lagrådets mening bör de föreslagna bestämmelserna ersättas av en mening där lagens innehåll kortfattat presenteras och där det anges att det är fråga om tilldelning av utsläppsrätter för den nyssnämnda försöksperioden. Denna mening kan lämpligen lyda: "I denna lag finns bestämmelser om tillstånd till utsläpp av koldioxid och om tilldelning av utsläppsrätter för tidsperioden 2005 – 2007".

1 kap. 2 §

I paragrafen har i olika punkter tagits in definitioner av begreppen anläggning, utsläpp av koldioxid, utsläpps rätt och verksamhetsutövare.

Lagrådet noterar till början att den punkt som handlar om utsläpps rätt inte bara innehåller en definition av vad som menas med utsläpps rätt (en rätt att släppa ut koldioxid under en viss fastställd period) utan också en materiell bestämmelse om vilken mängd koldioxid som får släppas ut. Bl.a. med hänsyn härtill anser Lagrådet att punkten bör utgå ur den nu diskuterade paragrafen och att innehållet i stället bör arbetas in i avsnittet om tilldelning av utsläppsrätter (3 kap.).

De övriga punkterna bör enligt Lagrådets mening ändras i vissa avseenden. Bl.a. bör definitionen av begreppet anläggning formuleras om i närmare anslutning till artikel 3 e i handelsdirektivet.

När det gäller begreppet verksamhetsutövare sägs i författningskommentaren att den legaldefinition av verksamhetsutövare som finns i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor kan vara till ledning vid tillämpningen. Den nu föreslagna definitionen överensstämmer emellertid inte med definitionen i 1999 års lag. Lagrådet ifrågasätter om inte den föreslagna texten bör ändras, så att man uppnår en överensstämmelse.

Lagrådet föreslår slutligen att paragrafen kompletteras med en ny punkt där begreppet "handelsdirektivet" presenteras. Direktivets hela namn behöver då inte användas i lagtexten i fortsättningen.

Mot bakgrund av det anförda och under förutsättning att begreppet verksamhetsutövare definieras på samma sätt som i 1999 års lag kan 1 kap. 2 § lämpligen ges följande lydelse:

I denna lag förstås med

anläggning: en fast teknisk enhet där det bedrivs en verksamhet som ger upphov till utsläpp som kräver tillstånd enligt denna lag, liksom all annan därmed direkt förknippad verksamhet som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar,

handelsdirektivet: Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG,

utsläpp av koldioxid: frigörande i atmosfären av koldioxid från källor belägna inom en anläggning,

verksamhetsutövare: varje fysisk eller juridisk person som driver eller innehar en verksamhet eller anläggning eller som på annat sätt har rätt att fatta avgörande ekonomiska beslut om verksamhetens eller anläggningens tekniska drift.

2 kap. 1 §

I första och andra styckena finns grundläggande bestämmelser om när det krävs tillstånd till utsläpp av koldioxid från en anläggning och i tredje stycket ett bemyndigande för regeringen att i enskilda fall kunna ge dispens från tillståndskravet. De föreskrivna kraven på tillstånd utgår från artikel 4 och bilaga I till handelsdirektivet.

Avsikten är att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, inom ramen för vad handelsdirektivet medger, skall få meddela föreskrifter om undantag från tillståndspliktens

omfattning på grund av anläggningens kapacitet. Ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter har tagits in i lagförslaget 2 kap. 11 § punkten 1.

Enligt Lagrådets mening skulle lagtexten vinna på att de grundläggande bestämmelserna om tillståndspliktens omfattning, dvs. de föreslagna första och andra styckena i 2 kap. 1 §, samlades i kapitlets inledande paragraf och att föreskrifter med normgivningsbemyndigande och om möjligheten för regeringen att i enskilda fall ge dispens från tillståndsplikten fick bilda 2 §. Det innebär att i så fall punkten 1 i 11 § får utgå.

Om Lagrådets förslag godtas, kan lagrådsremissens förslag till 2 kap. 2 §, om vem som skall pröva frågor om tillstånd till utsläpp av koldioxid, föras över till 2 kap. 3 § och där tas in som ett första stycke.

Lagrådet anser vidare att beskrivningen av det slags anläggningar som avses bli tillståndspliktiga bör anpassas närmare till den beskrivning som finns i bilaga I till handelsdirektivet.

Mot bakgrund av det anförda förordar Lagrådet att 2 kap.1 § ges följande lydelse:

Efter utgången av år 2004 får utsläpp av koldioxid inte ske utan tillstånd enligt denna lag, om utsläppet sker från

1. förbränningsanläggning med en installerad tillförd effekt på mer än 20 megawatt eller anläggning som är ansluten till ett fjärrvärmenät med en total installerad tillförd effekt på mer än 20 megawatt,
2. mineraloljeraffinaderi,
3. koksverk,
4. anläggning för rostning och sintring av metallhaltig malm och för tackjärns- eller ståltillverkning, inklusive stränggjutning,

5. anläggning för produktion av cementklinker eller kalk i roterugn, produktion av glas samt tillverkning av keramiska produkter genom bränning, samt
6. industriell anläggning för framställning av pappersmassa av trä eller andra fibermaterial och för framställning av papper och papp.

Första stycket gäller inte anläggning eller del av anläggning som används endast för forskning eller utveckling och provning av nya processer. Det gäller inte heller anläggning för hantering av farligt avfall eller hushållsavfall.

2 kap. 2 §

Som Lagrådet nyss har föreslagit bör bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter flyttas från 2 kap. 11 § 1 och tas in som ett första stycke i förevarande paragraf. I förhållande till det remitterade förslaget i 2 kap. 11 § 1 anser Lagrådet dock att bemyndigandet bör avgränsas närmare.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § 1 innebär att tillämpningsområdet för tillståndsplikten utvidgas i förhållande till direktivets krav såvitt gäller utsläpp från vissa förbränningsanläggningar. Avsikten med det föreslagna normgivningsbemyndigandet torde inte för dessa anläggningars del vara att föreskrifter skall kunna beslutas som innebär en begränsning av tillståndspliktens omfattning. Bemyndigandet att meddela föreskrifter synes därför inte böra omfatta anläggningar som avses i 1 § 1.

Av bilaga I till handelsdirektivet framgår att tillståndspliktens omfattning i vissa fall är relaterad uteslutande till en viss typ av anläggning eller anläggningar med en viss produktion. Det gäller mineraloljaffinerier och koksverk, anläggningar för rostning och sintring av metallhaltig malm, inklusive svavelhaltig malm, och industriella anläggningar för framställning av

pappersmassa av trä eller andra fibermaterial. Lagrådets förslag såvitt gäller beskrivningen av dessa anläggningar i 2 kap. 1 § innebär att tillståndspliktens omfattning helt skall framgå av punkterna 4 – 6. Något bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag såvitt rör utsläpp från sådana anläggningar bör därför inte ges.

I några fall är dock tillståndsplikten enligt bilaga I till direktivet beroende av verksamhetens produktionskapacitet. Det gäller anläggningar för tackjärns- eller ståltillverkning, inklusive stränggjutning, vissa anläggningar inom mineralindustrin samt industriella anläggningar för framställning av papper och papp. Lagrådet ser inte något hinder emot att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att, inom ramen för vad som följer av Sveriges åtagande enligt handelsdirektivet, meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet beroende på produktionskapaciteten såvitt avser dessa anläggningar.

I bilaga I till handelsdirektivet finns intagen en s.k. aggregeringsklausul. Enligt denna gäller att om samma verksamhetsutövare inom en och samma anläggning eller på en och samma plats utövar flera verksamheter som omfattas av samma rubrik i den uppställning över skilda tillståndspliktiga verksamheter som bilagan innehåller, skall de verksamheternas produktionskapacitet räknas samman. Det bör vara en uppgift för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i sina föreskrifter meddela bestämmelser om sådan sammanräkning. Det föreslagna bemyndigandet bör därför utformas så att det ger möjlighet också att meddela föreskrifter till uppfyllande av aggregeringsklausulens krav.

I enlighet med vad Lagrådet tidigare har förordat bör 2 kap. 2 § också innehålla en dispensbestämmelse, motsvarande 2 kap. 1 § tredje stycket i remissförslaget.

Sammanfattningsvis föreslår Lagrådet att 2 § ges följande lydelse:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får inom ramen för Sveriges åtagande enligt handelsdirektivet meddela föreskrifter om att följande anläggningar på grund av anläggningens kapacitet inte skall omfattas av tillståndsplikten enligt 1 § första stycket, nämligen

1. anläggningar för tackjärns- eller ståltillverkning, inklusive stränggjutning,
2. anläggningar för produktion av cementklinker eller kalk i roterugn, produktion av glas samt tillverkning av keramiska produkter genom bränning, samt
3. industriella anläggningar för framställning av papper och papp.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också föreskriva att om samma verksamhetsutövare bedriver flera verksamheter som avses i 1 § första stycket 1 – 3, eller i samma stycke 4, 5 eller 6 inom en och samma anläggning eller på en och samma plats, skall dessa verksamheters produktionskapacitet räknas samman.

Regeringen får i det enskilda fallet ge dispens från tillståndsplikt enligt 1 §, om Europeiska kommissionen har medgett ett tillfälligt undantag enligt artikel 27 i handelsdirektivet.

2 kap. 3 §

I enlighet med vad Lagrådet tidigare har förordat bör bestämmelsen i remissförslagets 2 § om vem som prövar tillståndsfrågor flyttas till 3 § och där bilda ett första stycke.

Enligt remissförslagets 2 § skall frågor om tillstånd till utsläpp av koldioxid prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Av avsnitt 6.1 i remissprotokollet framgår att avsikten är att prövningen skall ankomma på länsstyrelser-

na. Avsikten är också att tillståndsmyndighetens beslut skall kunna överklagas hos miljödomstolen (se förslaget till 6 kap. 1 §). Med hänsyn till det anförda bör orden "regeringen eller" i den föreslagna lagtexten utgå. Lagrådet förordar vidare att bestämelsen avslutas med orden "efter ansökan av verksamhetsutövaren".

I 3 § första stycket i remissförslaget har tagits in en bestämmelse om att ansökan om tillstånd skall göras hos tillståndsmyndigheten, medan andra stycket innehåller bestämmelser om vad en ansökan skall innehålla. Lagrådet föreslår att remissförslagets första stycke utgår och att andra stycket i den föreslagna paragrafen får stå kvar.

2 kap. 4 §

I paragrafen finns bestämmelser om under vilka förutsättningar som tillstånd skall ges till utsläpp av koldioxid. Lagrådet föreslår att texten utformas enligt följande:

Tillstånd till utsläpp av koldioxid skall lämnas, om det för anläggningen finns erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning samt om verksamhetsutövaren bedömts kunna övervaka och rapportera verksamhetens utsläpp av koldioxid på ett tillförlitligt sätt.

2 kap. 5 §

I paragrafens första stycke sägs att ett tillstånd till utsläpp av koldioxid får omfatta en eller flera anläggningar på samma plats, om anläggningarna drivs av samma verksamhetsutövare.

Enligt Lagrådets mening är det oklart vad som menas med uttrycket "samma plats". Här behövs ett klargörande i författningens kommentaren.

2 kap. 6 §

I paragrafen finns bestämmelser om villkor som skall förenas med ett tillstånd till utsläpp av koldioxid. Paragrafen upptar villkor om övervakning (första stycket) och om rapportering (andra stycket). Rapporteringsskyldigheten skall för varje anläggning innehålla bl.a. en beskrivning av de mät- och beräkningsmetoder som används och uppgifter om kvalitetssäkring och kvalitetskontroll. Lagrådet föreslår att det i fråga om den sistnämnda rapporteringsskyldigheten (andra stycket 2) läggs till att denna skall gälla "beträffande mät- och beräkningsmetoderna".

Enligt 2 kap. 11 § 2 skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om den övervakning och rapportering som här avses. Lagrådet förordar att bemyndigandet tas in som ett tredje stycke i förevarande paragraf och, mot bakgrund av vad som angetts i remissprotokollet, ges följande lydelse: "Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de mät- och beräkningsmetoder som skall användas och om formen för och innehållet i rapporteringen."

2 kap. 7

I paragrafen ges i punkterna 1 – 4 uppgifter om vad ett beslut om tillstånd till utsläpp av koldioxid skall innehålla.

Punkterna 1 och 2 utgör föreskrifter som kan beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Lagrådet förordar därför att punkterna utgår. Vad som sägs i punkten 3 följer redan av 2 kap. 6 § första och andra styckena och bör därför också den utgå.

I punkten 4 föreskrivs att ett tillstånd till utsläpp av koldioxid skall innehålla villkor om skyldighet att överlämna utsläppsrätter för annullering. Bestämmelsen har sin grund i artikel 6.2 e i handelsdirektivet (jfr artikel 12.3). Lagrådet förordar att bestämmelsen förtydligas.

Lagrådet föreslår vidare att det i ett andra stycke tas in ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldigheten att överlämna utsläppsrätter (jfr remissförslagets 11 § 3).

Sammanfattningsvis föreslår Lagrådet att paragrafen ges följande lydelse:

Ett beslut om tillstånd till utsläpp av koldioxid skall innehålla villkor om skyldighet för verksamhetsutövaren att varje kalenderår till den myndighet som regeringen bestämmer överlämna utsläppsrätter motsvarande sammanlagda utsläpp under föregående kalenderår.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter angående sådan skyldighet som avses i första stycket.

2 kap. 8 §

Enligt första stycket skall verksamhetsutövaren till tillståndsmyndigheten anmäla varje planerad förändring av anläggningens eller verksamhetens art eller funktion och varje utvidgning av anläggningen eller verksamheten, om ändringen eller utvidgningen kan påverka utsläppen av koldioxid. Om en ny verksamhetsutövare tar över driften av den eller de verksamheter som bedrivs på anläggningen, skall enligt andra stycket den nye omgående anmäla detta till tillståndsmyndigheten. Att anmälan krävs i dessa fall sägs i författningskommentaren följa av handelsdirektivets artikel 7.

Den i första stycket intagna anmälningsskyldigheten går dock längre än vad direktivet kräver. Enligt artikel 7 är anmälningsskyldigheten i de fall som avses i paragrafens första stycke begränsad till sådana förändringar eller utvidgningar som kan innebära att tillstånden för utsläpp måste förnyas. Något hinder mot att i Sverige införa en längre gående anmälningsskyldighet kan inte anses föreligga. Enligt författningskommentaren till 2 kap. 11 § 4 avses emellertid regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om när en förändring av verksamheten är av den karaktären att den skall anmälas till tillståndsmyndigheten.

Enligt Lagrådets mening kan den valda lösningen för reglering av anmälningsskyldigheten enligt första stycket inte godtas mot bakgrund av att en underlåtenhet att göra anmälan enligt förevarande paragraf föreslås bli förenad med ett straffansvar (se 5 kap. 1 § första stycket). Anmälningsskyldighetens omfattning bör, så långt den nu anses bära sträcka sig, i sin helhet regleras i lagen och något bemyndigande enligt 2 kap. 11 § 4 inte ges.

2 kap. 11 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter inom ett antal områden. Lagrådet har såvitt gäller de föreslagna punkterna 1 - 3 förordat att bemyndiganden i stället tas in i 1, 6 respektive 7 §. Punkterna 1 - 3 i förevarande paragraf får utgå, om förslagen godtas.

Som Lagrådet redan har uttalat under 2 kap. 8 § bör något sådant bemyndigande som avses i 2 kap. 11 § punkt 4 inte ges.

Sammanfattningsvis innebär Lagrådets förslag att 2 kap. 11 § i sin helhet utgår.

3 kap.

Kapitlet innehåller bestämmelser om tilldelning av utsläppsrätter. Bestämmelserna bör enligt lagrådets mening justeras och disponeras om, så att innebörden blir klarare. Vidare bör en del av de föreslagna bestämmelserna utgå.

Till de lagrum som bör utgå hör 2 § första stycket, som föreskriver att regeringen skall upprätta en nationell fördelningsplan över det sammanlagda antalet utsläppsrätter som avses bli fördelade under en viss angiven tidsperiod. Att en sådan nationell fördelningsplan skall upprättas följer av artikel 9 i handelsdirektivet.

I propositionen 2003/04:31, Riktlinjer för genomförande av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, föreslogs att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att utarbeta och till Europeiska kommissionen överlämna en plan av det berörda slaget. Riksdagen fattade den 10 mars 2004 beslut i enlighet med propositionen. Enligt vad som har upplysts vid föredragningen av lagrådsremissen kommer regeringen inom kort att fatta beslut om att till kommissionen överlämna en fördelningsplan för perioden 2005 – 2007.

Med hänsyn till det anförda behövs inte den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 2 § första stycket.

I 3 kap. 4 § finns en bestämmelse om att ansökan om tilldelning av utsläppsrätter skall göras hos tillsynsmyndigheten och ha inkommit dit senast den 15 augusti 2004. Denna bestämmelse är av sådan

karaktär att den kan tas in i en förordning eller en myndighetsförfattning. Detsamma gäller huvuddelen av bestämmelserna i 6 §, som bl.a. anger vid vilken tidpunkt beslut om tilldelning skall meddelas och vad ett beslut skall innehålla.

Lagrådet föreslår att 3 kap. inleds med en paragraf där, delvis i överensstämmelse med 5 § i det remitterade förslaget, de grundläggande förutsättningarna för tilldelning av utsläppsrätter anges. Förutsättningarna kan lämpligen beskrivas på följande sätt:

En verksamhetsutövare som har tillstånd till utsläpp av koldioxid enligt 2 kap. skall efter ansökan utan vederlag tilldelas utsläppsrätter för den eller de anläggningar som omfattas av tillståndet.

Om verksamhetsutövaren har fler än en anläggning, skall tilldelning ske för var och en av anläggningarna.

Den följande 2 § bör innehålla en bestämmelse om vilken mängd koldioxid som får släppas ut med stöd av varje utsläppsrätt. En regel härom har, som tidigare nämnts, tagits in bland definitionerna i 1 kap. 2 § i det remitterade förslaget.

Lagrådet föreslår att 2 § får följande lydelse: "Varje utsläppsrätt medför rätt att släppa ut ett ton koldioxid under en fastställd period i enlighet med bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen."

I 3 § bör tas in en bestämmelse motsvarande 2 § andra stycket i remissförslaget. Bestämmelsen kan lämpligen formuleras på följande sätt: "Regeringen skall meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter, grundade på den nationella fördelningsplan som avses i artikel 9 i handelsdirektivet."

I 4 § bör föreskrivas att frågor om tilldelning av utsläppsrätter prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

6 § första stycket tredje meningen i det remitterade förslaget innehåller en bestämmelse som tar sikte på det fallet att ett tillståndsbeslut ännu inte har meddelats. Tilldelningsbeslutet skall då, enligt vad som sägs i författningskommentaren, villkoras med utfallet i tillståndsbeslutet.

Enligt Lagrådets mening bör regeln förtydligas och ges följande lydelse: "En verksamhetsutövare som inte har tillstånd enligt 2 kap. kan erhålla en tilldelning av utsläppsrätter som är beroende av att ett sådant tillstånd meddelas." Regeln bör lämpligen tas in som ett tredje stycke i 1 §.

5 kap. 1 §

I paragrafen har tagits in straffbestämmelser som avser dels fall då oriktiga eller vilseledande uppgifter lämnas i samband med ansökningar om tillstånd till utsläpp av koldioxid eller om utsläppsrätter, dels fall då en verksamhetsutövare underlåter att göra anmälan till tillståndsmyndigheten om sådana förändringar av verksamheten som kan påverka utsläppen av koldioxid eller om övertagande av verksamhet. Däremot innehåller det remitterade förslaget ingen straffbestämmelse för den som utan erforderligt tillstånd driver en verksamhet som medför utsläpp av koldioxid.

Enligt artikel 16 i handelsdirektivet skall medlemsstaterna fastställa regler om påföljder för överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med direktivet.

I remissprotokollet påpekas att de föreslagna påföljderna avser själva igångsättningen av handelssystemet och att det följer av handels-

direktivet att även andra påföljder skall införas. I dessa delar avser regeringen att återkomma med förslag under hösten 2004.

Tillståndsplikten för utsläpp av koldioxid utgör själva grunden för handelssystemet och den regleras genom det nu remitterade förslaget. Det hade därför enligt Lagrådets mening sett sig naturligt att redan i detta sammanhang införa en straffbestämmelse för den som, utan erforderligt tillstånd enligt lagen, bedriver verksamhet som medför utsläpp av koldioxid. Lagrådet utgår från att frågan tas upp under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

5 kap. 3 §

Paragrafen bör enligt Lagrådets mening formuleras om enligt följande: "Den som har överträtt ett vitesföreläggande får inte dömas till ansvar enligt denna lag för den gärning som omfattas av föreläggandet."

6 kap. 2 §

Enligt paragrafen får tillsynsmyndighetens beslut angående tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. samt beslut om tillsyn enligt 4 kap. 2 § (begäran att få upplysningar eller att få ta del av handling) och enligt 4 kap. 3 § (föreläggande) överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

En begäran eller ett föreläggande enligt 4 kap. 2 eller 3 § får förenas med vite. Avsikten torde vara att överklagande skall kunna ske endast i de fall då en begäran eller ett föreläggande faktiskt har förenats med ett vite (jfr exempelvis 8 kap. 1 § 6 lagen 2003:113 om elcertifikat). En sådan begränsning bör framgå av lagtexten. Paragrafen kan utformas enligt följande:

Beslut angående tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. och begäran eller föreläggande enligt 4 kap. 2 eller 3 § som förenats med vite får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övergångsbestämmelser

Det remitterade förslaget innehåller vissa övergångsbestämmelser med sikte på fall där tillståndsmyndigheten inte före den 1 januari 2005 hunnit att slutligt avgöra ansökningar om tillstånd till utsläpp av koldioxid. I syfte att förtydliga bestämmelserna föreslår Lagrådet att punkt 2 ges följande lydelse:

Om en ansökan om tillstånd till utsläpp enligt 2 kap. har kommit in till tillståndsmyndigheten före den 1 januari 2005 men ärendet inte har avgjorts före detta datum, får myndigheten besluta att utsläpp av koldioxid tills vidare får ske trots att tillståndsfrågan inte slutligt har avgjorts. Ett sådant beslut skall förenas med villkor om rapportering av utsläpp och om överlämnande av utsläppsrätter.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

Lagrådets förslag till ändrad rubrik på det tidigare behandlade lagförslaget föranleder ändring av hänvisningarna i de tre aktuella paragraferna i miljöbalken.

16 kap. 2 §

Enligt vad som sägs i remissprotokollet (avsnitt 8.1) innebär den föreslagna ändringen av 16 kap. 2 § att villkor om bästa möjliga teknik inte kan ställas i syfte att begränsa utsläpp av koldioxid och att det därför inte finns något behov av att föreslå ändring i 2 kap. 3 § miljöbalken.

Sistnämnda lagrum innehåller bl.a. en föreskrift om att bästa möjliga teknik skall användas vid yrkesmässig verksamhet i syfte att motver-

ka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö. Lagrådet ifrågasätter om det tillägg som föreslås i 16 kap. 2 § om förbud mot vissa villkor i fråga om sådan verksamhet som avses i lagen om utsläpp av koldioxid begränsar räckvidden av föreskriften om bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 §.

24 kap 15 §

Paragrafens innehåll hör enligt Lagrådets mening närmast hemma i en övergångsbestämmelse, som förslagsvis kan utformas enligt följande:

Villkor som har meddelats med stöd av miljöbalken eller äldre miljölagstiftning vad avser gränsvärden för utsläpp av koldioxid och gränsvärden eller liknande begränsningar för användning av fossila bränslen upphör att gälla vid utgången av år 2004 för verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om utsläpp av koldioxid.