

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-02-08

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson, regeringsrådet Stefan Ersson och justitierådet Lars Dahllöf.

Utvecklad utsläppshandel för minskad klimatpåverkan

Enligt en lagrådsremiss den 19 januari 2006 (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter,
2. lag om ändring i lagen (2991:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Anders Lillienau.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

I lagrådsremissen föreslås ett antal ändringar i lagen om handel med utsläppsrätter. Förslagen tar sikte på handelsperioden 2008 – 2012 och innefattar bl.a. reglering av ett system för handel med utsläppsrätter i enlighet med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer.

Förslaget till lag om ändring i lagen om handel med utsläppsrätter

3 kap. 6 §

Av den föreslagna paragrafen framgår att regeringen skall meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter.

Lagrådet gör den bedömningen att det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter fått en alltför obestämd och vid omfattning (jfr även Lagrådets yttrande den 21 september 2004 över bl.a. förslag till lag om handel med utsläppsrätter s. 9 f.).

Enligt vad som upplysts vid föredragningen inför Lagrådet är avsikten att riksdagen avses lägga fast riktlinjer för tilldelning av utsläppsrätter. Det föreslagna bemyndigandet bör därför enligt Lagrådets mening avgränsas genom att det knyts till dessa riktlinjer och med hänvisning till handelsdirektivet (jfr 3 kap. 1 § i gällande lag).

Lagrådet föreslår mot denna bakgrund att 3 kap. 6 § ges följande lydelse:

Regeringen skall i enlighet med principer som riksdagen fastställer och med beaktande av handelsdirektivet meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter.

4 kap. 1 §

I 4 kap., som enligt förslaget innehåller föreskrifter om registrering av utsläppsrätter och kyotoenheter, föreskrivs i den nu gällande lydelsen (4 kap. 1 § fjärde stycket) att lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument inte skall tillämpas på kontoföring av utsläppsrätter. Den lagen, som avser konventionella finansiella instrument,

har inte ansetts böra gälla utsläppsrätter som registreras i ett särskild kontosystem (prop. 2004/05:18 s. 40).

I det nu aktuella lagförslaget föreslås ingen ändring i paragrafens fjärde stycke. Enligt Lagrådets mening bör det angivna undantaget för utsläppsrätter rimligen gälla också kyotoenheter.

5 kap. 2 a §

I den nya paragrafen ges tillsynsmyndigheten befogenhet att, om en verksamhetsutövare inte gett in en verifierad rapport om verksamhetens utsläpp av koldioxid, besluta hur stora utsläppen skall anses ha varit, grundat på en uppskattning av vad som framstår som skäligt. Om en verifierad rapport inte getts in till tillsynsmyndigheten innan beslutet vunnit laga kraft, skall beslutet ligga till grund för beräkningen av det antal utsläppsrätter som verksamhetsutövaren skall överlämna till kontoföringsmyndigheten (6 kap. 1 §).

Det synes viktigt att slå fast att en sådan skälighetsuppskattning inte får användas som ett straff eller påtryckningsmedel för att verksamhetsutövaren brustit i sin rapporteringsskyldighet. Syftet med uppskattningen bör således inte få vara annat än att försöka uppnå det från materiell synpunkt riktigast möjliga resultatet. En annan sak är att en avgift enligt 8 kap. 5 a § kan komma att påföras om inte rapporteringsskyldigheten fullgjorts.

Lagrådet förordar därför att beslutet skall grundas på en uppskattning av vad som framstår som skäligt med hänsyn till vad som i ärendet framkommit om verksamhetens art och omfattning (jfr departementchefens uttalande i prop. 1955:160 s. 102 när bestämmelser om skönstaxering för inkomstskatteändamål infördes). Paragrafens första stycke bör således utformas enligt följande:

Om en verksamhetsutövare inte har gett in en verifierad rapport enligt 1 §, får tillsynsmyndigheten besluta hur stora utsläppen av koldioxid skall anses ha varit under det närmast föregående kalenderåret. Beslutet skall grundas på en uppskattning av vad som framstår som skäligt med hänsyn till det som framkommit i ärendet om verksamhetens art och omfattning. Beslutet får meddelas tidigast den 1 maj året efter det kalenderår som uppskattningen avser.

6 kap. 2 §

Enligt paragrafen i dess nuvarande lydelse skall utsläppsrätter annulleras i tre särskilt angivna fall. I ett andra stycke, som nu föreslås bli infört, anges att bestämmelserna om annullering av kyotoenheter finns i artiklarna 58, 59 och 62 i registerförordningen. (Beträffande denna förordning, som till alla delar är bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater, se 1 kap. 2 § i den föreslagna lydelsen av lagen.)

Att utsläppsrätter skall annulleras i de i paragrafen angivna fallen framgår emellertid också av artiklarna 58 – 62 i registerförordningen. Enligt Lagrådets mening motsvarar således paragrafens första stycke bestämmelser som finns i registerförordningen. För att undanröja den uppkomna dubbelregleringen förordar Lagrådet att paragrafen ges följande utformning:

Bestämmelser om annullering av utsläppsrätter och kyotoenheter finns i artiklarna 58 – 62 i registerförordningen.

6 kap. 3 §

I paragrafen anges att en utsläppsrätt inte får annulleras för att fullgöra skyldigheten enligt 1 § första stycket eller på innehavarens begäran enligt 2 § första stycket 3, om utsläppsrätten har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring. I den före-

slagna lydelsen anges att motsvarande gäller vid annullering av en kyotoenhet enligt registerförordningen.

Såsom tidigare konstaterats innehåller artiklarna 58 – 62 i registerförordningen bestämmelser om annullering av såväl utsläppsrätter som kyotoenheter. Lagrådet kan inte finna att registerförordningen innehåller bestämmelser som medger att undantag kan göras från tillämpningen av förordningens bestämmelser om annullering i de fall utsläppsrätter eller kyotoenheter har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring. I registerförordningen föreskrivs (art. 58) således t.ex. att det antal utsläppsrätter som skall annulleras skall vara lika med det sammanlagda antal utsläppsrätter som noterats som överlämnade. Bestämmelsen i förevarande paragraf som anger att en sådan enligt 1 § första stycket överlämnad utsläppsrätt inte får annulleras om den utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring synes således stå i strid med den angivna bestämmelsen i registerförordningen. Frågan är vilket handlingsutrymme som finns att föreskriva nationella regler som inskränker tillämpningen av registerförordningens bindande och direkt tillämpliga bestämmelser.

Lagrådet påpekade i sitt yttrande den 21 september 2004, när förslaget (lagrådsremiss den 9 september 2004) till den nu i kraft varande lagen behandlades, att denna, till skillnad mot lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument och lagen (2003:113) om elcertifikat, inte innehåller några föreskrifter som tar sikte på dubbelöverlåtelser eller överlåtelser som i annat fall gjorts av en obehörig person. Såsom Lagrådet anförde i yttrandet är det angeläget att en närmare analys av en registrerings sakrättsliga verkningar kommer till stånd. I detta sammanhang måste också övervägas om lagens bestämmelser om verkningarna av att utsläppsrätter har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring är i överensstäm-

melse med registerförordningens bestämmelser om registrering och annullering av utsläppsrätter. Om det inte vid den fortsatta beredningen kan konstateras att det faktiskt finns utrymme för sådana nationella regler måste enligt Lagrådets mening paragrafen i dess helhet utgå. Vidare måste i så fall undersökas i vad mån andra i lagen ingående bestämmelser också måste utgå, se t. ex. 4 kap. 9 § 1.

Förslaget till lag om ändring i lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter

11 kap. 14 och 15 §§

Enligt nuvarande lydelse skall kontrolluppgifter lämnas om innehav och avyttring av utsläppsrätter. I lagrådsremissen föreslås att kontrolluppgifter skall lämnas också om innehav och avyttring av utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar.

Vid föredragningen inför Lagrådet har upplysts att avsikten är att såväl verksamhetsutövare som andra skall kunna inneha och handla med samtliga kyotoenheter. Med anledning härav synes skäl föreligga att överväga om inte kontrolluppgifter skall lämnas beträffande samtliga sådana enheter.

