

Landstingsstyrelsen

Utredning om köp och läsning av utsläppsrätter i syfte att klimatneutralisera tjänsteresor är förenligt med kommunallagen.**Ärendet**

I en motion (2007:7) av Åke Askensten och Viviann Gunnarsson (mp) föreslogs att landstingsstyrelsen ska köpa utsläppsrätter i syfte att klimatneutralisera tjänsteresor. Fullmäktige beslutade den 13 maj 2008 att avslå motionen samt att uppdra till landstingsstyrelsen att utreda om köp och läsning av utsläppsrätter i syfte att klimatneutralisera tjänsteresor är förenligt med kommunallagen. Kompetensenligheten har utretts i detta ärende.

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att överlämna utredningen om kompetensenligheten av köp av utsläppsrätter till landstingsfullmäktige

Förvaltningens synpunkter**Handel med utsläppsrätter**

EU införde år 2005 handel med utsläppsrätter, med målet att infria dess åtagande enligt Kyotoprotokollet. Syftet med utsläppsrätterna är att minska koldioxidutsläppen och därmed motverka växthuseffekten. Varje land tilldelas en viss kvot utsläppsrätter som fördelas mellan kraftverk och energislukande industrier. Varje utsläppsrätt ger sedan innehavaren rätten att släppa ut en viss mängd koldioxid. Lyckas aktörerna släppa ut mindre än sin tilldelade kvot, kan de spara eller sälja överskottet av utsläppsrätterna.

Industrier som behöver ytterligare kvoter tvingas ut på marknaden för att köpa loss utsläppsrätter från andra. Men även enskilda personer och andra organisationer och företag kan köpa utsläppsrätter. Syftet med att enskilda får delta i handeln är att den då undanhåller en utsläppsrätt från ett företag. Detta kallas spärrning. Blir det brist på utsläppsrätter ökar priset på dem, vilket gör det mer effektivt för de stora industrierna att minska sina utsläpp istället för att köpa utsläppsrätter.

Handeln med utsläppsrätter regleras i EG-direktivet 2003/87/EG och Kommissionens beslut 29/01/2004. För Sveriges del har direktivet och beslutet omsatts i:

- Lag (SFS 2004:1199) om handel med utsläppsrätter
- Förordning (SFS 2004:1205) om handel med utsläppsrätter
- Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om utsläppsrätter för koldioxid, NFS 2007:5.

EU:s utsläppsrätter kan köpas direkt från de olika företagen, eller via någon av de börser eller mäklare som finns på marknaden, exempelvis Naturskyddsföreningen. Kritiker till systemet menar att det tilldelas för stora kvoter och att utsläppsrätterna är för billiga. Dock har antalet tilldelade utsläppsrätter för den senaste handelsperioden reducerats, varför priset på dem förväntas komma att öka och utsläppen följaktligen minska.

Det finns även andra handelssystem för utsläppsrätter än det som EU driver. I Kyotoprotokollet finns flera typer av utsläppsrätter definierade som kan sammanfattas under namnet "Kyotoenheter". Den typ som är vanligast kommer från protokollets mekanism Clean Development Mechanism (CDM) som går ut på att investeringar görs i utvecklingsländer för att minska deras utsläpp, och för varje ton minskade utsläpp av koldioxid skapas en certifierad utsläppsminskningseenhet som sedan kan säljas. Detta system har dock kritiserats för att inte fungera så bra rent praktiskt, bland annat p.g.a. omfattande regelverk och krånglig administrativ hantering. Dessutom har inte alla CDM-projekt varit så lyckade, vilket gjort att WWF och andra organisationer skapat en sorts vip-CDM, en s.k. "guldstandard".

Kommunala kompetensen

De grundläggande principerna avseende kommunernas behörighet att befatta sig med olika slags angelägenheter återfinns i kommunallagen. Ett grundläggande krav är att en åtgärd måste uppbäras av ett till landstinget

allmänt knutet intresse samt till den geografiska avgränsningen av landstinget. Köp av utsläppsrätter måste alltså rymmas inom den allmänna kompetensen samt ha en anknytning till Stockholms län.

Innebörden av allmänintresset är följande. Om det med hänsyn till arten av ett visst ändamål anses vara ett allmänt intresse att ett landsting främjar det ändamålet, är det berättigat därtill – även om åtgärden bara kommer en mindre del av landstingets område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo. Allmänintresset förutsätter alltså inte att ett kvantitativt betydande behov av det kommunala engagemanget, utan det får enligt motiven till kommunallagen bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt osv. att landstinget befattar sig med angelägenheten.

Lokaliseringsprincipen innebär att intresset av en kommunal åtgärd måste vara knutet till landstingets område eller invånare för att åtgärden ska vara laglig. Det är dock inget som hindrar att ett landsting engagerar sig i anordningar som närmast används av andra än de egna invånarna eller utanför det egna området, förutsatt att dessa anordningar behövs och medför nytta för den egna kommunen.

Bedömning

Huruvida köp av utsläppsrätter kan anses vara av allmänt intresse för kommuner och landsting är inte prövat av Regeringsrätten eller någon kammarrätt. Frågan är om köp av utsläppsrätter är en åtgärd som kommer någon inom landstinget till godo. Gör man dock bedömningen utifrån lämplighet, ändamålsenlighet och skälighet går det möjligtvis att argumentera för att åtgärden är av allmänt intresse. Det måste onekligen ses som lämpligt att landstinget tar ansvar för sina utsläpp som en del av miljöarbetet. Vad som rymms inom definitionen av "allmänt intresse" påverkas dessutom av samhället och tidsandan och således borde omvärldens fokus på miljöfrågor kunna vidga tolkningen av begreppet. Juridiskt stöd för betydelsen av myndigheters miljöarbete finns i förarbetena till miljöbalken.

Miljö- och naturvårdsåtgärder har i praxis ansetts falla inom den kommunala kompetensen. Men i dessa fall har åtgärderna på ett tydligt sätt varit kopplat till ett kommunalt intresse. Exempelvis har markförvärv för säkerställande av friluftslivets behov ansetts falla inom ett landstings befogenhet.¹ Dock är det värt att notera att kammarrätten har uttalat att

¹ RÅ 1966 ref. 43

anslag för anordnandet av konferens om bl.a. miljövård får anses vara en kommunal angelägenhet av allmänt intresse,² vilket tyder på att köp av utsläppsrätter också borde kunna rymmas inom allmänintresset.

Vid tidigare domstolsprövning, där kommunala kompetensen behandlats, har en proportionell intresseavvägning gjorts mellan kostnaden för den aktuella åtgärden och den förväntade nyttan för området eller medlemmarna. Vid en sådan proportionalitetsbedömning ankommer det på landstinget eller kommunen i fråga att påvisa nyttan med insatsen. I praxis har en kommuns beslut att anslå 61 miljoner kronor till ett internationellt vatteninstitut ansetts medföra viss konkret nytta för kommunen i fråga.³ Dock ansågs det stora beloppet ej stå i proportion till nyttan då stor del av beloppet kunde komma att användas till internationell forskning och utveckling.

Att köpa utsläppsrätter inom CDM-systemet, vilket syftar till att minska utsläppen i vissa specifika utvecklingsländer, torde mot bakgrund av domen i fallet ovan knappast kunna ses som proportionerligt då det är svårt att se en konkret nytta för landstingets område eller dess medlemmar i en sådan åtgärd. Att ägna sig åt utrikespolitiska frågor, såsom bistånd till utvecklingsländer, är dessutom en statlig angelägenhet. Det är då lättare att visa att köp av utsläppsrätter inom EU:s handelssystem medför faktisk nytta för landstinget.

Principerna om den kommunala kompetensen är, som ovan visats, snarast av målsättningskaraktär. Slutsatsen i frågan om köp av utsläppsrätter ligger inom landstingets kompetens blir alltså att rättsläget, tills frågan prövas i domstol, är oklart. Klart står dock att det går att argumentera för att köp av utsläppsrätter inom EU:s handelssystem borde anses falla inom den kommunala kompetensen. Att fokusera hela miljöarbetet på utsläppsrätter är givetvis inte lämpligt, skäligt eller ändamålsenligt men köp av utsläppsrätter för att ta ansvar för de utsläpp som är ofrånkomliga, exempelvis längre flygresor, kan möjligen ses som ett lämpligt, skäligt och ändamålsenligt komplement till landstingets övriga miljöpolicy. Av särskild vikt blir att påvisa den konkreta nyttan med ett köp av utsläppsrätter för landstinget eller dess medlemmar samt att denna står i proportion till kostnaden för utsläppsrätterna.

² RÅ 1986 not 318

³ RÅ 2006 ref. 81

Sammanfattningsvis är alltså bedömningen att köp av utsläppsrätter är kompetensenligt under förutsättning att köpet har en anknytning till landstinget vilket det får anses ha när det är fråga om köp av tjänsteresor som företas för landstingets behov samt att landstinget har ett särskilt ansvar för miljöinsatser. Bedömningen av kompetensenligheten förutsätter också utifrån en miljöbedömning att utsläppsrätterna medför en miljömässig förbättring för landstinget och dess medlemmar.

Mona Boström
Landstingsdirektör

Anne Rundquist
Chefsjurist