

## 11 Skatte- och redovisningsmässiga konsekvenser

**Delegationens förslag:** Med hänvisning till riksdagens ställningstagande gällande elcertifikat bör utsläppsrätter, vilka är avsedda för handel på värdepappersmarknaden, betraktas som finansiella instrument, eftersom det inte finns några relevanta skillnader mellan utsläppsrätter och elcertifikat.

**Delegationens bedömning:** Bokföringsskyldigheten och redovisningen av utsläppsrätter följer allmänna regler i bokföringslagen och lagarna för upprättande av årsredovisning tillsammans med den kompletterande normgivningen. Beskattningen av utsläppsrätter kan ske med tillämpning av gällande bestämmelser.

Bedömningen av den skattemässiga behandlingen i inkomstslaget näringsverksamhet får avvakta redovisningen av det uppdrag att göra en översyn av huruvida det är möjligt att införa gemensamma skatteregler för elcertifikat, utsläppsrätter och s.k. frikopplat gårdsstöd som regeringen lagt på Skatteverket.

I avsnitt 11.1 diskuteras frågan om den rättsliga statusen för utsläppsrätter med utgångspunkt från en analys av justitierådet Johan Munck.<sup>1</sup>

När det gäller frågor om bokföring och redovisning är det nödvändigt att undersöka om de allmänna reglerna som följer av bokföringslagen och god redovisningssed är tillfyllest när det gäller utsläppsrätter. I det sammanhanget finns det anledning att undersöka eventuell betydelse av internationella bokföringsregler. Dessa frågor diskuteras i avsnitt 11.2

Utsläppsrätternas ekonomiska värde och omsättningen av rätterna ger upphov till ett antal skatterättsliga frågor. Hur utsläppsrätter skall hanteras och vilken roll utsläppsrättens rättsliga och

<sup>1</sup> För utredningen har justitierådet Johan Munck avgivit utlåtandet "Är utsläppsrätter finansiella instrument?" daterat 2003-09-17. Utlåtandet återfinns som bilaga 4 till delbetänkandet.

redovisningsmässiga status har i det sammanhanget är av betydelse. Dessa frågor diskuteras i avsnitt 11.3, i tur och ordning inkomstbeskattning (11.3.1), kapitalbeskattning (11.3.2), förmögenhetsbeskattning (11.3.3) och mervärdesbeskattning (11.3.4). Slutligen redovisar delegationen vissa bedömningar (avsnitt 11.4).

### 11.1 Vilken rättslig status skall utsläppsrätter ha?

Justitierådet Johan Munck har på uppdrag av FlexMex2-utredningen analyserat frågan om utsläppsrätterna för växthusgaser enligt svensk rätt är att betrakta som finansiella instrument.

Svaret på frågan är av flera skäl inte självklart. För att en rättighet skall anses som ett finansiellt instrument skall den vara "avsedd för handel på värdepappersmarkanden". Munck menar med hänvisning till regeringens och riksdagens ställningstagande beträffande elcertifikat, vilka har en liknande konstruktion som utsläppsrätterna, att man *måste kunna* betrakta utsläppsrätter som finansiella instrument när de släpps ut på marknaden. Det bör enligt Munck finnas någon relevant skillnad mellan elcertifikaten och utsläppsrätterna för att de förra men inte de senare skall betraktas som finansiella instrument. Omständigheten att förstahandsupplåtelsen från staten av en utsläppsrätt endast kan ske till den som har tillstånd av behörig myndighet till utsläpp av växthusgaser hindrar, enligt Munck, inte att utsläppsrätterna betraktas som finansiella instrument. En förutsättning är att överlåtelser och regler i övrigt medger att utsläppsrätterna kan bli föremål för fri omsättning, så att åtminstone i princip envar kan förvärva en utsläppsrätt som en finansiell placering. Vidare måste det kontosystem som etableras för utsläppsrätter innehålla grundläggande bestämmelser till skydd för innehavare och förvärvare från bl.a. sakrättslig synpunkt. Brister det i någon av dessa förutsättningar kan utsläppsrätterna knappast betraktas som finansiella instrument.

Om utsläppsrätterna betraktas som finansiella instrument, innebär detta att en ganska omfattande offentlighetsrättslig reglering av handeln blir tillämplig. Förutom lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument blir bl.a. lagen (1991:981) om värdepappersrörelse, lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet och insiderstrafflagen (2000:1086) tillämpliga. Av störst praktisk betydelse är att sådan handel med instrumenten som inte sker genom direktkontakt mellan parterna endast får hanteras av värde-

pappersinstitut som har tillstånd av Finansinspektionen och som står under inspektionens tillsyn.

I *lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument* finns bestämmelser som reglerar det papperslösa värdepapperssystemet i fråga om konventionella finansiella instrument. Ingenting hindrar att, på samma sätt som beträffande elcertifikaten, ett särskilt kontosystem etableras för utsläppsrätter. Eftersom det inte finns någon grundlagsreglering av frågan måste också regering och riksdag i så fall fritt kunna bestämma om förändret av registret – och prövningen av i samband därmed uppkommande frågor – skall vara en förvaltningsuppgift eller inte.

Genom att registeruppgiften lagts på en statlig myndighet (Energimyndigheten) blir det fråga om en förvaltningsuppgift och därtill en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning i förhållande till enskilda. Dessa principer rubbas inte om kontoföringsbestämmelser skulle meddelas av EG.

Munck understryker att det inte har någon egentlig betydelse för rättighetens civilrättsliga status om den är ett finansiellt instrument eller ej. De nu aktuella utsläppsrätterna medför från administrativ och civilrättslig synpunkt de rättigheter och förpliktelser som följer av den kommande regleringen och allmänna rättsprinciper helt oberoende av om de betraktas som finansiella instrument. Handel med utsläppsrätter kan naturligtvis förekomma även om utsläppsrätterna inte betraktas som finansiella instrument.

Om på svensk sida det ställningstagandet görs att utsläppsrätter skall vara att betrakta som finansiella instrument och därmed vara underkastade det investerarskydd och den speciella kontroll som följer av lagstiftningen är det inte säkert att motsvarande ställningstagande görs i andra länder som deltar i handeln med utsläppsrätter. Den praktiska betydelsen är då närmast att i Sverige endast auktoriserade värdepappersföretag får hantera den handel som inte sker genom direktkontakt mellan parterna medan det i andra länder kan förekomma att handeln sköts av andra företag. Detta torde emellertid redan i dag gälla i många andra sammanhang, exempelvis när det gäller derivat på råvaror, och några större komplikationer för samarbetet mellan svenska och utländska institut eller annars för handeln synes det, enligt Munck, inte kunna innebära om klassificeringen av utsläppsrätterna görs olika i skilda länder.

## 11.2 Bokföring och redovisning av utsläppsrätter

Utsläppsrätterna kommer att kunna omsättas på en marknad sedan de utfärdats till berörda verksamhetsutövare och till dess att de annullerats enligt de förutsättningar som anges i utkastet till registerförordning. Rätterna kommer att ha ett ekonomiskt värde. Eftersom de verksamhetsutövare till vilka rätter utfärdas är näringsidkare, och även aktörerna på marknaden för handel med utsläppsrätter i stor utsträckning kommer att bestå av näringsidkare, aktualiseras frågor om redovisning och bokföring av utsläppsrätterna.

Bokföringsskyldighet för innehavare av utsläppsrätter bestäms genom allmänna regler i bokföringslagen (1999:1078). I 2 kap. regleras kretsen av bokföringsskyldiga. I 2–5 §§ regleras när juridiska personer är bokföringsskyldiga och i 6 § när fysiska personer är det. När det gäller att avgöra bokföringsskyldigheten för vissa juridiska personer har värdet av tillgångarna betydelse. Kap. 6 anger regler för när den löpande bokföringen skall avslutas med ett årsbokslut eller årsredovisning.

Årsredovisningslagen (1995:1554) innehåller närmare bestämmelser om hur ett årsbokslut eller en årsredovisning skall upprättas, bl.a. finns i 4 kap. värderingsregler. I lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag och i lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag finns särskilda bestämmelser för årsredovisning i sådana institut. Den tillgång som utsläppsrätterna utgör skall klassificeras och värderas efter normala redovisningsmässiga principer.

Bokföringsskyldigheten och redovisningen av utsläppsrätter bör således kunna följa de allmänna regler i bokföringslagen och lagarna för upprättande av årsredovisning tillsammans med den kompletterande normgivningen.

Svenska normgivare har uttalat sig i frågan om statliga stöd (se Redovisningsrådets rekommendation RR28 Statliga stöd respektive Bokföringsnämnden BFN R 5 Redovisning av statliga stöd). Vägledning för hur utsläppsrätter skall redovisas saknas där. I maj 2003 offentliggjorde International Financial Reporting Interpretations Committee, IFRIC (som är ett organ under International Accounting Standards Board, IASB) ett utkast till tolkningsuttalande av hur IASB:s regelverk skall tillämpas på utsläppsrätter (D 1 Emission Rights). I en bilaga till utkastet behandlas även elcertifikat.

Utkastet begränsar sig till att behandla redovisningen hos anläggningsinnehavare, däremot inte hos andra parter ”mellanhänder”, som kan inneha utsläppsrätter under kortare eller längre tid.

Mycket översiktligt innebär den tolkning som IFRIC enats om i utkastet att:

- Utsläppsrätter skall behandlas som immateriella tillgångar som kan säljas eller användas för att uppfylla en förpliktelse i enlighet med IAS 38 Immateriella tillgångar.
- Tilldelningen av utsläppsrätter skall behandlas som statligt stöd enligt IAS 20 Redovisning av statliga bidrag och upplysning om statligt stöd. Det statliga stödet redovisas som skuld (förutbetalad intäkt) till ett belopp motsvarande tilldelade utsläppsrätters marknadsvärde.
- I takt med att utsläpp sker, skall bolaget intäktsföra det statliga stödet, samtidigt som bolaget skall kostnadsföra en avsättning enligt IAS 37 Avsättningar, eventalförpliktelser och eventualtillgångar. Förpliktelsen att göra avsättning följer av att en verksamhetsutövare vid en viss tidpunkt skall uppvisa utsläppsrätter som motsvarar den faktiska utsläppsmängden.

Av utkastet framgår att IFRIC betraktar utsläppsrätter som immateriella tillgångar och inte som finansiella instrument. I kommentarer till utkastet noteras samtidigt att utsläppsrätter har vissa egenskaper som förekommer mer frekvent hos finansiella instrument än hos immateriella tillgångar.

Under remissbehandlingen av utkastet framfördes kritik mot bl.a. sättet att redovisa effekten av värdeförändringar. Något slutligt uttalande har ännu inte utfärdats. För närvarande överväger IFRIC en alternativ lösning som innebär att befintliga IAS-rekommendationer ändras så att de medger tillämpning av den av IFRIC beskrivna grundmodellen. Rätterna skall värderas till sitt verkliga värde och uppkommande värdeförändringar skall påverka det redovisade resultatet.

Från och med år 2005 kommer koncernredovisningen från noterade företag att upprättas enligt IASB:s regelverk i enlighet med EG-förordningen nr 1606/2002. Redovisning av tilldelning och handel med utsläppsrätter kommer därmed att inordnas i två regelverk – ett nationellt för icke-noterade företag och ett internationellt för de noterade företagen. IAS-utredningen (SOU 2003:71)

föreslog att även redovisningen för juridisk person ges möjlighet att som frivillig regel tillämpa IASB:s regelverk. Den frågan bereds för närvarande i kanslihuset.

Redovisning och värdering av en utsläppsrätt får alltså ske mot bakgrund av transaktionens ekonomiska innebörd och med stöd av lagar och kompletterande normgivning.

### 11.3 Skatterättsliga frågor

Utsläppsrätternas ekonomiska värde och omsättningen av rätterna ger upphov till ett antal skatterättsliga frågor.

När det gäller skattereglerna finns inte några direkta krav på att ett värdepapper eller liknande skall anses vara ett finansiellt instrument. Här räcker det med att utsläppsrätterna är att anse som värdepapper för att de relevanta reglerna skall bli tillämpliga. Förutsättningarna för nedanstående text är således att utsläppsrätterna är att anse som värdepapper, dock inte nödvändigtvis finansiella instrument.

När det gäller den skatterättsliga betydelsen av begreppet finansiellt instrument, så har begreppet betydelse vid lagervärdering (Inkomstskattelagen 17 kap 20 §).

Den näraliggande termen värdepapper används i skattelagstiftningen i olika sammanhang. Om t.ex. någon skulle få utsläppsrätter eller optioner på utsläppsrätter i tjänsten på förmånliga villkor, skall förmånen tas upp som intäkt det beskattningsår då förvärvet sker. Om det som förvärvas inte är ett värdepapper utan innebär en rätt att i framtiden förvärva värdepapper till ett i förväg bestämt pris eller i övrigt på förmånliga villkor, tas förmånen upp som intäkt det beskattningsår då rätten utnyttjas eller överläts.

När det gäller förmögenhetsbeskattningen samt arvs- och gåvosbeskattningen kan det dock ha betydelse för såväl skatteplikt som värdering om ett värdepapper är marknadsnoterat eller inte. I den mån en bedömning av om utsläppsrätterna är att anse som finansiella instrument har någon betydelse för om en marknadsnotering kommer att ske, påverkar det alltså bedömningen när det gäller förmögenhetsskatten samt arvs- och gåvoskatten.

### 11.3.1 Inkomstslaget näringsverksamhet

Systemet för handel med utsläppsrätter har likheter med elcertifikaten.<sup>2</sup> För närvarande baseras båda systemen på gratis tilldelning och instrumenten är avsedda att handlas på en marknad.

Elcertifikat utgör en tillgång i näringsverksamheten tills de annulleras i samband med att kvotplikten fullgörs eller säljs vidare till någon annan. Elcertifikaten är enligt civilrättsliga regler *finansiella instrument*. Utan några speciella skatteregler skulle därför en näringsidkare som inte bedriver värdepappershandel kapitalbeskattas när ett certifikat avyttras. Lagstiftaren ansåg emellertid att detta kunde få icke önskvärda konsekvenser för producenter och kvotpliktiga näringsidkare. Förluster skulle t.ex. bli kvoterade. I inkomstskattelagen infördes därför särskilda regler, enligt vilka elcertifikat alltid utgör lagertillgångar för producenter och kvotpliktiga, 17 kap. 22 a § inkomstskattelagen (1999:1229, IL). För övriga näringsidkare torde de utgöra kapitaltillgångar.

I prop. 2002/03:40 angavs att tilldelning av elcertifikat är att se som ett näringsbidrag enligt 29 kap. 7 § IL. Där anges att om ett näringsbidrag används för att anskaffa lagertillgångar, skall den del av lagret för vilken utgiften täckts av bidraget inte räknas med när tillgångarna värderas. Därav får anses följa att om bidraget motsvarar värdet av hela lagertillgången, eller om bidraget ges i form av en lagertillgång, skall tillgången tas upp till noll.

När det gäller utsläppsrätter kan konstateras att innehav av sådana blir en förutsättning för driften av vissa verksamheter. Utgifter för förvärv av utsläppsrätter är därför avdragsgilla. Det kan dock diskuteras vilket slags tillgång en utsläppsrätt är, och därmed också vid vilken tidpunkt avdraget skall göras.

### Uppdrag till Skatteverket

Den nuvarande ordningen för elcertifikat innebär att tilldelningen av elcertifikat inte utlöser någon beskattning, eftersom certifikaten anses anskaffade för noll kr och värdering får ske till det lägsta av anskaffningsvärdet och verkliga värdet. Beskattning sker i stället när certifikaten avyttras. En kvotpliktig som förvärvar elcertifikat får värdera certifikaten till det lägsta av anskaffningsvärdet och

---

<sup>2</sup> År 2003 infördes en ny lag om elcertifikat (2003:113). Syftet är att främja produktion av el med användande av förnybara energikällor.

verkliga värdet oavsett hur värderingen har skett i räkenskaperna. Det finns emellertid inga uttryckliga regler som tar sikte på hur en eventuell skuldreservering skall behandlas vid beskattningen.

Genom lagstiftning hösten 2003 (prop. 2003/04:28, bet. 2003/04:SkU16) infördes dessutom nya regler för beskattning av lager av finansiella instrument. I detta lagstiftningsärende berördes dock inte frågan om elcertifikat bör omfattas av liknande regler.

Regeringen uppdrog den 25 mars 2004 åt Skatteverket att justera reglerna för elcertifikat i syfte att reflektera de nya regler som infördes för beskattning av finansiella instrument. I samband med översynen av elcertifikaten skall Skatteverket också undersöka möjligheterna av en enhetlig reglering i inkomstslaget näringsverksamhet av sådana näringsbidrag som utgår i form av rättigheter som är överlåtbara. De rättigheter som blir föremål för översynen är elcertifikat, utsläppsrätter och stödrättigheter inom ramen för EU:s år 2004 beslutade jordbruksreform.<sup>3</sup>

I uppdraget ingår att analysera vilka gemensamma egenskaper de aktuella stöden har samt överväga huruvida det är möjligt att införa gemensamma skatteregler av generell natur för dessa stöd. Detta bör omfatta regler om hur tilldelningen av rätterna skall behandlas men också frågan om värdering vid beskattningsårets utgång samt om avdrag skall ges för en eventuell skuldreservering. Även andra frågor kan bli aktuella att ta upp. Olika regler kan vara erforderliga beroende på om näringsidkaren är stödberättigad (vissa elproducenter) eller om näringsidkaren i sin verksamhet är skyldig att inneha en viss rättighet (utsläppsrätter). I uppdraget ingår också att analysera hur innehav av rättigheter hos en mellanhand skall beskattas om innehavaren är en näringsidkare.

Översynen skall inte vara bunden av hur nuvarande regler avseende elcertifikat, statsstöd, skuldreserveringar etc. är konstruerade utan kan fritt föreslå regler som är lämpliga för dessa rättigheter. En utgångspunkt bör vara att de nya reglerna skall ge ett korrekt materiellt resultat.

Skatteverkets uppdrag skall redovisas senast den 31 maj 2004.

---

<sup>3</sup> Den jordbruksreform som EU beslutade om år 2004 innebär i princip att nuvarande direktstöd till jordbrukarna omvandlas till inkomststöd, s.k. frikopplade gårdsstöd. I departementspromemorian "Genomförande av EU:s jordbruksreform i Sverige" (Ds 2004:9) föreslås att Sverige skall genomföra reformen från och med år 2005 i form av en regionaliserad stödmodell för fördelning av stödrättigheter.



### 11.3.2 Kapitalbeskattning

Efter det att förstahandsupplåtelsen av en utsläppsrätt har ägt rum är det meningen att den, som framgår av diskussionen i avsnitt 3.2, skall kunna överlätas mellan såväl juridiska som fysiska personer utan någon geografisk begränsning. Vid sådana överlåtelser kan en vinst eller en förlust uppstå för säljaren. Frågan om hur en kapitalvinst eller en kapitalförlust skall behandlas inkomstskatterättsligt får bedömas i enlighet med gällande regelsystem. Det blir således en uppgift för de rättstillämpande organen, i första hand Skatteverket, att avgöra vilka bestämmelser som kan komma i fråga och hur dessa skall tillämpas i det enskilda fallet. Rent allmänt bör dock följande kunna sägas beträffande avyttringar. I inkomstskattelagen (1999:1229), IL, finns särskilda regler om beskattning av kapitalvinst när det gäller avyttring av fastigheter, bostadsrätter, delägarätter och fordringsrätter samt andelar i svenska handelsbolag. Beträffande övrig egendom sker beskattningen enligt 52 kap. IL, som är tillämpligt på andra avyttringar än de särskilt nämnda. Utsläppsrätter kan inkomstskatterättsligt varken anses vara delägarätter eller fordringsrätter. Beskattning av kapitalvinst torde därför ske i enlighet med bestämmelserna i 52 kap. IL. För sådana tillgångar gäller bl.a. att genomsnittsmetoden skall tillämpas när det inte är fråga om personliga tillgångar. Vidare gäller i fråga om kapitalförluster att 70 procent skall dras av i inkomstslaget kapital och att förlusten skall dras av i sin helhet i inkomstslaget näringsverksamhet.

### 11.3.3 Förmögenhetsskatt samt arvs- och gåvoskatt

Om utsläppsrätterna blir föremål för marknadsnotering skall de vid förmögenhetsbeskattningen tas upp som tillgång. De tas upp till det vid beskattningsårets utgång senast noterade värdet. Om utsläppsrätterna inte marknadsnoteras torde de vara fria från förmögenhetsskatt. Vid arvs- och gåvobeskattningen bör utsläppsrätterna tas upp till det pris som påräknas vid en försäljning under normala förhållanden. Om utsläppsrätterna blir föremål för marknadsnotering bör de alltså tas upp till det noterade värdet.

### 11.3.4 Mervärdesskatt

När det gäller de mervärdesskatterättsliga konsekvenserna vid handeln med utsläppsrätter kan konstateras att gällande regler om mervärdesskatt bygger på harmoniserade och tvingande regler inom EG. Någon särskild beskattningsordning för transaktioner med utsläppsrätter kan inte tillskapas ensidigt av Sverige. Hur beskattningen skall ske måste avgöras utifrån de bestämmelser om beskattning av tjänster som redan finns införda i Mervärdesskattelagen (1994:200) och i de EG-direktiv som finns inom mervärdesskatteområdet. Det ankommer på de tillämpande myndigheterna att göra dessa bedömningar. Eftersom handeln med utsläppsrätter kommer att bli gränsöverskridande är det emellertid nödvändigt att medlemsländerna tillämpar regelsystemet på ett likartat sätt. Det gemensamma systemet för mervärdesskatt reglerar nämligen inte endast *om* det skall ske en beskattning eller ej, utan även *var* dvs. i vilket land beskattning skall ske.

En omsättning av en utsläppsrätt kan antingen bedömas som en omsättning av ett värdepapper eller som en omsättning av en annan tjänst. En omsättning av ett värdepapper är undantagen från mervärdesbeskattning. Om utsläppsrätten inte skall anses utgöra ett värdepapper skall omsättningen däremot beskattas. Det är dock att notera att begreppet "värdepapper" i mervärdesskattesammanhang är ett gemenskapsrättsligt begrepp. Det är således inte möjligt för Sverige att ge begreppet en innebörd som överensstämmer med inhemsk civilrättslig lagstiftning eller praxis inom den finansiella sektorn, men som avviker från vad som enligt mervärdesskatterätten inom EG skall bedömas vara ett värdepapper.

Om omsättningen av utsläppsrätten skall beskattas måste även ställning tas till i vilket land beskattningen skall ske. Huvudregeln för beskattning av tjänster är att dessa skall beskattas i det land där säljaren är etablerad. Vissa tjänster skall dock beskattas i köparens land. Mot denna bakgrund är det nödvändigt att få till stånd en samsyn mellan medlemsstaterna av den mervärdesskatterättsliga karaktären av utsläppsrätten. Utan en sådan samsyn skulle det kunna uppstå situationer av dubbelbeskattning eller helt utebliven beskattning.

## 11.4 Överväganden

Med utgångspunkt från ovanstående analys bedömer delegationen, med hänvisning till riksdagens ställningstagande gällande elcertifikat, att utsläppsrätter, vilka är avsedda för handel på värdepappersmarknaden, bör betraktas som finansiella instrument. När utsläppsrätterna klassificeras som finansiella instrument blir den omfattande offentlighetsreglering som redovisats i avsnitt 11.1 tillämplig på handel med utsläppsrätter. Den huvudsakliga konsekvensen av att betrakta utsläppsrätter som finansiella instrument är sålunda att utsläppsrätterna blir underkastade det investerarskydd och den speciella kontroll som följer av lagstiftningen om finansiella instrument. Det förtjänar samtidigt poängteras att handel med utsläppsrätter naturligtvis kan förekomma även om utsläppsrätter inte betraktas som finansiella instrument.

Vi har sett att den skatterättsliga betydelsen av begreppet finansiellt instrument har viss betydelse för lagervärdering och för lämnande av kontrolluppgift. Att utsläppsrätter klassificeras som finansiella instrument kan också få viss betydelse för förmögenhetsskatt samt arvs- och gåvoskatt.<sup>4</sup>

De mervärdesskatterättsliga konsekvenserna vid handel med utsläppsrätter måste avgöras utifrån de bestämmelser om beskattning av tjänster som redan finns införda i Mervärdesskattelagen (1994:200) och i de EG-direktiv som finns inom mervärdesskatteområdet. Det får ankomma på tillämpande myndigheter att bedöma hur utsläppsrätter skall bedömas i mervärdesskatterättsligt hänseende. Eftersom handeln med utsläppsrätter kommer att bli gränsöverskridande är det emellertid nödvändigt att medlemsländerna tillämpar regelsystemet på ett likartat sätt. Det gemensamma systemet för mervärdesskatt reglerar nämligen inte endast *om* det skall ske en beskattning eller ej, utan även *var* dvs. i vilket land beskattning skall ske.

Innan ett ställningstagande kan göras till hur inkomstslaget näringsverksamhet skall hanteras skattemässigt måste resultatet av uppdraget till Skatteverket avvaktas.

---

<sup>4</sup> Reglerna om förmögenhetsskatt samt arvs- och gåvoskatt blir tillämpliga om utsläppsrätterna marknadsnoteras. I den mån den eventuella klassificeringen av utsläppsrätter som finansiella instrument i sig påverkar om en marknadsnotering kommer till stånd så innebär det givetvis att klassificeringen i sådana fall får betydelse för förmögenhetsskatt samt arvs- och gåvoskatt.

I övrigt torde eventuella skatte- och redovisningsmässiga konsekvenser av att införa handel med utsläppsrätter hanteras av befintliga, tillämpliga regelverk.

Delegationen har föreslagit att utsläppsrätter skall betraktas som finansiellt instrument. Frågan om utsläppsrättens rättsliga status är emellertid föremål för en diskussion i internationella fora. Skulle den fortsatta diskussionen ge till resultat att utsläppsrätter inte skall betraktas som finansiellt instrument får detta naturligtvis följdverkningar som måste beaktas i de fortsatta beredningen av frågan.

## 12 Hantering av koldioxidskatten

**Delegationens förslag:** Koldioxidskatten tas bort för de anläggningar som omfattas av lagen om handel med utsläppsrätter, med undantag för anläggningar inom värmeproduktion. ”Dubbelbeskattning” inom värmesektorn bör dock undvikas. Företagen inom värmesektorn bör därför ges rätt till kompensation för kostnaden för den del av utsläppen som täcks av inköpta utsläppsrätter. En sådan kompensation bör utformas så att det samlade skatteuttaget, samt kostnaden för inköp av utsläppsrätter, inte överstiger nivån på koldioxidskatten före kompensationen

Finansiering av skattebortfallet bör ske med en särskild fastighetsskatt på vattenkraftverk och/eller en höjning av koldioxidskatten på drivmedel.

Delegationen skall ta ställning till om vi i Sverige bör använda både koldioxidskatter och handel med utsläppsrätter för att möta våra klimatmål och internationella åtaganden eller om de anläggningar som omfattas av det europeiska handelssystemet skall befrias från koldioxidskatten. Om delegationen beslutar sig för att föreslå att koldioxidskatten skall tas bort för hela eller delar av den handlande sektorn skall delegationen enligt 14 § kommittéförordningen lämna förslag till finansiering av skattebortfallet.

I delbetänkande 1 och delbetänkande 2 redovisade delegationen argument för och emot att ta bort koldioxidskatten. I delbetänkande 2 angavs det skattebortfall som skulle resultera om koldioxidskatten togs bort för de anläggningar som omfattas av handelsdirektivet. Vidare redovisades ett antal möjliga finansieringsalternativ som underlag för en diskussion av hur skattebortfallet skulle kunna finansieras i det fall man tar bort koldioxidskatten.

Delegationen var i samband med att delbetänkande 2 avlämnades inte beredd att ta ställning till om de anläggningar som omfattas av

det begränsade europeiska handelssystemet skall befrias från koldioxidskatten. Delegationen ville inte heller vid det tillfället förorda något av de undersökta tänkbara finansieringsalternativen utan föreslog i stället att frågan om koldioxidskattens ställning i det framtida systemet för handel med utsläppsrätter tas upp till ytterligare belysning i delegationens fortsatta arbete. Som ytterligare underlag för sitt ställningstagande ville delegationen avvakta remissinstansernas synpunkter på delbetänkande 2.

Delegationen redovisar i detta kapitel utgångspunkter och principiella överväganden (12.1), sammanfattning av argument för och emot att ta bort skatten (12.2), argument för att bibehålla koldioxidskatten i värmesektorn (12.3), beräknat skattebortfall och finansieringsfrågor (12.4), sammanställning av remissynpunkter på delbetänkande 1 och delbetänkande 2 (12.5) samt delegationens överväganden och förslag i (12.6).

## 12.1 Utgångspunkter och principiella överväganden

*Vad innebär det för ett land att delta i det europeiska systemet för handel med utsläppsrätter?*

Syftet med EU:s utsläppshandelssystem är att minska koldioxidutsläppen i Europa på ett kostnadseffektivt sätt. Grundtanken är att de europeiska länderna genom att samarbeta kan åstadkomma större miljöförbättringar till en lägre kostnad relativt vad som skulle vara fallet om varje enskilt medlemsland agerade på egen hand. När ett medlemsland deltar i utsläppshandeln väljer således detta land att sätta ett EU-gemensamt mål för utsläppsmängden i stället för att sätta ett nationellt mål för de faktiska utsläppen i de handlande sektorerna. Möjligheten för medlemslandet att påverka (styra) miljöeffekten i ett utsläppshandelssystem finns endast i samband med att nationen bestämmer hur många utsläppsrätter den skall tilldela den handlande sektorn. När den totala mängden utsläppsrätter är bestämd i systemet, dvs. när utsläppstaket för EU-länderna sammantaget är fastställt, är också den totala miljöeffekten bestämd.

Detta innebär att när ett land deltar i ett utsläppshandelssystem så upphör värdet ur utsläppssynpunkt av att ha ett inhemskt utsläppsmål för de sektorer som deltar i systemet. Det betyder att miljöeffekten i termer av minskade koldioxidutsläpp inte kan för-

bättras genom att ett land påför en skatt som syftar till att minska utsläppen i de inhemska anläggningar som ingår i handelssystemet eftersom utsläppsminskningar i ett land ofrånkomligen leder till motsvarande utsläppsökningar i andra länders anläggningar som deltar i samma utsläppshandelssystem. Det får nämligen förutsättas att om en verksamhetsutövare som ingår i handelssystemet reducerar sina utsläpp p.g.a. en skatt som verksamheten påförts, så säljer den berörda verksamhetsutövaren de utsläppsrätter som han då inte längre behöver.

*Den tilldelade mängden utsläppsrätter skall avräknas mot det nationella målet*

I avvaktan på att alla länder skall redovisa sina nationella fördelningsplaner finns för närvarande en osäkerhet om hur stort utsläppstaket kommer att bli för Europa under perioden 2005–2007. Eftersom styrmedlet inte tidigare prövats i den skala som nu är aktuellt finns det en viss osäkerhet om hur starkt styrmedlet kommer att bli i praktiken. Den osäkerheten är knuten bl.a. till hur de förutsättningar och krav som anges i handelsdirektivet kommer att tillämpas i medlemsländerna.

Resultatet av eventuella försök att styra utsläppen i sektorer som deltar i utsläppshandeln blir att de totala kostnaderna för en given utsläppsminskning i EU ökar. Därmed motverkas det grundläggande syftet med utsläppshandelssystemet eftersom kostnadseffektivitet i sådana fall inte uppnås.

Om det förutsätts att Sverige är nettoköpare av utsläppsrätter, och om man samtidigt inte accepterar att låta den tilldelade mängden utsläppsrätter avräknas mot det nationella målet, finns det i princip bara ett annat tillvägagångssätt att tillgodose målet att reducera utsläppen i Sverige. När det blivit klart vad handeln ger för resultat i den handlande sektorn, får den *icke-handlande* sektorn reducera sina utsläpp ytterligare för att kompensera för nettoinköpen av utsläppsrätter i den handlande sektorn.

Ett sådant kompensationsförfarande står i skarp kontrast till de positiva uttalanden om angelägenheten av flexibla mekanismer som regering och riksdag gjort i olika sammanhang. De icke-handlande sektorerna skulle alltså utsättas för krav på att reducera sina utsläpp som kompensation för utsläppsminskningar som gjorts i annat land och som den handlande sektorn *redan betalt för*. Delegationen tog

därför i sitt första delbetänkande ställning för att det bör vara den tilldelade mängden utsläppsrätter till de handlande sektorerna, som tillsammans med de faktiska utsläppen från de icke-handlande sektorerna skall räknas av mot det nationella utsläppsmålet.

#### *Utjämning och harmonisering önskvärd*

Det finns också en viss osäkerhet kring hur priset på utsläppsrätter kommer att utvecklas. Det är en osäkerhet som vi måste leva med. Risken för att priset på utsläppsrätter skall bli lågt motiverar emellertid inte att ytterligare åtgärder vidtas inom den handlande sektorn i Sverige för att minska utsläppen. Det är inte priset på utsläppsrätter som styr den totala nivån på utsläppen, utan den totala mängden tilldelade utsläppsrätter i Europa. Däremot påverkar priset hur utsläppsminskningarna fördelas mellan länderna. Om priset på utsläppsrätter är lågt kommer det att bli ännu lägre om Sverige minskar de svenska utsläppen med hjälp av t.ex. en koldioxidskatt, eftersom detta resulterar i att svenska företags efterfrågan på utsläppsrätter minskar, vilket innebär att vid ett fastställt utbud av utsläppsrätter kommer priset att sjunka på marknaden. Under alla förhållanden kommer dock Sverige att ha en marginell inverkan på priset.

I ett läge då det är den tilldelade mängden utsläppsrätter som skall avräknas mot det nationella målet, har priset på utsläppsrätter inte någon betydelse för om det nationella målet uppfylls eller ej. Om det nationella målet skall uppfyllas kan detta endast göras genom att tilldelad mängd utsläppsrätter och t.ex. koldioxidskatt i den icke-handlande sektorn anpassas till det nationella målet.

Handel med utsläppsrätter möjliggör en utjämning av marginalkostnaderna för att minska koldioxidutsläppen mellan svenska företag samt mellan svenska och europeiska företag. En utjämning av marginalkostnaderna innebär att utsläppsreduktionerna kommer till stånd där kostnaden för dem är som lägst, vilket är ett samhälls-ekonomiskt effektivt sätt att minska utsläppen på.

En utjämning av marginalkostnaderna förutsätter att de handlande sektorerna i de olika länderna betalar samma pris för utsläpp på marginalen. Detta är en viktig princip. Denna förutsättning är av flera anledningar inte uppfylld i dag. En orsak är att vissa länder beskattar utsläpp. Verksamhetsutövare i det land som beskattar utsläpp möter ett pris på utsläpp som består av summan av priset på



en utsläppsrätt och aktuell skatt på utsläpp. Verksamhetsutövare i länder utan beskattning av utsläpp möter bara priset på utsläppsrätten. Eftersom beskattningen av utsläpp inte är harmoniserad i dag bör nivån på ett enskilt lands beskattning av utsläpp beakta den internationella situationen så att utjämningen mellan marginalkostnaderna kan ske i största möjliga utsträckning. Detta kan göras genom att hålla nere den generella nivån på koldioxidskatten eller genom att tillämpa speciella nedsättningsregler.

Ju högre grad av internationell harmonisering av styrmedlen (t.ex. skatter) som sker, desto effektivare styrning uppnås. Detta gäller oavsett om företagen konkurrerar på en nationell eller internationell marknad. Ju större skillnaden i t.ex. skattesatser är mellan sektorer i ett land respektive mellan olika länder, desto större samhällsekonomisk effektivitetsvinst uppnås om t.ex. skatter harmoniseras.

Miljöstyrningen blir inte starkare i Europa för att Sverige behåller koldioxidskatten i den handlande sektorn. Utsläppsstyrningen blir starkare i Sverige men på ett samhällsekonomiskt ineffektivt sätt. Dessutom är växthuseffekten ett globalt problem som definitionsmässigt betyder att det inte spelar någon roll var utsläppen sker. Systemet med utsläppshandel ger möjlighet att slopa koldioxidskatten och stärka konkurrenskraften för svenska företag utan att miljömålet att minska koldioxidutsläppen i Europa på ett samhällsekonomiskt kostnadseffektivt sätt åsidosätts.

Enligt delegationen finns det av ovan redovisade skäl inte något att vinna ur klimatsynpunkt på att beskatta koldioxidutsläppen i den handlande sektorn. Det finns dock vissa andra skäl som bör beaktas innan beslut om borttagande av koldioxidskatten kan tas.

*Förfördelas näringslivet i icke-handlande sektorer om koldioxidskatten tas bort för den handlande sektorn?*

Det nuvarande svenska systemet för beskattning av fossilbränsleanvändning resulterar i att marginalkostnaderna för utsläppsminskning skiljer sig åt mellan svenska tillverkningsföretag, tjänsteföretag och hushåll. Inom respektive grupp sker dock en utjämning av marginalkostnaderna mellan det stora flertalet aktörer eftersom reglerna om undantag endast gäller ett fåtal företag (se nedan). Att differentiera skatterna mellan konkurrensutsatt industri och andra aktörer, såsom sker i det svenska systemet, kan vara samhälls-

ekonomiskt motiverat i de fall då andra länder inte beskattar sina utsläpp.<sup>1</sup>

Det nuvarande svenska energiskattesystemet innebär att:

- Tillverkningsföretag betalar en skattesats som uppgår till 21 procent av hushållens och tjänsteföretagens koldioxidskattenivå. Energiskatt på bränslen och el utgår inte. Nollskattesatsen på el för tillverkningsföretagen ersätts dock den 1 juli 2004 av en skatt om 0,5 öre per kWh el, vilket motsvarar EU:s minimiskattenivå enligt energiskattedirektivet.<sup>2</sup>
- Energianvändning som används för annat ändamål än motor-drift och uppvärmning (t.ex. metallurgiska processer) är skattebefriad.
- Tillverkningsföretag vars koldioxidskatt överstiger 0,8 procent av försäljningsvärdet, får ytterligare nedsättning av koldioxidskatten. På den överskjutande delen av 0,8 procent betalar företagen 24 procent i skatt. Omkring 50 företag utnyttjar denna regel. (Cirka hälften av dessa företag tillhör cement-, kalk-, glas- och keramikbranschen. Ett fåtal företag är massa- och pappersföretag. I övrigt är det mestadels livsmedels-, textil- och fodertillverkningsföretag som utnyttjar 0,8-procentsregeln).
- Av de ca 50 företag som utnyttjar 0,8-procentsregeln är det ca 5 företag inom cement- och kalkindustrin som också utnyttjar 1,2-procentsregeln. Denna regel innebär att den del av koldioxidskatten på andra bränslen än mineraloljor som överstiger 1,2 procent av försäljningsvärdet inte belastas med någon skatt. EU:s minimiskatter på dessa bränslen måste dock alltid respekteras.
- I dagsläget är det alltså ca 50 företag som betalar en reducerad koldioxidskatt på marginalen och ett fåtal företag som inte betalar någon skatt alls på marginalen.

Gratis tilldelning av utsläppsrätter ger ett förmögenhetsöverföring till de anläggningar som får utsläppsrätter jämfört med om utsläppsrätterna skulle auktioneras ut. Det är dock osäkert exakt hur stor denna överföring är. Jämfört med en oförändrad politik är det emellertid sannolikt att den inte är lika stor som marknadsvärdet av

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Bergman, L. (1996), *Sectoral Differentiation as a Substitute for International Coordination of Carbon Taxes: A Case Study of Sweden*.

<sup>2</sup> Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (EUT L 283, 31.10.2003 s. 51, Celex 32003L0096).

den tilldelade mängden utsläppsrätter, eftersom införandet av handeln samtidigt medför en restriktion på utsläppen som inte finns i dag.

Om man dessutom tar bort koldioxidskatten kommer de handlande företagen naturligtvis inte att få det sämre. Det betyder dock inte att de får några större konkurrensfördelar jämfört med icke-handlande industri. Om koldioxidskatten ersätts med utsläppshandel blir kostnaden på marginalen ungefär samma för de handlande företagen givet att utsläppspriset hamnar någorlunda nära (den borttagna) koldioxidskatten. Detta gäller oavsett om utsläppsrätter är gratis eller inte. Den tilldelade mängden är alltså en klumpsummeöverföring och bör därför inte nämnvärt påverka företagets produktionsbeslut (givet att detta beslut inte påverkar tilldelningen i nästa period).

I annex A till kapitlet ges en översiktlig bild av hur situationen ser ut i näringslivet, dels för den handlande sektorn, dels för den icke-handlande sektorn. I annex A anges dagens koldioxidskatt efter nedsättning samt andelen koldioxidskatt i förhållande till förädlingsvärdet. Ju högre andel skatten utgör av förädlingsvärdet, desto större "kostnadseffekt" får en ökning respektive sänkning av koldioxidskatten för respektive bransch. Annex A anger vidare hur stor andel av energianvändningen som utgörs av bränsle respektive av el, vilket är av intresse som underlag för att bedöma effekterna av en elprishöjning. Ju högre andel av en sektors totala energianvändning som utgörs av el, desto hårdare, relativt sett, slår en elprishöjning. Enligt de utredningar som ECON gjort för Flex-Mex2-utredningen<sup>3</sup> och för Näringsdepartementet<sup>4</sup> beräknas handelssystemet leda till ökade elpriser.

Det kan vara av intresse i det här sammanhanget att se vilken elprishöjning som erfordras i respektive sektor för att resultera i en kostnadshöjning som motsvarar den minskade kostnad som borttagandet av koldioxidskatten skulle ge. I tabell 12.1 har för varje bransch beräknats vilken elprishöjning som motsvarar värdet av en koldioxidskattebefrielse.

---

<sup>3</sup> Konsekvenser på elpriset av införande av handel med utsläppsrätter. ECON-rapport 29/03. 10 april 2003.

<sup>4</sup> Utsläppsrätter och elhandel. ECON-rapport nr 2004-020. 9 mars 2004.

Tabell 12.1. Koldioxidskatt och elpris

<i>SNi</i>	<i>Bransch/verksamhet</i>	<i>Koldioxidskatt 21%, mkr</i>	<i>Elprisökning av 21%, öre/kWh</i>
2111–2112	Massa/papper	299	1,4
2300	Petr.raffinaderier	0	0
2610	Glas	13	4,7
2629	Keramiska prod.	7	11
2659	Cement	57	12,7
2710–2720	Järn-, stålverk	155	9,3
2730	Rostning, sintring	26	4

Anm. Petroleumraffinaderierna har skattebefrielse för sin bränsleförbrukning till följd av särskilda regler i gemenskapsrätten.

Massa- och pappersindustrin är mest känslig i detta avseende för elprisökningar. Av tabellen framgår således att en ökning av elpriset på 1,4 öre/kWh leder till en kostnadshöjning för massa- och pappersindustrin som motsvarar den koldioxidskatt som man betalar i dag. För den bränsleintensiva cementindustrin leder en höjning av elpriset på 12,7 öre/kWh till en kostnadshöjning som motsvarar den kostnadsminskning som uppstår om koldioxidskatten slopas.

Tabell 12.1 och annex A till kapitlet ger en bild av hur olika sektorer drabbas av elprishöjningar och de kostnadsfördelar som skulle vinnas om koldioxidskatten togs bort. De säger dock inte något om frågan om vi förfördelar en industrigren jämfört med en annan genom att bara ta bort koldioxidskatten för de anläggningar som omfattas av lagen om handel med utsläppsrätter. Elprishöjningarna är generella och drabbar självklart även de anläggningar som inte omfattas av handelssystemet. Däremot kommer en elprishöjning att slå olika beroende på hur elberoende företaget/branschen är.

Det främsta motivet för att ta bort koldioxidskatten är att införandet av handel med utsläppsrätter innebär att ett annat styrmedel kommer att tillämpas för den handlande sektorn. Delegationen har i sina tidigare delbetänkanden framhållit att ju fler anläggningar som deltar i handelssystemet, desto större förutsättningar har systemet att lyckas med uppgiften att reducera koldioxidutsläppen till lägsta möjliga kostnad. Av det skälet menar delegationen att ambitionen skall vara att i framtiden få med så många anläggningar och sektorer som möjligt. I det perspektivet blir frågan om man

förfördelar en industrigren genom att den inte omfattas av handelssystemet av ringa intresse.

Omvänt är det dock så att om skatten är kvar kommer detta att vara en konkurrensnackdel för den handlande sektorn eftersom detta kommer att påverka deras kostnad på marginalen.

Däremot skulle man kunna säga att den del av näringslivet som inte omfattas av handel med utsläppsrätter skulle förfördelas om koldioxidskatten tas bort samtidigt som det bestäms att det är de faktiska utsläppen i den handlande sektorn som skall avräknas mot utsläppsmålet i det fall Sverige är nettoköpare av utsläppsrätter. Eftersom utsläppen "blir vad de blir" i den handlande sektorn, måste kompensationen för de nettoinköpta utsläppen då ske i den icke-handlande sektorn.

Det är i detta sammanhang återigen viktigt att påminna om att vi inför handelssystemet för att på ett effektivt sätt minska koldioxidutsläppen i EU. Detta uppnås inte med dubbla instrument. Framför allt inte i framtiden när utsläppspriset kan förväntas stiga, och då en eventuellt bibehållen koldioxidskatt kan bli svår att ta bort, bl.a. eftersom den då inte ersätts av "något annat".

## **12.2 Sammanfattning av argument för och emot att ta bort koldioxidskatten**

### **12.2.1 Statsfinansiella skäl**

Argumentet att staten går miste om skatteintäkter om koldioxidskatten tas bort måste utvärderas dels utifrån hur stort skattebortfallet blir, dels utifrån möjligheten och kostnaden för att ersätta inkomstbortfallet med andra intäktskällor.

Givet att vi uppnår klimatmålet med hjälp av utsläppshandel bör, enligt delegationen, intäktsbortfallet täckas med en höjning av en skatt, som har så liten snedvridande effekt som möjligt. Vi återkommer till denna fråga.

### **12.2.2 Förmögenhetsöverföring**

Ett motiv som har framförts för att behålla koldioxidskatten har att göra med att införandet av ett handelssystem med gratis tilldelning av utsläppsrätter innebär att berörda företag tilldelas en förmögenhet jämfört med en situation där utsläppsrätterna auktioneras ut.

Att i en sådan situation samtidigt ta bort koldioxidskatten har av vissa uppfattats som en fördelningsmässigt omotiverad åtgärd. Mot detta skall vägas att genom att handelssystemet införs kommer företagen att möta en restriktion på koldioxidutsläppen, som inte finns i dag.

### 12.2.3 Högt pris på koldioxidutsläpp resulterar i låga specifika utsläpp

Ett annat motiv som framförts i diskussionen för att behålla koldioxidskatten är att ett högt pris på koldioxidutsläpp har resulterat i att mängden koldioxid per producerad enhet är låg i Sverige jämfört med andra länder i handelssystemet. Mot detta kan naturligtvis anföras att miljöstyrningen i Europa inte förstärks av att Sverige ensidigt har kvar sin koldioxidskatt, eftersom de totala utsläppen är oförändrade i ett handelssystem med ett tak för de totala utsläppen.

En annan typ av argument som framförts för ökade miljökrav är att det finns ett ekonomiskt värde i att "gå före". De studier som presenterats för delegationen har dock inte givit empiriskt stöd för denna uppfattning. Det finns å andra sidan inte heller något empiriskt stöd för den traditionella uppfattningen att en stringent miljöpolitik leder till minskad konkurrenskraft.

Det finns däremot empiriskt underlag för att hävda att marknaderna för miljövarsinsatser och miljöteknik är i stadig tillväxt inom OECD-området, samt att svenskt näringsliv ligger långt framme på miljöområdet. Det finns emellertid inte något enkelt svar på frågan varför svenska företag inte kan utnyttja dessa växande marknader även om inte företagen utsätts för ökade myndighets- och marknadskrav.

### 12.2.4 Koldioxidskatten och miljöeffekter

Konjunkturinstitutet har på uppdrag av delegationen bl.a. analyserat vilka effekter på koldioxidutsläppen som fås i Sverige vid olika kostnader för den handlande sektorn år 2010.<sup>5</sup>

Som framgått av tidigare avsnitt påverkas inte de totala utsläppen och därmed inte miljöeffekten inom EU av om koldioxidskatten tas bort i Sverige. För Sveriges nationella utsläpp leder borttagandet

---

<sup>5</sup> Göran Östblom: *EMEC-körningar för FlexMex2*. Konjunkturinstitutet, 27 november 2002.

av koldioxidskatten sannolikt till en ökad import av utsläppsrätter, och därmed till ökade nationella utsläpp relativt vad som skulle vara fallet om skatten inte tas bort. Om de nationella utsläppen ökar eller minskar jämfört med bibehållen skatt utan utsläppshandel är beroende på priset på utsläppsrätter. Ett högt pris på utsläppsrätter leder enligt Konjunkturinstitutets beräkningar till minskade nationella utsläpp medan ett lågt pris leder till ökade utsläpp.

Den analys som institutet gjort visar att jämfört med ett referensalternativ där inga åtgärder utöver de som är på plats i dag vidtas kommer koldioxidutsläppen för de handlande sektorerna att öka med ca 13 procent om utsläppspriset är 6,2 öre/kg och minska med ca 4 procent om utsläppspriset är 31 öre/kg. Eftersom Sverige deltar i utsläppshandeln så innebär ökningen respektive minskningen i Sverige att utsläppen i övriga EU minskar respektive ökar med precis motsvarande mängd.

Analysen visar att effekten på de handlande sektorernas utsläpp är beroende av priset på utsläpp. I Konjunkturinstitutets fall avses priset på utsläppsrätter, men simuleringsresultaten kan även tolkas som den sammanlagda effekten av pris på utsläppsrätter och koldioxidskatt. Övriga EU behandlas inte explicit i beräkningarna. Oavsett om skatt ingår i utsläppspriset eller inte så kan det konstateras att utsläppen totalt i EU inte påverkas av om Sverige väljer att beskatta de handlande sektorernas utsläpp eller ej. Kostnaden i termer av svensk BNP blir dock 2,6 gånger så hög om priset för svenska företag är 31 öre/kg jämfört om det är 6,2 öre/kg.

### 12.3 Mål för ökad användning av biobränsle

*Finns det skäl att särbehandla anläggningar inom värmeproduktion<sup>6</sup> i förhållande till övriga sektorer i handelssystemet?*

Ett av de energipolitiska målen är att energiförsörjningen i ökande utsträckning skall baseras på förnybar energi. De höjningar av koldioxidskatten som har skett bidrar till att uppnå detta mål. I dag utgår full energi- och koldioxidskatt på fossila bränslen som används för värmeproduktion i fjärrvärmesektorn. Fossila bränslen som används för värmeproduktion i kraftvärmeverk beskattas med 21 procent koldioxidskatt men ingen energiskatt.

---

<sup>6</sup> När vi fortsättningen talar om värmeproduktion avses endast värmeproduktion i de anläggningar som omfattas av handelssystemet.

Ett argument för att avskaffa koldioxidskatten i den handlande sektorn är att det annars tillämpas dubbla styrmedel i denna sektor. Detta är som vi visat ovan ineffektivt, eftersom det medför att utsläppsreduktionerna uppnås till en högre kostnad än vad som är nödvändigt i ett handelssystem.

Det finns anledning att försöka särskilja effekterna på företag som är utsatta för internationell konkurrens och på företag som inte konkurrerar på en internationell marknad. För företag som konkurrerar på en internationell marknad kan ett bibehållande av koldioxidskatten även leda till att produktion flyttar till länder med svagare miljöstyrning.

Renodlad värmeproduktion är visserligen inte utsatt för internationell konkurrens, men om koldioxidskatten behålls samtidigt som utsläppshandel införs gäller även här att dubbla styrmedel tillämpas<sup>7</sup>. Om priset på utsläppsrätter blir lägre än den skattenivå som tillämpas för värmeproduktion kommer den effektiva styrningen att ske genom skatten. Därmed blir kostnaden för utsläppsminskningarna högre än de skulle bli om skatten slopades och den effektiva styrningen skulle ske genom handelssystemet.

Det finns emellertid andra politiska mål att ta hänsyn till, t.ex. målet att öka användningen av förnybar energi. Den ökande användningen av biobränsle för värmeproduktion bidrar till att uppfylla detta mål på ett kostnadseffektivt sätt. Det är t.ex. betydligt dyrare att producera drivmedel baserat på biobränsle än att producera värme.

Om koldioxidskatten avskaffas förändras relativpriserna mellan fossila bränslen och biobränslen till biobränslenas nackdel. I vilken utsträckning en eventuell återgång till fossila bränslen kommer att ske beror bl.a. på vad som är tekniskt och politiskt möjligt att konvertera, lönsamheten i branschen, m.m. Även om relativpriserna förändras är det inte säkert att detta leder till några större förändringar i biobränsleanvändningen inom värmeproduktion på kort sikt. På längre sikt kan det däremot inverka på investeringar och utbyggnad av biobränslebaserad värmeproduktion.

Om dubbla styrmedel, dvs. både skatt och utsläppshandel, tillämpas för värmeproduktion kommer utsläppen inom denna

---

<sup>7</sup> Observera att delegationen inkluderar värmedelen i kraftvärme när vi i kapitlet talar om värmeproduktion. Kraftvärme avser anläggningar som producerar både el och värme till angränsande fjärrvärmenät eller i industriella processer. För sådan produktion gäller att ju mer värme som efterfrågas, desto mer el kan produceras. Givetvis är det fel att säga att kraftvärme inte alls är internationellt konkurrensutsatt, eftersom dess produktion delvis avser el som säljs på den nordiska/nordeuropeiska elmarknaden.



sektor att bli lägre än om enbart ett styrmedel tillämpas. Den samhällsekonomiska kostnaden för att uppnå en given utsläppsmängd blir dock högre. Till skillnad från industriföretag, som är utsatta för internationell konkurrens, påverkas inte den inbördes konkurrenskraften för företagen inom värmeproduktion av att dubbla styrmedel tillämpas, eftersom alla företag verkar på samma (inhemska) marknad. Den högre kostnad som uppstår om man inte låter handelssystemet ersätta koldioxidskatten, utan även fortsättningsvis låter skatten svara för den effektiva styrningen, kommer dock att belasta fjärrvärmekonsumenterna. Denna merkostnad uppstår då de samlade utsläppsminskningarna inom EU inte uppnås på ett kostnadseffektivt sätt.

Om koldioxidskatten behålls för värmeproduktion kommer den del av utsläppen som täcks av inköpta utsläppsrätter att ”dubbelbeskattas”. Denna ”dubbelbeskattning” uppstår då företaget dels måste betala koldioxidskatt, dels måste köpa utsläppsrätter för att täcka den mängd utsläpp som inte täcks av tilldelad mängd utsläppsrätter. Därmed skulle företagens kostnader öka jämfört med dagens situation.

Om utgångspunkten är att dessa företag inte skall drabbas av ökade kostnader till följd av att dubbla styrmedel tillämpas kan företagen ges rätt till kompensation för kostnaden för de utsläppsrätter som införskaffas. En sådan kompensation skulle i så fall utformas så att det samlade skatteuttaget, samt kostnaden för den del av utsläppen som täcks av inköp av utsläppsrätter, inte överstiger nivån på koldioxidskatten före kompensationen.

Ett sätt att kompensera för ”dubbelbeskattning” är att företagen får ansöka om återbetalning av kostnaden för inköpta utsläppsrätter som förbrukats under året. Återbetalningen får dock inte överstiga den koldioxidskatt som företaget har betalat. Ett problem som kan uppstå med denna lösning är att företagen blir okänsliga för priset på utsläppsrätter, eftersom återbetalning av kostnaden sker. Systemet kan missbrukas på så sätt att företagen kan teckna bilaterala avtal om att köpa utsläppsrätter från ett annat företag till utsläppsrättspriser som överstiger rådande marknadspris. Detta problem kan troligtvis undvikas genom att företagen inte beviljas återbetalning av belopp som överstiger marknadspriset vid tidpunkten för köpet.

Ett annat sätt att kompensera för ”dubbelbeskattning” är att ändra nivån på koldioxidskatten för värmeproduktion så att det samlade skatteuttaget, samt kostnaden för inköp av utsläppsrätter,

inte överstiger det belopp som företagen betalar enligt nuvarande koldioxidskattenivå. Även denna lösning innebär en del praktiska komplikationer. För att kunna justera koldioxidskatten så att det samlade skatteuttaget inte ökar krävs det bl.a. en bedömning av vad marknadspriset på utsläppsrätter förväntas bli.

Sammanfattningsvis innebär ett bibehållande av koldioxidskatten för värmeproduktion att en rad frågor av teknisk karaktär behöver analyseras vidare. Hur kompensationen för inköp av utsläppsrätter skall utformas är därför något som bör övervägas i den fortsatta beredningen av denna fråga.

Slutligen bör det påpekas att en lösning där koldioxidskatten behålls för vissa företag inom den handlande sektorn inte är samhälls-ekonomiskt effektiv. Om koldioxidskatten behålls för de anläggningar inom värmeproduktion som omfattas av lagen om handel med utsläppsrätter bör förutsättningarna att också i energiomvandlingssektorn få en miljöstyrning som är kostnadseffektiv ur ett internationellt perspektiv prövas på nytt. Detta kan lämpligtvis ske efter försöksperioden, när det finns mer kunskap om handels-systemets miljöstyrande effekter, prisbildning, m.m.

#### **12.4 Beräknat skattebortfall och finansieringsfrågor**

Delegationen har med hjälp av Finansdepartementet sökt beräkna hur stort bortfallet av skatt skulle bli om koldioxidskatten slopades för de anläggningar som omfattas av handelssystemet.

Som framgår av tabell 12.2 nedan uppgår skattebortfallet brutto till ca 1 325 miljoner kr, och netto till ca 1 050 kr.

Tabell 12.2. Beräknat skattebortfall vid slopande av koldioxidskatten för anläggningar som ingår i handelssektorn

Sektor/bransch	Skattebortfall, miljoner kr	
	Bruttoeffekt	Varaktig nettoeffekt
<i>2004 års skattestruktur enligt BP04</i>		
Energiintensiva branscher:		
– massa & papper	320	242
– raffinaderier	0	0
– järn & stål	185	141
– cement, glas, kalk, keramik	150	111
<i>Summa</i>	<i>655</i>	<i>494</i>
- el- och värmeproduktion	670	556
<i>Summa</i>	<i>1 325</i>	<i>1 050</i>

Anm. Petroleumraffinaderierna har skattebefrielse för sin bränsleförbrukning till följd av särskilda regler i gemenskapsrätten.

### *Finansieringsalternativ*

I delbetänkande 2 lämnade delegationen förslag på fem tänkbara modeller för finansiering av skattebortfallet om koldioxidskatten tas bort för anläggningar i den handlande sektorn.

Skattebortfallet föreslogs finansieras:

1. med en generell höjning av koldioxidskatten på alla bränslen,
2. med en kombination av en fiskal skatt i värmesektorn och höjda skatter i icke-handlande sektorer,
3. helt eller delvis med en särskild fastighetsskatt på vattenkraftverk,
4. delvis med en svavelskattehöjning,
5. delvis med en hårdare beskattning av tung trafik.

## 12.5 Sammanställning av remissynpunkter på delbetänkande 1 och delbetänkande 2

### 12.5.1 För och emot att ta bort koldioxidskatten

#### *A. Positiva till att ta bort koldioxidskatten*

De remissinstanser som förordar att koldioxidskatten tas bort menar att:

1. Det är nödvändigt för att uppnå den önskvärda kostnadsminimeringen.
2. Svenska företag missgynnas av att dubbla styrmedel bibehålls.
3. Spelreglerna måste var enkla och klara.
4. Det är svårt att utvärdera det nya styrmedlet om koldioxidskatten inte tas bort.

*Luleå tekniska universitet* förvånas över att utredningen överhuvudtaget diskuterar frågan om koldioxidskatten skall behållas för den handlande sektorn även om handel med utsläppsrätter införs. Universitetet framhåller att det är ineffektivt med två medel för att nå exakt samma mål om att reducera koldioxidutsläpp. Om staten är orolig för en förmögenhetsöverföring till den handlande sektorn vore det enligt universitetet lämpligare att helt enkelt tillämpa ett snålare utsläppstak.

*Institutet för tillväxtpolitiska studier* anser att koldioxidskatten bör under alla förhållanden tas bort för den av EU-systemet berörda sektorn, då handeln med utsläppsrätter inleds, för att undvika vad som för denna sektor kan ses som en dubbelbeskattning. Alla anläggningar inom handelssystemet bör möta samma åtgärdspris både ur konkurrenshänseende och för att utsläppsminskningarna skall ske till minsta möjliga kostnad. Svårigheter uppstår att utvärdera handelssystemet om koldioxidskatten behålls, vilket är viktigt under läroperioden 2005–2007 inför Kyotoprotokollets första fas.

*Svenskt Näringsliv* vill betona vikten av att de anläggningar som ingår i handelssystemet befrias från koldioxidskatt. Föreningen menar att den dubbelbeskattning som skulle bli följden av att bibehålla koldioxidskatten leder till ineffektivitet, snedvridningar av konkurrensen och ökade svårigheter för företagen att planera sin verksamhet.

Svenskt Näringslivs uppfattning att deltagare i handelssystemet skall befrias från koldioxidskatt stöds också av *Paroc AB* och

*Isover*, *SKGS*, *SSAB* och *LKAB* instämmer i utredningens olika argument för att ta bort koldioxidskatten för verksamheten inom handelssystemet och vill särskilt understryka vikten av att inte missgynna svenska företag genom att dubbla eller tredubbla styrmedel bibehålls. Även *Cementa AB*, *Pilkington Floatglass AB* och *Teknikföretagen* vill ta bort koldioxidskatten. *Svenska Kalkföreningen* är av samma mening, dels för att skatten ökar kostnaderna för företagen, dels för att användningen av ett styrmedel är mer effektivt. Det blir även lättare att utvärdera. *SveMin* vill ta bort skatten eftersom den, tillsammans med krav på energieffektivitet, stör och försvårar tillämpningen av handelssystemet. *Svenska Kolinstitutet* är av den meningen att koldioxidskatten är oförenlig med ett handelssystem. Institutet anser att det ligger i själva handelssystemets idé att utsläppsminskningarna görs där det är billigast och om skatten bibehålls för den handlande sektorn kommer prisbildningen inom handelssystemet att förryckas. Det blir ingen större minskning totalt utan blir bara dyrare i Sverige än i andra länder.

*Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* anser att koldioxidskatten måste tas bort för de medverkande i handelssystemet. Föreningarna anser att principen för det föreslagna handelssystemet, dvs. att utsläppsreduktioner skall ske där kostnaderna är lägst, är riktig och att detta ställer krav på att inga andra nationella styrmedel och regler för koldioxidreduktion samtidigt skall finnas. Om Sverige behåller koldioxidskatten sätts handelssystemets prismekanismer ur spel och ger svenska anläggningsägare ett betydligt högre alternativpris, vilket betyder att svenska anläggningsägare kommer att vidta åtgärder för att reducera koldioxid som är dyrare än i övriga Europa. Eftersom det finns ett europeiskt tak för de totala utsläppen inom systemet kommer samtidigt en billigare åtgärd utanför Sveriges gränser inte att bli genomförd. Därför måste nationella särlosningar undvikas.

Även *Statens energimyndighet* anför i remissvaret över det första delbetänkandet att både utsläppshandel och koldioxidskatten är medel som styr mot minskade koldioxidutsläpp och anser att användandet av endast ett styrmedel skapar bättre förutsättningar för att nå målen på sikt. Energimyndigheten anger i sitt remissyttrande över delbetänkande 1 att mycket talar för att handelssystemet bör ersätta nuvarande koldioxidskatt, men att effekterna av detta först bör utredas.

*Landsorganisationen* i Sverige anser att de verksamheter som omfattas kan befrias från koldioxidskatt men framhåller att det inte verkar förenligt med en generellt verkande klimatpolitik att i dagsläget helt undanta berörda verksamheter från koldioxidskatt. Även om tilldelningen initialt är gratis är det möjligt att andelen handlande utsläppsrätter med tiden ökar, samt att de utsläppsnivåer de representerar efterhand skärps, vilket talar för en successiv avveckling av skatten.

*VTI* anser att koldioxidskatten i den handlande sektorn bör avskaffas eftersom den förlorar den uppgift den tillskapades för, nämligen att ge incitament att uppfylla koldioxidmålet. Acceptansen för införande av styrmedel på andra områden undergrävs om man inte kan lita på att de inte senare kommer att utnyttjas för andra ändamål – som generell intäktskälla – än de är avsedda för.

*Boverket* anser att ett handelssystem är ett effektivare styrmedel än koldioxidskatt och att koldioxidskatten bör tas bort för den handlande sektorn. Att behålla skatten ger svenska företag i handelssystemet högre kostnader än de utländska företagen har, men miljöeffekten förstärks inte eftersom de totala utsläppen är oförändrade i ett handelssystem med tak.

*Kommerskollegium* anser att det finns goda skäl att avskaffa koldioxidskatten för de sektorer som omfattas av handelssystemet. Att behålla skatten samtidigt som handelssystemet införs innebär att den samhällsekonomiska effektiviteten i systemet riskerar att minska. Skatten kan innebära att åtgärder för att minska utsläppen sker i svenska anläggningar i stället för i andra medlemsländer trots att åtgärdens samhällsekonomiska marginalkostnad är högre hos oss, relativt sett. Kombinationen av de två styrmedlen kan leda till snedvriden konkurrens inom EU. Å andra sidan kan problem uppstå om tilldelningen av utsläppsrätter blir generös samtidigt som koldioxidskatten tas bort.

*B. Avskaffa koldioxidskatten för vissa anläggningar, men sänk skatten för de anläggningar som inte är internationellt konkurrensutsatta*

*Svenska Trädbränsleföreningen* och *LRF* förordar att näringslivet delas upp i en del som är utsatt för internationell konkurrens och som inte belastas med koldioxidskatt samt en övrig del som inte är konkurrensutsatt. Till den senare hör bl.a. fjärrvärme där nationell energiförsörjning och miljöpolitik kan ges större vikt i styrmedels-

kompositionen. De närmaste åren tror Trädbränsleföreningen att den miljöstyrning som handelssystemet ensamt kan åstadkomma blir svag och att det därför behöver kompletteras med hittillsvarande styrmedel, främst koldioxidskatten. Skatten kan möjligen sänkas för den icke konkurrensutsatta sektorn för att tillsammans med handelssystemet åstadkomma samma styrning som vi nu har.

*Skogsstyrelsen* anser att det skall behållas en differentierad koldioxidbeskattning på en nivå som anpassas till det marknadspris som uppstår på utsläppsrätterna så att dagens marginalkostnad för koldioxid i stort sett bibehålls.

*Chalmers tekniska högskola* anser att i det fall den svenska koldioxidskatten för den handlande sektorn slopas då man inträder i EU:s handelssystem måste kompletterande styrmedel införas för att bibehålla konkurrenskraften för svensk bioenergi.

### C. Behåll koldioxidskatten

De som uttryckligen vill ha kvar koldioxidskatten är fem instanser, nämligen *Naturvårdsverket*, *Svenska Bioenergiföreningen (SVEBIO)*, *Naturskyddsföreningen*, *Greenpeace*, och *Miljöförbundet Jordens Vänner*.

*Naturvårdsverket* vill bibehålla koldioxidskatten åtminstone tills handelssystemet fått en konstruktion så att miljöstyrningen säkras. Verket antar att miljöstyrningen kommer att bli begränsad. Priset på utsläppsrätter kommer att bli lågt så att det t.ex. äventyrar den framgångsrika biobränsleintroduktionen i värmesektorn om koldioxid- och energiskatterna skulle tas bort.

*SVEBIO* ser det som helt nödvändigt att den handlande sektorn även har en kompletterande koldioxidskatt. Föreningen befarar en återgång till fossila bränslen och att biobränslebranschen kan slås ut. Dessutom menar man att det inte innebär någon försvårande omständighet att det finns flera styrmedel för den handlande sektorn, när handelssystemet skall utvärderas.

Enligt *Naturskyddsföreningen* är det bäst att behålla skatten vid introduktionen av handelssystemet, åtminstone till 2008, eftersom det är troligt att priset på utsläppsrätterna blir lågt. Om priset på sikt blir så högt att styrningen blir stark kan man enligt föreningen diskutera att ta bort koldioxidskatten. Föreningen anser det magstarkt att anta att handelssystemet skall bli ett mer effektivt styrmedel än den svenska koldioxidskatten varit och noterar att utred-

ningen missar den positiva näringslivsutveckling som koldioxidskatten medfört i form av en ökad biobränsleanvändning på bekostnad av fossila bränslen.

*Greenpeace* motsätter sig att koldioxidskatten tas bort för de handlande sektorerna och tycker i stället att beskattningen skall stärkas.

*Miljöförbundet Jordens Vänner* vill behålla koldioxidskatten och i stället höja skatten för den handlande sektorn. Detta är, enligt förbundet, nödvändigt för att bidra till att det nationella klimatmålet kan uppnås och för att gynna inhemsk förnybar energiproduktion.

### 12.5.2 Synpunkter på finansieringsmodellerna

*Statens energimyndighet, Boverket, LO, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gasföreningen* och *Svenska Kolinstitutet* menar att man frångår principen om att miljöskatter skall vara styrande om de minskade skatteintäkterna som uppkommer om man slopar koldioxidskatten skall finansieras. När koldioxidskatten slopas kommer nämligen skattens miljöstyrande funktion att tas över av utsläppshandelssystemet.

*Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gasföreningen* och *Svenska Kolinstitutet* anser att den minskade skatteintäkt som ett borttagande av koldioxidskatten för anläggningarna som ingår i handelssystemet innebär skall finansieras med en neutral, fiskal konsumtionsskatt. Uppdelningen med miljöstyrning i produktionsledet och fiskala skatter och avgifter i konsumentledet är en grundläggande förutsättning för ett fungerande system.

*Boverket* skriver att om de minskade skatteintäkterna skall finansieras går man ifrån principen att koldioxidskatten är miljöstyrande. I stället föredrar verket en bredare finansiering än från energi- och miljöområdena. Boverket anser att om hushållssektorn skall belastas med ytterligare avgifter för att subventionera näringslivet bör det gälla områden som hushållen kan påverka genom medvetna och självständiga val.

Principiellt anser inte *LO* att kompensationsåtgärder behöver riktas mot utsläpp av växthusgaser i den utsträckning dessa åtgärdas via handelssystemet, utan kan fördelas över flera skattekällor.

*SCB* anser att skattebortfallet är en överskattning eftersom utredningen antagit att samtliga anläggningar inom berörda SNI-koder ingår i systemet.



### A. Finansiering med en generell höjning av koldioxidskatten

SCB pekar på att principen om att förorenaren betalar frångås då sektorer som emitterar mindre får bära en större börda från de handlande sektorerna trots att de inte ökat sina utsläpp.

*Naturskyddsföreningen* ser det som intressant att notera att utredningen som ersättning för skatteintäkterna vid borttagen koldioxidskatt kan tänka sig en ökad börda på hushållen genom höjda skatter för dessa.

*Villaägarna* anser det oacceptabelt att lägga ytterligare höjda kostnader på redan hårt beskattade villaägare och konsumenter. Man anser att det är absolut nödvändigt att utreda samtliga konsekvenser innan ett förslag till finansiering läggs fram och att det är svårt att avge ett yttrande utan att veta hur stor kostnaden blir samt vilken finansiering som kommer att antas.

### B. Finansiering med en kombination mellan en fiskal skatt i värme-sektorn och höjda skatter i icke handlande sektor

*VTI* och *Chalmers tekniska högskola* anser att när nivån på koldioxidskatten för den icke handlande sektorn sätts, skall detta ses som en del av avvägningen mellan det åtagande som skall göras av de sektorer som omfattas av handelssystemet och övriga sektorer.

*Energimyndigheten* anser att en värmeskatt på fjärrvärmelieferanser är en möjlig fiskal skatt för att kompensera skattebortfallet, men att den inte bör genomföras enskilt så att fjärrvärmens konkurrenskraft försämras. En styrning mot biobränslen i denna sektor anses viktig men det är tveksamt om en koldioxiddifferentierad värmeskatt kan uppfylla detta. En skatt på fjärrvärme i konsumtionsledet är en kostnad som bärs av hushållen som inte har inflytande över bränslevallet i värmeverken.

*Chalmers tekniska högskola* anser att det är väsentligt att behålla biobränslet i fjärrvärmesektorn, och stöder därför idén om någon typ av styrinstrument som främjar biobränsle. Den typ av skatteavdrag från en generell värmeskatt som delegationen skissar på förefaller vara en möjlig väg framåt. Detta styrinstrument fungerar emellertid i princip som en koldioxidskatt, dock med den viktiga skillnaden att det är energi från fossila bränslen snarare än fossilt kol som kommer att beskattas. Därför bör det övervägas att helt

enkelt behålla koldioxidskatten som den är för fjärrvärmesektorn, även om nivån förmodligen bör justeras.

*Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gasföreningen* anser att finansiering genom en fjärrvärmeskatt samt att den icke-handlande sektorn skall finansiera koldioxidskattebortfallet är ologiskt, inkonsekvent och bäddar för snedvridningar. Om finansieringen skall ske inom energisektorn bör den ske i form av en neutral, fiskal konsumtionsskatt som t.ex. genom införande av en generell energiskatt samt motsvarande höjning där denna skatt redan finns.

### *C. Finansiering helt eller delvis med en särskild fastighetsskatt*

*Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gasföreningen* anser att det är felaktigt att av fiskala skäl införa en styrande skatt på vattenkraft, då den hämmar utbyggnad och effektiviseringar av den befintliga vattenkraften.

*Energimyndigheten* anser att en särskild fastighetsskatt på vattenkraft kan vara ett alternativ, men att konsekvenserna för kraftbolag bör utredas ytterligare.

*Chalmers tekniska högskola* framför att handeln med utsläppsrätter kommer att höja elpriset vilket kommer att generera högre vinster för vattenkraften och kärnkraften. Dessa vinster skapas som en ren konsekvens av att samhället inför handel med utsläppsrätter. Vidare har samhället i princip stoppat ytterligare utbyggnad av teknologierna, varför incitament för ytterligare investeringar inte är av intresse för det allmänna. Utifrån detta förefaller delegationens förslag på en särskild fastighetsskatt för vattenkraft vara ett rimligt sätt att finansiera en avskaffad koldioxidskatt i den handlande sektorn. Samma argument kan tillämpas på kärnkraften, vilket delegationen dock valt att inte diskutera.

*Riksskatteverket* anser när det gäller vattenkraftsskatt, att totalvärdet utgör ett lämpligare underlag för uttag av en särskild fastighetsskatt, bl.a. för att fördelningen av totalvärdet mellan mark- och byggnadsvärde är osäker eftersom det är svårt att göra uppdelningen av dessa i praktiken. Verket anför dessutom att fastighetsskatten för elproduktionsenheter utgjort 0,5 procent av taxeringsenhetens totalvärde fr.o.m. år 2000, vilket avsevärt underlättat arbetet med förberedelsearbetet inför fastighetstaxeringen jämfört med tidigare.

#### D. Finansiering med svavelskattehöjning

*Energimyndigheten* anser att svavelskatten är en tydligt miljöstyrande miljöskatt och att en förändring av den endast kan göras med miljöargument och inte fiskala argument.

#### E. Finansiering med beskattning av tung trafik

*Banverket* skriver att en finansiering via höjda koldioxidskatter av fordonsbränslen gör att trafiken indirekt inkluderas i handelssystemet och resultatet bör bli både en energieffektivisering och en ökad attraktivitet för alternativa bränslen.

*Sveriges Åkeriföretag, SÅ*, menar att betänkandets diskussion om höjd koldioxidskatt på alla bränslen och en i övrigt hårdare beskattning av tung trafik för att finansiera statens skattebortfall skulle begränsa de kostnadsbesparande effekter av att från år 2008 låta handelssystemet omfatta också transportsektorn. SÅ anser att detta är oacceptabelt. Enligt åkeriföretagen har koldioxidskatten en försumbar miljöstyrande effekt då det gäller utsläppen från tunga lastbilar och ger en rad argument för detta. Om koldioxidskatten är miljöstyrande, som den sägs vara, anser SÅ att man rent principiellt kan ifrågasätta statens krav på kompensation för minskade intäkter från koldioxidskatt.

*Riksskatteverket* anser att Vägtrafikskatteutredningens förslag bör inväntas före ett förslag på en eventuell modell utformas.

*Vägverket* föreslår att de samlade styrmedlen utformas så att vägtransportsektorns övriga miljö- och trafiksäkerhetsmål kan nås. *Banverket* anser att skatten, liksom handelssystemet, bör användas och utformas så att de långsiktiga klimatpolitiska målen verkligen uppnås och stödjer även införandet av en kilometerskatt.

*Statens institut för kommunikationsanalys* instämmer i utredningens syn på vilka roller ett handelssystem med utsläppsrätter respektive en kilometerskatt bör ha som styrmedel i transportsektorn.

## 12.6 Delegationens överväganden och förslag

Syftet med EU:s system för handel med utsläppsrätter är att på ett samhällsekonomiskt kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av koldioxid. Ett för handelssystemet uppsatt mål för utsläppsminskningar kan uppnås på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt

endast om aktörerna inom systemet på marginalen betalar samma pris för utsläppsminskningarna. Detta är själva grundtanken med utsläppshandel och en förutsättning för att handeln skall fungera på önskvärt sätt.

Med handel med utsläppsrätter kan kostnaderna för att minska koldioxidutsläppen jämnas ut såväl mellan företag inom Sverige som mellan svenska och europeiska företag så att det kostar lika mycket att reducera ytterligare ett ton koldioxid oberoende av var denna reduktion sker.

Delegationen tog i delbetänkande 1, som rörde principer för hur handelssystemet skall fungera, ställning för att det skall vara den tilldelade mängden utsläppsrätter som skall avräknas mot det nationella målet. Det betyder att delegationen förordade att flexibla mekanismer skall få inräknas i det nationella målet. Skulle så inte vara fallet försvinner alla fördelar med handel med utsläppsrätter. Ett ställningstagande för att man inte skall få inkludera flexibla mekanismer är oförenligt med grundtanken med systemet för handel med utsläppsrätter, dvs. att det skall kosta lika mycket för alla att reducera koldioxidutsläppen ytterligare ett ton.

Om det är de faktiska utsläppen som skall avräknas, dvs. flexibla mekanismer får inte inräknas i målet, kan detta göras på två olika sätt. Antingen kan aktörer inom den handlande sektorn påföras skatter som syftar till att på marginalen öka kostnaden för utsläpp. Vi kommer att delta i handelssystemet men våra svenska företag tvingas minska utsläppen mer än alla andra länder, eftersom vi har en högre marginalkostnad. Detta leder som beskrivits i avsnitt 12.1 till att man inte uppnår en samhällsekonomiskt effektiv utsläppsminskning inom handelssystemet.

Ett alternativt sätt är att den icke-handlande sektorn får reducera sina utsläpp ytterligare för att kompensera för nettoinköpen i den handlande sektorn. De icke-handlande sektorerna skulle alltså i detta fall tvingas att reducera sina utsläpp som kompensation för utsläppsminskningar som gjorts i annat land och som den handlande sektorn redan betalt för.

Delegationen anser det viktigt att poängtera att miljöeffekten inte blir större om koldioxidskatter används inom vissa sektorer/länder som deltar i utsläppshandeln. Miljöeffekten bestäms endast av den totalt tilldelade mängden utsläppsrätter inom systemet. En svensk beskattning inom handelssystemet leder till att miljömålet uppnås till en större kostnad, samt att den svenska industrins internationella konkurrenskraft kan försämrast.

När det gäller frågan om den tilldelning av utsläppsrätter som sker gratis skulle kunna betraktas som en fördelningsmässigt omotiverad åtgärd delar delegationen uppfattningen som framförts av LO att de utsläppsnivåer som de tilldelade utsläppsrätterna representerar efterhand kommer att skärpas. Därmed kommer värdet av gratis utsläppsrätter att minska.

Delegationen har diskuterat om ett beslut att ta bort koldioxidskatten för den handlande sektorn skulle innebära att man därmed förfördelar den del av näringslivet som inte omfattas av handelssystemet. På kort sikt kan åtgärden ge fördelningseffekter, som måste vägas mot de effektivitetsvinster som kan erhållas genom att lyfta bort koldioxidskatten för anläggningar som ingår i den handlande sektorn. Delegationen har i sina tidigare delbetänkanden framhållit vikten av att handelssystemet omfattar så många sektorer som möjligt och pekat på önskvärldheten av att i det framtida handelssystemet ta in de delar av näringslivet som i dag inte omfattas. Såvitt delegationen kan bedöma finns det därför inte några bärande skäl till att dra slutsatsen att åtgärden att ta bort koldioxidskatten, på sikt skulle förfördela näringslivet i den icke-handlande sektorn. Det främsta motivet till att ta bort koldioxidskatten är att det är ett annat styrmedel som tillämpas för den handlande sektorn. Om koldioxidskatten ersätts med utsläppshandel blir kostnaden på marginalen ungefär densamma för företagen inom den handlande och den icke-handlande sektorn, förutsatt att priset på utsläppsrätter blir någorlunda nära den borttagna koldioxidskatten. Omvänt är det dock så att om koldioxidskatten är kvar kommer detta att vara en konkurrensnackdel för den handlande sektorn eftersom det kommer att påverka de berörda företagens kostnad på marginalen.

Ur effektivitets- och konkurrenssynpunkt bör enligt delegationen koldioxidskatten slopas för den del av den handlande industrin som är utsatt för internationell konkurrens.

Om koldioxidskatten tas bort för den handlande sektorn måste detta anmälas till kommissionen för prövning mot gemenskapens regler om statligt stöd. Huvudregeln i EG:s statsstödsregler är att en medlemsstat inte kan ha differentierade beskattningsnivåer inom näringslivet med mindre än att särskilda regler är uppfyllda. Borttagandet av koldioxidskatten torde dock godkännas eftersom det av energiskattedirektivets artikel 17.1 b och 17.4 framgår bl.a. att man får sätta ner eller slopa skatten om man inför handel med utsläppsrätter under förutsättning att detta leder till att miljöskyddsåtgärder uppnås eller energieffektiviteten förbättras, i stort sett motsvarande

vad som skulle ha uppnåtts om EU:s minimiskattesatser hade iakttagits.

Miljöstyrning för företag som enbart verkar på en inhemsk marknad, men som ingår i handelssystemet, kan naturligtvis också den vara negativ, både ur effektivitets- och miljösynpunkt. Samtidigt finns det andra mål att ta hänsyn till, t.ex. målet att öka användningen av förnybar energi. Den ökande användningen av biobränsle i värmesektorn bidrar till detta mål. Om koldioxidskatten avskaffas för de anläggningar som omfattas av handelssystemet förändras relativpriserna mellan fossila bränslen och biobränslen till nackdel för biobränslen. På längre sikt torde detta enligt delegationen inverka negativt på investeringar och utbyggnad av värmeproduktion baserad på biobränslen. Delegationen anser det väsentligt att behålla biobränslet i sektorn och föreslår därför att koldioxidskatten behålls för värmeproduktion.

Om koldioxidskatten behålls för värmeproduktion kommer den del av utsläppen som täcks av inköpta utsläppsrätter att dubbelbeskattas, vilket innebär att företagens kostnader skulle öka jämfört med dagens situation. Delegationen föreslår därför att företagen får kompensation för kostnaden för den del av utsläppen som täcks av inköpta utsläppsrätter, så att styrningen (inklusive priset på utsläppsrätter) blir densamma som i dag. För den närmare utformningen av ett sådant kompensationsystem krävs dock ytterligare utredningsarbete.

#### *Finansiering av skattebortfallet*

För delegationen har det framstått som viktigast att ta ställning till om koldioxidskatten skall bibehållas eller ej. När det gäller frågan om hur borttagandet av koldioxidskatten skall finansieras har delegationen övervägt de alternativ som presenterades i delbetänkande 2. Av dessa finner delegationen, efter vidare överväganden och efter remissinstansernas synpunkter på finansieringsalternativen, att skattebortfallet bör finansieras med en kombination av en särskild fastighetsskatt på vattenkraftföretag och/eller en höjning av koldioxidskatten på drivmedel.

Handeln med utsläppsrätter kommer att höja elpriset vilket kommer att leda till högre vinster för vattenkraftsföretag. När det gäller beskattning av kraftföretag är det viktigt att den utformas så att skatten inte kan vältras framåt på konsumenterna i form av högre elpriser utan enbart riktas mot kraftföretagens vinster. Det

innebär att en produktionsskatt inte är lämplig finansieringskälla i detta sammanhang, eftersom de svenska elproducenterna inte konkurrerar på en internationell marknad där elpriset är givet och oberoende av de svenska elproducenternas marginalkostnader.

Delegationen bedömer däremot att en särskild fastighetsskatt på markvärdet i vattenkraftverk i detta sammanhang utgör ett lämpligt alternativ. En skatt baserad på markvärdet i vattenkraftverk kan betraktas som en beskattning av de överskott som stigande framtida elpriser medför i existerande kraftanläggningar. Delegationen föreslår därför att finansieringen av borttagandet av koldioxidskatten för de föreslagna delarna av den handlande sektorn delvis finansieras med en skatt baserad på markvärdet av ett vattenkraftverk

Det samlade markvärdet på vattenkraftanläggningar uppgår till cirka 70 miljarder kr. Det skulle därför erfordras en extra fastighetsskatt på omkring 1 procent av markvärdet för att nettointäkterna skall motsvara ett skattebortfall på cirka 500 miljoner kr.

Delegationen har också övervägt alternativet att höja koldioxidskatten på drivmedel. Delegationen har viss förståelse för uppfattningen att man frångår principen att koldioxidskatten är miljöstyrande om de minskade skatteintäkterna skall finansieras. Ett alternativ vore att finansiera borttagandet med en neutral fiskal konsumtionsskatt. I delbetänkande 1 tog delegationen ställning för att ett eventuellt borttagande av koldioxidskatten i första hand bör finansieras inom energi- och miljöområdet. Delegationen anser att det krävs ytterligare åtgärder för att öka kraven på transportsektorns bidrag till en begränsad klimatpåverkan. Delegationen ser med oro på de prognoser som i dag görs om ökade utsläpp av växthusgaser i transportsektorn. Regeringen har ett enskilt mål för utsläppen inom transportsektorn. För att uppnå det målet måste utsläppen i transportsektorn minskas. Av det skälet föreslår delegationen att en höjning av koldioxidskatten på drivmedel också bör övervägas när ett slutligt ställningstagande görs till frågan om hur ett borttagande av koldioxidskatten skall finansieras.

## Annex A: Energianvändning, förädlingsvärde och koldioxidskatt i olika branscher

Branscher med anläggningar som ingår i handelssystemet har markerats med fet stil (i diagrammet med grå staplar)

Föruträkningar:

Industrin betalar i dag ca 19 öre/kg CO<sub>2</sub> i skatt.

För företag som omfattas av den s.k. 0,8%-regeln är CO<sub>2</sub>-skatten efter nedsättning på marginalen ca 5 öre/kg CO<sub>2</sub>.

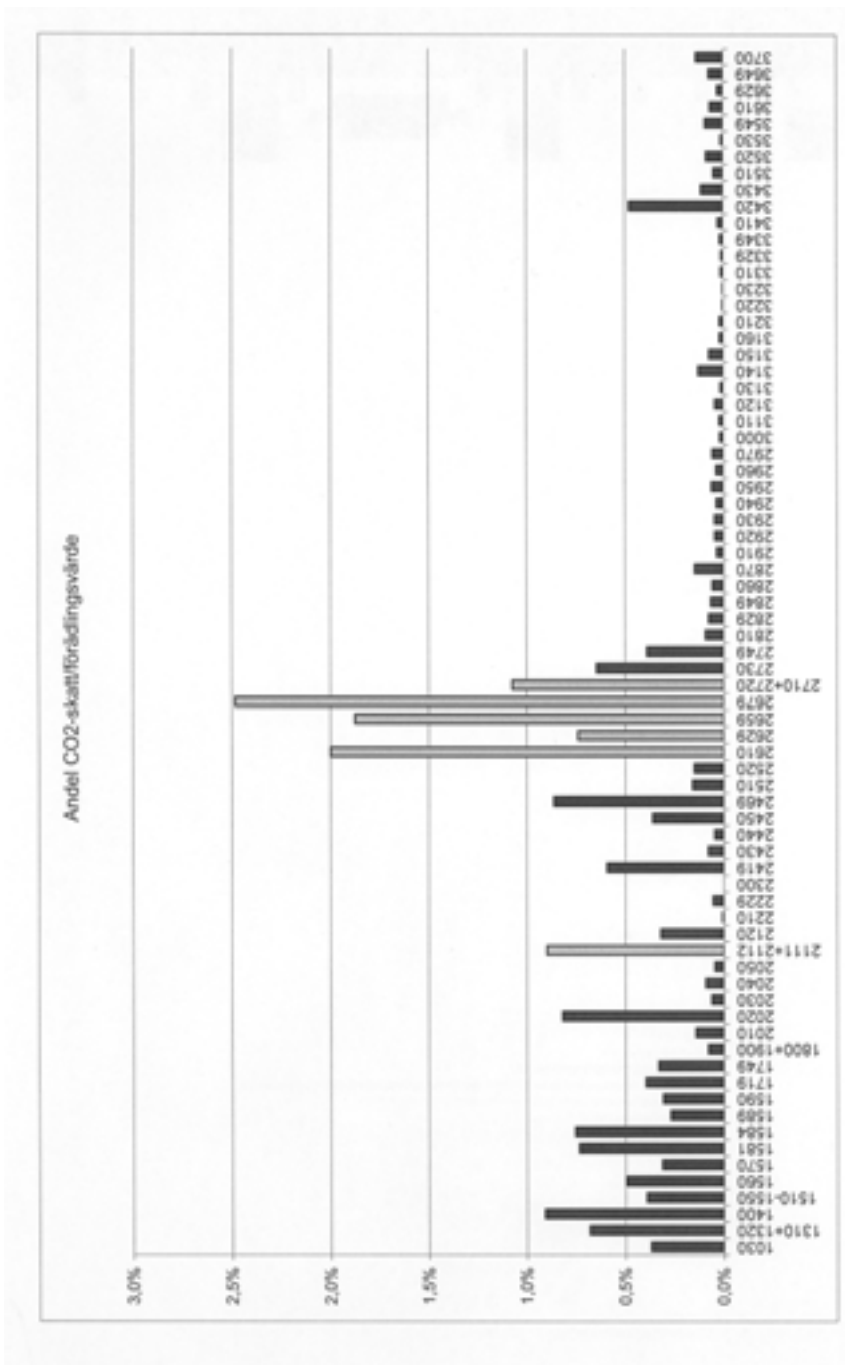
För företag inom cement, kalk, glas och keramik som omfattas av den s.k. 1,2%-regeln är marginalskatten noll. EU:s minimiskattesatser gäller dock.

SW-kod	Bransch	CO <sub>2</sub> -skatt idag efter neds., mkr	Andel CO <sub>2</sub> -skatt av förädlingsvärde	Andel bränsle av tot. energianv.	Andel el av tot. energianv.
1030	Torvindustri, för jordförbättringsändamål	1,3	0,37%	20%	80%
1310+1320	Järnmalmsgruvor + Andra metallmalmsgruvor	25,2	0,68%	17%	83%
1400	Byggnadsstensbrött	11,2	0,91%	64%	36%
1510-1550	Kreatursslaktkärl + Fiskberedning+potatis+Matfett+Ostindustri	53,4	0,39%	42%	58%
1560	Kvarnar	4,7	0,49%	42%	58%
1570	Industri för beredda födemedel	1,3	0,31%	38%	62%
1581	Bagerier + Industri för kex och konserverade bakverk + sockerindustri	48,8	0,73%	68%	32%
1584	Sockerkonfektyrindustri	10,1	0,75%	60%	40%
1589	Industri för pastaprodukt	9,7	0,27%	62%	38%
1590	Spritdrycksindustri	14,6	0,31%	51%	49%
1719	Bomullsgarnsindustri o d	5,4	0,39%	60%	40%
1749	Gardinindustri	9,4	0,33%	45%	55%
1800+1900	Ind för arbets-, skydds- och överdragskläder + Skoindustri	1,1	0,08%	36%	64%
2010	Sågverk	10,5	0,14%	12%	88%
2020	Industri för fanér, kryssfanér och lamellträ	7,2	0,82%	26%	74%
2030	Industri för monteringsfärdiga trähus	4,1	0,06%	18%	82%
2040	Träförpackningsindustri	0,8	0,09%	23%	77%
2050	Industri för varor av kork, halm, rotting o d	0,4	0,05%	11%	89%
2111+2112	Industri för mekanisk eller halvteknisk massa + Tidnings och journalpappersindustri	<b>326,8</b>	<b>0,90%</b>	<b>22%</b>	<b>78%</b>
2120	Wellpappindustri	20,6	0,32%	32%	68%
2210	Bokförlag	0,7	0,01%	8%	92%



2229	Dagstidningstryckerier	5,7	0,05%	25%	75%
<b>2300</b>	<b>Petroleumraffinaderier</b>	<b>0,0</b>	<b>0,00%</b>	<b>22%</b>	<b>78%</b>
2419	Industri för industrigas	64,2	0,59%	33%	67%
2430	Färgindustri	1,8	0,08%	33%	67%
2440	Industri för farmaceutiska basprodukter	9,6	0,05%	36%	64%
2450	Tvättmedelsindustri	2,5	0,36%	31%	69%
2469	Sprängämnesindustri	13,3	0,86%	73%	27%
2510	Industri för däck och slangar	5,2	0,16%	30%	70%
2520	Industri för plasthalvfabrikat	12,1	0,15%	21%	79%
<b>2610</b>	<b>Industri för bearbetat plåstglas</b>	<b>37,3</b>	<b>2,00%</b>	<b>81%</b>	<b>19%</b>
<b>2629</b>	<b>Ind för keramiska hushålls- och prydnadsartiklar</b>	<b>8,7</b>	<b>0,74%</b>	<b>77%</b>	<b>23%</b>
<b>2659</b>	<b>Cementindustri</b>	<b>59,4</b>	<b>1,87%</b>	<b>90%</b>	<b>10%</b>
<b>2679</b>	<b>Industri för byggnadsstenvaror</b>	<b>32,8</b>	<b>2,48%</b>	<b>86%</b>	<b>14%</b>
<b>2710+2720</b>	<b>Järn- och stålverk + Industri för icke-sömlösa stålrör</b>	<b>158,5</b>	<b>1,07%</b>	<b>64%</b>	<b>36%</b>
2730	Kalldragen för stålstång	20,4	0,64%	39%	61%
2749	Ädelmetallverk	15,0	0,39%	18%	82%
2810	Industri för metallstommar och delar därav	5,8	0,09%	34%	66%
2829	Ind f cist, tankar, kar o a behållare av metall	0,5	0,07%	28%	72%
2849	Ind f smidn,pressn,prägl o vals n metall,pulvermet,urg	8,4	0,06%	24%	76%
2860	Industri för bestick	3,0	0,06%	19%	81%
2870	Industri för stäifat o d behållare	13,6	0,15%	31%	69%
2910	Ind för motorer o turbiner utom f luftfartyg o fordon	3,0	0,03%	12%	88%
2920	Industri för ugnar och brännare	6,8	0,04%	26%	74%
2930	Industri för andra jord- och skogsbruksmaskiner	0,8	0,04%	27%	73%
2940	Industri för träbearbetningsmaskiner	2,2	0,04%	24%	76%
2950	Industri för maskiner för metallurgi	7,6	0,06%	26%	74%
2960	Vapen- och ammunitionsindustri	0,7	0,04%	25%	75%
2970	Ind för kyl- och frysskåp, tvättmaskiner o a vitvaror	1,7	0,05%	19%	81%
3000	Kontorsmaskinindustri	0,2	0,02%	8%	92%
3110	Ind f elmotor, generator och transformatorer	0,7	0,02%	14%	86%
3120	Ind för eldistributions- och elkontrollapparater	1,6	0,04%	29%	71%

3130	Industri för elektrisk tråd och kabel	0,4	0,01%	4%	96%
3140	Batteri- och ackumulatorindustri	1,1	0,13%	47%	53%
3150	Belysningsarmaturindustri	0,9	0,07%	33%	67%
3160	Ind för övrig elapparatur för motorer och fordon	0,3	0,02%	17%	83%
3210	Industri för elektroniska komponenter	0,5	0,02%	7%	93%
3220	Ind f radio- o TV-sändare, trådtelefoni o telegafflar	0,4	0,00%	4%	96%
3230	Ind f radio- o TV-mottag, app f ljud- o videosinglar	0,0	0,00%	1%	99%
3310	Industri för medicinsk utrustning och instrument	0,5	0,01%	10%	90%
3329	Ind f instr, app för mättn, kontr, provnej processstyr	0,5	0,01%	8%	92%
3349	Industri för optiska instrument o fotoutrustning	0,1	0,01%	8%	92%
3410	Motorfordonsindustri	10,2	0,02%	17%	83%
3420	Ind f karosseri för motorfordon,släpford,påhängs vagn	6,2	0,48%	39%	61%
3430	Ind f delar och tillbehör till motorfordon o motorer	11,6	0,11%	23%	77%
3510	Skeppsvarv	1,0	0,05%	20%	80%
3520	Rälsfordonsindustri	1,3	0,08%	31%	69%
3530	Flygplansindustri	0,6	0,01%	6%	94%
3549	Motorcykelindustri	0,6	0,09%	38%	62%
3610	Industri för sittmöbler och säten	5,1	0,06%	23%	77%
3629	Ind för smycken och andra guld- och silversmedsvaror	0,1	0,03%	29%	71%
3649	Sportvaruindustri	1,2	0,07%	36%	64%
3700	Ind f återvinning av skrot och avfall av metall	1,0	0,14%	12%	88%
	<b>Summa</b>	<b>1114</b>			



## 13 Handelsdirektivet och miljöbalken

**Delegationens förslag:** Krav på energieffektivitet skall inte kunna ställas på förbränningsanläggningar och andra anläggningar som avger koldioxid direkt på platsen och för vilka det finns tillstånd till utsläpp av koldioxid enligt lagen om handel med utsläppsrätter. För verksamheter som omfattas av lagen om handel med utsläppsrätter skall krav på att i första hand använda förnybara energikällor inte kunna ställas. Om det den 1 januari 2005 finns sådana anläggningar för vilka det uppställts villkor om energieffektivitet och användning av förnybara energikällor skall villkoren upphöra att gälla.

Reglerna i 2 kap. 3 § miljöbalken om bästa möjliga teknik skall inte gälla ifråga om utsläpp av koldioxid för verksamhet som omfattas av lagen om handel med utsläppsrätter.

Kapitlet innehåller förslag på vissa förändringar i miljöbalken (avseende möjligheter att ställa krav på använd mängd fossila bränslen, på att i första hand använda förnybara energikällor och på energieffektivitet). Utgångspunkten för delegationens förslag är att skapa den flexibilitet som handelssystemet bygger på och som behövs för att verksamhetsutövarna skall tillåtas hantera koldioxidutsläppen på det sätt som bedöms vara mest kostnadseffektivt för den egna anläggningen.

Kapitlet inleds i avsnitt 13.1 med en kort beskrivning av de grundläggande skillnader i sätt att fungera som finns mellan miljöbalken och ett system för handel med utsläppsrätter. I avsnitt 13.2 sammanfattas de ställningstaganden som FlexMex2-utredningen gjorde i delbetänkande 2. Bakgrund och kvarstående frågor från delbetänkande 2 beskrivs i avsnitt 13.3. Synpunkter på berörda frågor från remissbehandlingen av delbetänkande 2 sammanfattas i avsnitt 13.4. I avsnitt 13.5 görs ett försök att belysa de frågor som

var oklara i delbetänkande 2. Delegationens överväganden och förslag redovisas i avsnitt 13.6.

### 13.1 Skillnader mellan miljöbalken och ett system för handel med utsläppsrätter

Handel med utsläppsrätter skiljer sig väsentligt från de regleringar som traditionellt finns på miljöområdet. De viktigaste regelverken är i detta sammanhang IPPC-direktivet<sup>1</sup> på EG-rättslig nivå och miljöbalken på nationell nivå.

Införandet av ett system för handel med utsläppsrätter väcker mot denna bakgrund ofrånkomligen frågor kring hur systemet skall förhålla sig till befintlig reglering för miljöskydd. Skall systemet för handel med utsläppsrätter ersätta äldre regleringar eller skall de tillämpas parallellt? Om de tillämpas samtidigt, skall de då hållas strikt åtskilda från varandra eller kan de integreras? I fallet med handelsdirektivet är frågan framför allt hur det förhåller sig till medlemsstaternas befintliga regleringar för miljöprovning av större punktkällor, vilket på europeisk nivå regleras genom IPPC-direktivet.

Det finns på ett principiellt plan fundamentala skillnader mellan IPPC-direktivet, som införlivats i svensk rätt genom miljöbalken, och systemet för handel med utsläppsrätter.

- IPPC-direktivet bygger på att verksamhetsutövaren är skyldig att inhämta tillstånd för drift av verksamheten. Den traditionella tillståndsordningen innebär en relativt detaljerad myndighetsstyrning, där samtliga aktörer skall uppnå ungefär samma skyddsnivå, dvs. bästa tillgängliga teknik (BAT, av engelskans Best Available Techniques).
- Utsläppshandel däremot baseras på synsättet att marknaden är bäst lämpad att finna en optimal lösning på fördelningen av resurserna förutsatt att aktörerna erbjuder lämpliga drivkrafter genom reglering av det totala antalet tillgängliga utsläppsrätter. Utsläppshandel förutsätter stor flexibilitet för den enskilde verksamhetsutövaren att själv bestämma nivån för miljöskyddet i verksamheten. Det viktiga är att de totala utsläppen begränsas av att det finns en begränsad mängd utsläppsrätter tillgängliga

---

<sup>1</sup> Rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. IPPC står för Integrated Pollution Prevention and Control.

inom systemet. Den totala mängden utsläppsrätter bestämmer skyddsnivån i systemet.

- Handelsdirektivet syftar till att minskningen av utsläppen av växthusgaser skall ske på ett kostnadseffektivt sätt. Detta krav saknas i IPPC-direktivet.

För att beakta dessa skillnader anges i handelsdirektivets artikel 26, som är en ändring i IPPC-direktivet, följande:

- Gränsvärden för växthusgaser skall kunna fastställas endast om det är nödvändigt för att förhindra betydande lokala föroreningar.
- Frågan om gränsvärden för utsläpp av andra ämnen än koldioxid omfattas inte av nationell diskretion. Sverige skall alltså även i fortsättningen föreskriva gränsvärden för förorenande ämnen, även om det påverkar verksamheternas koldioxidutsläpp.
- IPPC-direktivet ändras på så sätt att det blir *valfritt* för medlemsstaterna att ställa krav på energieffektivitet för förbränningsanläggningar eller andra anläggningar som avger koldioxid på platsen. Enligt den rättsliga analys som på uppdrag av FlexMex2-utredningen utförts av en arbetsgrupp vid juridiska institutionen vid Göteborgs universitet<sup>2</sup> gäller detta endast de delar av en anläggning där direkta utsläpp uppkommer, *men oavsett om anläggningen drivs med fossila bränslen eller bio-bränslen.*

I den svenska miljöbalken krävs att förnybara energikällor i första hand skall användas. Detta krav finns inte i IPPC-direktivet. Ett upprätthållande av miljöbalkens regel om förnybara energikällor står, enligt analysen från Göteborgs universitet, inte i strid med EG-rätten. Sverige har därför ur *rättslig synpunkt valfrihet* att upprätthålla eller ta bort kravet på att i första hand använda förnybara energikällor.

## 13.2 Delegationens tidigare ställningstagande

I delbetänkande 2 (*Handla för bättre klimat – tillstånd och tilldelning, m.m.*, SOU 2003:120) behandlade delegationen frågan om hur

---

<sup>2</sup> Handel med utsläppsrätter – förenlighet med miljöbalkens krav. Bilaga 5 i delbetänkande 2. SOU 2003:120.

handelsdirektivet förhåller sig till existerande miljö rätt, och om Sverige i sin lagstiftning bör utnyttja möjligheten att ersätta miljöbalkens krav med handelssystemet.

I delbetänkandet föreslog delegationen att vad som föreskrivs i miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kap. 3 § om användning av bästa möjliga teknik (BMT) inte skall gälla i fråga om utsläpp av koldioxid för verksamheter som omfattas av handelsdirektivet. Vidare föreslogs att bestämmelser ändras så att tillståndsmyndigheten inte får besluta om villkor som begränsar koldioxidutsläppen för verksamheter som ingår i handelssystemet. Delegationen föreslog också att möjligheten att föreskriva begränsningar i användningen av fossilt bränsle i syfte att begränsa koldioxidutsläppen inte får meddelas i miljö tillstånden för anläggningar.

I delbetänkande 2 tog delegationen däremot inte ställning till om Sverige bör utnyttja möjligheten att låta systemet för handel med utsläppsrätter ersätta miljöbalkens krav på energieffektivitet och på att i första hand använda förnybara energikällor. Delegationen förordade att dessa frågor skulle utredas vidare. I det följande kommer delegationen att återkomma till dessa frågor. Först beskrivs de frågor som kvarstår för ställningstagande från delbetänkande 2. Därefter redovisas remissinstansernas synpunkter på delbetänkande 2 i dessa delar.

### 13.3 Bakgrund och kvarstående frågor

I delbetänkande 2 konstaterade delegationen att IPPC-direktivet och miljöbalken ställer krav på energieffektivitet. Kravet innebär att berörda anläggningar inte skall förbruka mer energi än vad som är nödvändigt med hänsyn till hur mycket som produceras. Delegationen poängterade att detta krav har använts mycket sparsamt i svensk och utländsk praxis. Genom handelsdirektivet blir det när handelssystemet införs valfritt för Sverige att ställa krav på de delar av en anläggning där *direkta* utsläpp av koldioxid uppkommer. I analysen från Göteborgs universitet konstateras att denna valfrihet föreligger oavsett om utsläppen vid anläggningen kommer från fossila bränslen eller från biobränslen.

I miljöbalken finns krav på att förnybara energikällor i första hand skall användas.<sup>3</sup> Detta krav finns inte i IPPC-direktivet. Valet av energikälla har vanligtvis stor betydelse för en anläggnings koldioxidutsläpp, varför t.ex. krav på begränsad användning av fossila bränslen är problematiskt i relation till handelssystemets funktion.

Medlemsstaterna kan inte i frågor som är oreglerade i EG-rätten använda sig av regler som kommer i konflikt med annan gemenskapsrätt. Särskilt betydelsefullt är att nationella miljöregler inte får strida mot primärrätten i allmänhet och reglerna om fritt varuflöde på den inre marknaden i synnerhet. I delbetänkande 2 konstaterade delegationen emellertid att ett upprätthållande av miljöbalkens regel om förnybara energikällor inte står i strid med EG-rätten. Sverige har därför från rättslig synpunkt valfrihet att upprätthålla eller ta bort detta krav. Frågan om dess förenlighet med EG-rätten kan därför begränsas till att regeln inte förefaller stå i samklang med handelsdirektivets målsättning om att minskningen av koldioxidutsläppen skall ske på ett kostnadseffektivt sätt.

I delbetänkande 2 pekade FlexMex2-utredningen på tre oklarheter som gjorde att delegationen inte ville ta ställning till om vi i Sverige, som handelsdirektivet ger utrymme för, bör lyfta kravet på energieffektivitet och kravet på att i första hand använda förnybara energikällor. Dessa oklarheter var:

1. Om miljöbalkens krav på energieffektivitet och förnybara energikällor föreslås ersättas med handel med utsläppsrätter kan detta genomföras genom att den *tilldelade* mängden utsläppsrätter reflekterar den utsläppsnivå som skulle bli fallet om miljöbalkens krav tillämpades. Här liksom för övriga hänsynsregler avgörs ambitionsnivån med hjälp av BMT (Bästa Möjliga Teknik). Kraven på BMT gäller både koldioxidutsläpp och energianvändning. Problemet är att vi i dag inte vet vilken nivå på koldioxidutsläpp som en tillämpning av miljöbalkens krav på energieffektivitet och användning av förnybara energikällor motsvarar.
2. Enligt motiven till kommissionens förslag till handelsdirektiv<sup>4</sup> skall tilldelningen av utsläppsrätter inte vara större än vad som

---

<sup>3</sup> 2 kap. 5 § miljöbalken: Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara energikällor användas.

<sup>4</sup> Motiv till kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (KOM(2001) 581 slutlig).



- skulle bli fallet om IPPC-direktivet skulle tillämpas. Eftersom medlemsstaterna får välja om de vill ha kvar energieffektivitetskravet eller inte blir frågan om riktmärket skall vara med eller utan tillämpning av detta krav?
3. Dessutom framförde delegationen att slutlig ställning till dessa frågor skall tas först efter en kartläggning av hur andra länder avser att förfara.

### 13.4 Remissinstansernas synpunkter på delbetänkande 2 i dessa delar

*Positiva till att både ta bort kravet på energieffektivitet och kravet på förnybara energikällor*

*Boverket* konstaterar angående miljöbalkens krav på energieffektivisering och krav på förnybara energikällor att det är viktigt att de hinder som finns så långt som möjligt begränsas för att ge handelssystemet goda förutsättningar.

*Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)* förordar att miljöbalkens krav på energieffektivitet och förnybara energikällor ersätts av handel med utsläppsrätter. ITPS menar att klimatfrågan är ett globalt miljöproblem som inte lämpar sig för nationell politik utan kräver internationella åtgärder. Om EU:s handelssystem inte skulle visa sig effektivt så bör, enligt ITPS, Sverige verka för att EU-systemet vidareutvecklas i stället för att komplettera det med överlappande svenska styrmedel.

*Teknikföretagen* anser att för att Sverige skall få ta del av de kostnadsbesparingar som utsläppsreduktioner genom utsläppshandel på EU-nivå innebär, är det en förutsättning att krav på energieffektivitet och förnybara energikällor tas bort.

*Svenskt Näringsliv* vill ta bort kravet på energieffektivitet och förnybara energikällor för den handlande sektorn. Man säger att det är en prövotid för EU att införa ett system för handel med utsläppsrätter. Det viktiga i detta skede är därför att införa ett fungerande system som är så effektivt och enkelt som möjligt.

*SSAB* och *SKGS* menar att om kravet på energieffektivitet och förnybara energikällor finns kvar och utnyttjas vid fastställandet av villkor, innebär det att kriteriet för kostnadseffektivitet frångås och handelssystemet delvis sätts ur spel. Samma organisationer skriver också att energiaspekterna inom industriell verksamhet är pröv-

ningspliktiga och att ändringsåtgärder ur ett energiperspektiv i normalfallet kan leda till att hela verksamheten prövas. Om energi-effektivitetskravet bibehålls för anläggningar i handelssystemet skulle således åtgärder för att indirekt minska koldioxidutsläppen bromsas upp på grund av kravet på att åtgärderna först måste tillståndsprövas.

*Cementa AB* och *Svenska Kalkföreningen* anser att man inte skall använda dubbla styrmedel för att nå ett mål.

*LO* vill undvika att stapla styrmedel på varandra för ett och samma verksamhetsområde.

*Positiva till att ta bort kravet på att i första hand använda förnybara energikällor*

*Miljöbalkskommittén* anser att det inte i dag går att med någon säkerhet bedöma vilken styreffekt de två styrmedlen handel med utsläppsrätter respektive miljöbalken kan få på utsläpp av växthusgaser. Styreffekten av handeln är beroende av tillgång och efterfrågan på utsläppsrätter. Hur stor tillgången blir är inte känt och därmed inte styreffekten. Miljöbalkens krav på hänsyn är långtgående vad gäller energihushållning och användning av förnybara energikällor, men det finns ännu ingen praxis som visar var kravnivån ligger.

*Miljöbalkskommittén* bedömer att det kommer att innebära problem i den praktiska tillämpningen av miljöbalken att som föreslås i delbetänkandet både ha ett förbud mot villkor på använd mängd fossila bränslen och ha kvar kravet på att man i första hand skall använda förnybara energikällor.<sup>5</sup>

*Miljöbalkskommittén* anser att det är angeläget att det nya styrmedlet får en möjlighet att utvecklas och verka utan de restriktioner som vissa av hänsynsreglerna i miljöbalken skulle innebära. Förutom det föreslagna förbudet mot villkor på utsläpp av koldioxid och på använd mängd fossila bränslen, anser *Miljöbalkskommittén* också att kravet på att i första hand använda förnybara energikällor bör utgå för de sektorer som ingår i handelssystemet.

---

<sup>5</sup> I delbetänkande 2 föreslår *FlexMex2*-utredningen inte att ha kvar kravet på att man i första hand skall använda förnybara energikällor. Delegationen tog i avvaktan på ytterligare utredning inte ställning i frågan.

*Begränsa ändringarna i miljöbalken*

*Länsstyrelsen i Örebro län* anser att försiktighet bör tillämpas när det gäller förändringar i miljöbalken. Endast nödvändiga förändringar för att kunna införa handelssystemet skall genomföras. Uppfattningen delas av *Svea Hovrätt Miljöverdomstolen*. Hovrätten menar att innan man vet hur stor tillgången på utsläppsrätter blir och vilken effekt handelssystemet kommer att ha på koldioxidutsläppen, bör så små ändringar som möjligt göras i miljöbalken.

*Naturvårdsverket* anser att det krävs ytterligare klarhet innan ställning kan tas till ett eventuellt borttagande av energieffektivitetskravet.

*Avstyrker borttagandet av kravet på energieffektivitet och kravet på förnybara energikällor*

*Greenpeace* och *Miljöförbundet Jordens Vänner* motsätter sig alla åtgärder som försvagar existerande miljölagstiftning. *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att regeln i 2 kap. 5 § om energieffektivisering och förnybara energikällor bör behållas.

*Avstyrker borttagandet av energieffektivitetskravet*

*Chalmers tekniska högskola* anser att det i dagsläget inte finns anledning att förändra kraven på energieffektivitet. *Växjö tingsrätt* är av den preliminära uppfattningen att kraven i miljöbalken bör kvarstå.

*Avstyrker borttagandet av kravet på att i första hand använda förnybara energikällor*

*Svenska Trädbränsleföreningen* anser att kraven på förnyelsebar energi skall bibehållas i de sektorer som inte är utsatt för internationell konkurrens.

### *Tar inte ställning*

Ett antal remissinstanser vill att frågorna skall beredas ytterligare. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* menar att det finns tydliga inbyggda konflikter mellan handelsdirektivet och miljöbalkens bestämmelser och att dessa måste noggrant studeras så att en långsiktig harmonisering kan åstadkommas mellan regelverken. *Statskontoret, Konsumentverket och Svea Hovrätt* anser att det fordras ytterligare analys.

*Energimyndigheten* tar inte ställning i sakfrågan men anser att det inte nödvändigtvis gynnar miljön att behålla kraven på energieffektivisering. Därför talar mycket, enligt Energimyndigheten, för att kravet skall tas bort. Energimyndigheten poängterar att andra styrmedel kommer att träda i kraft som har betydelse för energieffektivisering. När det gäller att främja förnybara energikällor anser Energimyndigheten att koldioxidskatten haft större betydelse än miljöbalken.

## **13.5 Försök att klarlägga oklarheterna från delbetänkande 2**

*Vilken nivå på utsläpp av koldioxid motsvarar tillämpningen av miljöbalkens krav på energieffektivitet och att i första hand använda förnybara energikällor?*

Bedömningarna i denna fråga försvåras till en del av att antalet slutförda provningar enligt miljöbalken är begränsat för de anläggningar som faller under handelsdirektivet. Detta framgår av en utvärdering som Miljöbalkskommitténs sekretariat gjort på uppdrag av FlexMex2-delegationen.<sup>6</sup> Orsaken till att antalet är få är för det första att många verksamhetsutövare lämnade in tillståndsansökningar strax före årsskiftet 1998/99. Dessa ansökningar har därför prövats enligt miljöskyddslagen där energifrågor inte regleras. I mål prövade enligt miljöbalken har osäkerheten beträffande hurushållnings- och bränslevalsfrågor skall hanteras varit betydande. Vid de provningar som gjorts med stöd av miljöbalken har energifrågorna därför i flera fall satts på provotid.

---

<sup>6</sup> Handel med utsläppsrätter; dess påverkan på och samverkan med miljölagstiftningen. Kompletterande underlag till FlexMex2-utredningen. Erik Nyström 2003-09-11 och 2003-10-06.

Miljöbalkskommittén redovisade i sitt principbetänkande SOU 2002:50 en genomgång av ett antal länsstyrelsebeslut från mars till augusti 2001. Endast ett beslut redovisas där frågor om förnybara energikällor tagits upp. I detta fall ålades verksamhetsutövaren att under en provperiod utreda möjligheterna till att minska användningen av fossila bränslen.

Sekretariatet för Miljöbalkskommittén har från miljödomstolarna inhämtat domar från tiden 1 december 2002 till juni 2003. Sökanden redovisar hur man anser sig uppfylla de olika hänsynsreglerna, bl.a. kravet på hushållning med energi och att i första hand använda förnybara energikällor. Det man där anger eller åtar sig blir man genom domen normalt bunden av.

Det kan konstateras att det ännu inte utbildats någon praxis. Bl.a. har inga vägledande beslut fattats av miljööverdomstolen i de aktuella frågorna.

Normalt sett är de möjliga energibesparingarna mindre i kraft- och värmeproduktion än i industriprocesser. I en konsultrapport<sup>7</sup> beställd av Europeiska kommissionens miljödirektorat bedöms energiförbrukningen på EU-nivå för sektorer som omfattas av handelsdirektivet kunna minskas med mellan 5 och 25 procent. Man har då beaktat åtgärder som är lönsamma med 25 procents ränta (sic) och fem års avskrivning. Industrin har anmärkt att data är från åren 1995–98 och att åtgärderna måste vidtas när större ombyggnader ändå sker för att kostnaderna skall gälla. Energieffektiviteten bedöms kunna öka med ca 5 procent i förbränningsanläggningar och med ca 25 procent i raffinaderier samt massa- och pappersindustri.

Begreppet energieffektivitet för en enhet är inte definierat i IPPC-direktivet. Sekretariatet för Miljöbalkskommittén bedömer i sin rapport att det verkar rimligt att man menar verkningsgrad i den enskilda enheten. I detta sammanhang skulle det, enligt sekretariatet för Miljöbalkskommittén, kunna innebära hur stor andel av den i bränslet tillförda energin som utnyttjas till kemiska reaktioner i enheten och/eller nyttiggörs på annat sätt. Enligt konsultrapporten har svenska anläggningar med ovanstående definition en i internationell jämförelse hög energieffektivitet och begränsat utrymme för förbättringar. Sannolikt finns större utrymme för förbättringar i vissa andra EU-länder.

---

<sup>7</sup> AEA Technology Report: Energy Management in Industry 06/08/00.

Krav på energieffektivitet i ovan angivna mening ställs för närvarande inte i svenska miljötillstånd. Orsaken till detta torde, enligt sekretariatet för Miljöbalkskommittén, vara att verksamhetsutövarna och myndigheterna inte känner till någon alternativ, bättre teknik som skulle kunna användas. Vidare bedöms det ligga i verksamhetsutövarens eget intresse att anläggningen är energieffektiv. Ett förbud mot att ställa krav på energieffektivitet på enheter som släpper ut koldioxid skulle därmed inte på ett avgörande sätt öka förutsättningarna för handelssystemet att leda till minskade kostnader för att uppnå de miljömål som handelssystemet är avsett att resultera i. Å andra sidan ger av samma skäl kravet på att upprätthålla energieffektivitet enligt miljöbalken endast marginella effekter.

*Skall tilldelningen av utsläppsrätter ske med eller utan tillämpning av energieffektivitetskravet?*

Enligt företrädare för kommissionens miljödirektorat<sup>8</sup> gäller följande:

- Om kravet på energieffektivitet gäller i den nationella lagstiftningen, skall den nationella fördelningen av utsläppsrätter reflektera detta faktum.
- Om kravet inte gäller i den nationella lagstiftningen skall energieffektivitetskravet beaktas i fastställandet av landets totala antal tilldelade utsläppsrätter, men inte nödvändigtvis i fördelningen av utsläppsrätter till den enskilda anläggningen.

*Hur avser andra länder att förfara med valfriheten?*

Frågan togs upp av delegationens sekretariat vid ett möte i Dublin,<sup>9</sup> där ett 20-tal länder var representerade. Samtliga länder tillfrågades om hur respektive land avsåg att hantera valfriheten gällande kravet på energieffektivitet. Det var bara företrädare för två länder som redovisade ett preliminärt ställningstagande. Detta föranledde sekretariatet att gå ut med en skrivelse till de sex länder (Storbritannien, Tyskland, Nederländerna, Finland, Danmark och Frankrike) som sekretariatet besökte i början av år 2003 för att diskutera

<sup>8</sup> Skriftlig kommunikation med Magnus Gislev, Miljödirektoratet.

<sup>9</sup> Sammanträde med Monitoring Committee's Working Group III den 4 februari 2004.

implementeringen av det utkast till handelsdirektiv som då fanns tillgängligt. Skriftligt svar har till dags dato inkommit från Nederländerna, Finland, Frankrike och Storbritannien.

*Nederländerna* har valt att ta bort befintliga normer för energieffektivitet för de anläggningar som omfattas av handelsdirektivet. Motivet för att ta bort kravet har varit att man inte vill blanda ihop målet att reducera koldioxidutsläppen med medlet energieffektivitet. Man vill tillämpa *ett* styrmedel för att nå *ett* mål. Som ett starkt skäl anges dessutom att man genom att ta bort kravet på energieffektivitet minskar den administrativa bördan för berörd industri. Nederländerna har inrättat en speciell myndighet för att hantera handelsdirektivets tillståndsfrågor. Övriga miljötillstånd hanteras av provinsmyndigheter. Om kravet på energieffektivitet kvarstår skulle Nederländerna få två separata myndigheter som fattar beslut om tillstånd för en anläggning, vilket bedöms vara olämpligt.

*Finland* har beslutat att behålla kravet på energieffektivitet i den finska miljölagstiftningen. Orsaken till detta är att kraven på energieffektivitet i miljölagstiftningen har använts i samband med energirevisioner och frivilliga avtal om energihushållning.

*Frankrike* har inte tagit officiell ställning ännu, men de förslag till implementering av handelsdirektivet som diskuteras i Frankrike omfattar inte krav på energieffektivitet för förbränningsanläggningar.

*Storbritannien* har ännu inte tagit slutlig ställning i frågan men den pågående beredningen pekar på att man kommer att utnyttja valfriheten till att inte ställa krav på energieffektivitet på anläggningar som omfattas av handelsdirektivet.

I nuvarande skede finns alltså inte så mycket av vägledning att finna i hur övriga länderna avser att förfara.

### 13.6 Överväganden och förslag

Delegationen skall ta ställning till om Sverige vid genomförandet av handelsdirektivet i svensk rätt skall lyfta kravet på energieffektivitet och kravet på att i första hand använda förnybara energikällor.

En utgångspunkt för delegationens ställningstagande är att tilldelningen av utsläppsrätter i övriga EU-länder ännu inte är kända och att det därför råder en viss osäkerhet kring vilken betydelse handelssystemet kommer att få på de samlade koldioxidutsläppen, vilket manar till försiktighet. När taket för koldioxidutsläppen fast-

ställt är miljöeffekten av handelssystemet emellertid direkt avläsbar. Vilken effekt det kan få på nationella mål har delegationen tagit principiell ställning till i delbetänkande 1. Delegationen föreslog där att det är det totala antalet utdelade utsläppsrätter som skall avräknas mot ett nationellt mål.<sup>10</sup> Att avräkna det faktiska utsläppet konstaterade delegationen stod i strid med själva tanken med ett system för handel med utsläppsrätter.

Ovan har gjorts ett försök att sammanställa den ytterligare information i frågan som finns i förhållande till vad som var tillgängligt för delegationen vid dess ställningstagande i delbetänkande 2. Av det arbete som Miljöbalkskommitténs sekretariat har utfört på delegationens uppdrag framstår det som klart att ett frivilligt förbud i Sverige mot att ställa krav på energieffektivitet för de berörda anläggningarna skulle ha en mycket begränsad betydelse, eftersom de flesta svenska förbränningsanläggningar redan i dag är effektiva. Att upprätthålla energieffektivitetskravet har uppskattats ge en potentiell energivinst på några procent. Mot denna relativt begränsade vinst skall vägas den flexibilitet som handelssystemet bygger på och de administrativa kostnader som ett prövningsförfarande enligt miljöbalken skulle förorsaka verksamhetsutövaren.

I Europa i övrigt kan det dock enligt Miljöbalkskommitténs sekretariat finnas relevanta, outnyttjade effektivitetshöjande åtgärder. Däremot har besparingspotentialen i den svenska industrins processenheter som använder energi bedömts vara ganska omfattande. Dessa anläggningar berörs emellertid inte av den valfrihet som artikel 26 i handelsdirektivet ger utrymme för.

Ett handelssystem fungerar bäst om verksamhetsutövarna tillerkänns flexibilitet att hantera koldioxidutsläppen på det sätt som de bedömer vara mest kostnadseffektivt för den egna anläggningen. Det måste finnas utrymme för handel, dvs. en möjlighet att i enlighet med handelssystemets funktion köpa utsläppsrätter från annat håll. Av dessa skäl är det problematiskt för handelssystemets funktion om verksamheterna regleras av tillståndsvillkor som direkt eller indirekt sätter gränser för koldioxidutsläppen. Dessa praktiska problem skulle givetvis elimineras om kraven tas bort.

Vid en samlad bedömning har delegationen därför tagit ställning för att man i miljöbalken *bör ta bort kravet på energieffektivitet för*

---

<sup>10</sup> Det nationella målet om att minska utsläppen av växthusgaser med minst fyra procent skall enligt riksdagens beslut uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer. Riksdagen skall vid kontrollstationen år 2004, som komplement, överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.



*de delar av en anläggning där direkta utsläpp av koldioxid uppkommer men oavsett om anläggningen drivs med fossila bränslen eller biobränslen. De effektivitetsvinster som eventuellt skulle resultera om kravet på energieffektivitet bibehålls är enligt delegationens bedömning inte av en sådan storleksordning att de kan motivera en begränsning i verksamhetsutövarnas möjligheter att hantera koldioxidutsläppen på det sätt som bedöms vara mest kostnadseffektivt för den egna anläggningen. Denna flexibilitet är å sin sida central för handelssystemets funktionssätt.*

Det förtjänar i detta sammanhang påpekas att Miljöbalkskommittén i sitt remissvar inte uttalar sig för att ha kvar miljöbalkens krav på energieffektivitet i förbränningsanläggningar. Samtal med Miljöbalkskommitténs sekretariat visar att effekterna av kravet på energieffektivitet för förbränningsanläggningar är *marginella* jämfört med de effekter som kravet på energieffektivitet ger upphov till när det gäller industrins processenheter, som emellertid inte berörs av den valfrihet som artikel 26 i handelsdirektivet ger utrymme för.

Den kartläggning som varit möjlig att göra om hur andra länder avser att förfara gällande kravet på energieffektivitet är för begränsad för att dra några långtgående slutsatser. Det har emellertid framgått från de samtal som sekretariatet har haft med företrädare för ett stort antal EU-länder att frågan i dessa länder varken är av stor praktisk eller politisk betydelse.

Delegationen har vid en samlad bedömning tagit ställning för att i linje med Miljöbalkskommitténs principiella överväganden också föreslå att *kravet på att i första hand använda förnybara energikällor bör tas bort*. Det finns flera skäl som talar för det. Ett vägande skäl är naturligtvis att därmed elimineras de praktiska problem som skulle uppstå om å ena sidan inga villkor får ställas på använd mängd fossilt bränsle, som delegationen föreslog i delbetänkande 2 och som fått stöd av flertalet remissinstanser, och å andra sidan kravet på att i första hand använda förnybara energikällor upprätthålls.

Delegationen föreslår av de skäl som angavs i delbetänkande 2 att reglerna i 2 kap. 3 § miljöbalken om bästa möjliga teknik inte skall gälla ifråga om utsläpp av koldioxid för verksamhet som omfattas av lagen om handel med utsläppsrätter.

## 14 Behov av ytterligare reglering

I detta kapitel behandlas olika frågor som rör behovet av ytterligare reglering. I avsnitt 14.1 behandlas frågan om införlivandet av bestämmelsen i artikel 27 i handelsdirektivet om s.k. opt-out. Under år 2006 skall medlemsstaterna utarbeta sina nationella fördelningsplaner för åtagandeperioden 2008–2012. Till skillnad från förhållandena som gällde inför utarbetandet av fördelningsplanen för perioden 2005–2007 finns nu möjlighet att författningsreglera olika frågor om planen. Behovet av en sådan reglering belyses i avsnitt 14.2. I det avsnittet kommer även frågan om författningsregleringen av tilldelningen i stort att tas upp. För de ändringar och tillägg i handelsdirektivet som nu är under utarbetande inom EU och som kommer att presenteras i det s.k. länkdirektivet lämnas en redogörelse i avsnitt 14.3. I avsnitt 14.4 tar delegationen upp frågan om auktionering och andra frågor inför åtagandeperioden 2008–2012. En fråga som väckts under delegationens arbete är om handelssystemet skall regleras i en särskild lag som nu föreslås eller tas in i miljöbalken. Den frågan behandlar delegationen i avsnitt 14.5.

### 14.1 Handelsdirektivets bestämmelse om s.k. opt-out

**Delegationens bedömning:** Dispensmöjligheten för vissa anläggningar bör utredas ytterligare för att uppfylla kraven i artikel 27 i handelsdirektivet.

I artikel 27.1 i handelsdirektivet föreskrivs att medlemsstaterna får till kommissionen ansöka om att anläggningar tillfälligt skall undantas från handelssystemet t.o.m. den 31 december 2007. I ansökningarna skall varje sådan anläggning anges och ansökningarna skall offentliggöras. Detta förfarande kallas opt-out. Vidare föreskrivs i artikel 27.2 att kommissionen kan medge tillfälligt undantag från

att ingå i handelssystemet under vissa förutsättningar. Dessa förutsättningar är att anläggningarna

- till följd av nationell politik kommer att begränsa sina utsläpp lika mycket som om de vore underkastade bestämmelserna i handelsdirektivet,
- kommer att vara underkastade krav på övervakning, rapportering och kontroll vilka motsvarar de krav som föreskrivs i artiklarna 14 och 15, och
- kommer att vara underkastade påföljder som åtminstone motsvarar de påföljder som avses i artikel 16.1 och 16.4 om de nationella kraven inte uppfylls.

I prop. 2003/04:132 uttalar regeringen att den i linje med vad som redovisades i riktlinjepropositionen förbehåller sig en möjlighet att lämna dispens i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 27. Regeringen föreslår därför att en dispensregel tas in i lagen om utsläpp av koldioxid. Emellertid uttalar inte något i propositionen om hur de ovan angivna kraven i artikel 27 skall uppfyllas. I vart fall vad gäller kraven om att anläggningarna skall vara underkastade påföljder som åtminstone motsvarar de som föreskrivs i artikel 16.1 och 16.4 torde det vara nödvändigt att frågan regleras i lag. Mot bakgrund av vad som nu anförts gör delegationen den bedömningen att dispensfrågan bör utredas ytterligare.

## 14.2 Tilldelningsfrågor

**Delegationens förslag:** Regeringen skall upprätta en nationell fördelningsplan inför varje åtagandeperiod. Regeringen skall även

- offentliggöra planen och anmäla den till kommissionen senast 18 månader före starten för åtagandeperioden, och
- fastställa det totala antalet utsläppsrätter för åtagandeperioden senast 12 månader före det att perioden startar.

Verksamhetsutövare skall lämna uppgifter till regeringen som skall ligga till grund för den nationella fördelningsplanen.

**Delegationens bedömning:** Frågan om regleringen av förutsättningarna för att en verksamhetsutövare skall tilldelas utsläppsrätter bör belysas ytterligare inför åtagandeperioden 2008–2012.

Regeringen har beslutat om en nationell fördelningsplan i enlighet med bestämmelserna i artikel 9 i handelsdirektivet. Som stöd för fördelningsplanen finns riksdagens beslut att bemyndiga regeringen att utarbeta och till kommissionen överlämna en plan för fördelning av utsläppsrätter. Därmed biföll riksdagen regeringens hemställan i riktlinjepropositionen. I den propositionen gjorde regeringen ett antal bedömningar av vad som skulle ligga till grund för den nationella fördelningsplanen. Regeringen uttalade i det sammanhanget bl.a. att planen bör baseras på de principer och överväganden som regeringen presenterade i den propositionen och vad som anges i bilaga III till handelsdirektivet. Regeringen gör i prop. 2003/04:132 inte någon bedömning av behovet av en författningsreglering för de nationella fördelningsplanerna för de femåriga åtagandeperioderna som startar år 2008.

Delegationen har inte tidigare haft skäl till något ställningstagande i frågan om författningsreglering av fördelningsplanen. I bilaga 4 till delbetänkande 2<sup>1</sup> gjorde f.d. justitierådet Staffan Vängby den bedömningen att det finns behov av att i lag reglera fördelningsplanen och att i samma lag ta in bestämmelser om förutsättningarna för att verksamhetsutövare skall tilldelas utsläppsrätter. I prop. 2003/04:132 föreslås att regeringen skall meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter, grundade på den nationella fördelningsplanen. Över detta sätt att reglera tilldelningen av utsläppsrätter har Lagrådet inte haft något att erinra.

Enligt delegationen finns det nu anledning att föra in regler i lagen om handel med utsläppsrätter som föreskriver en skyldighet för regeringen att inför varje åtagandeperiod upprätta en nationell fördelningsplan och en uppgiftsskyldighet för verksamhetsutövare att lämna uppgifter till regeringen som grund för planen. Vidare bör det föreskrivas en skyldighet för regeringen att i enlighet med artikel 9.1 offentliggöra planen och anmäla den till kommissionen senast 18 månader före det att åtagandeperioden startar. Skyldigheten enligt artikel 11.2 om att senast 12 månader före det att åtagandeperioden startar fastställa det totala antalet utsläppsrätter bör enligt delegationen tas in i lagen om handel med utsläppsrätter som ett åliggande för regeringen.

---

<sup>1</sup> För utredningen har f.d. justitierådet Staffan Vängby avgivit utlåtandet "Rättsliga aspekter på den nationella fördelningsplanen enligt EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser", daterat 2003-08-15. Utlåtandet återfinns som bilaga 4 till SOU 2003:120.

När det gäller regleringen av förutsättningarna för den tilldelning som skall beslutas av tillsynsmyndigheten bör den belysas ytterligare inför åtagandeperioden 2008–2012.

### 14.3 Länkdirektivet

Artikel 30.3 i handelsdirektivet förskriver följande. Det är önskvärt och viktigt att koppla de projektbaserade mekanismerna till gemenskapens system för att uppnå målen att både minska de globala utsläppen av växthusgaser och uppnå kostnadseffektivitet i gemenskapens system. Därför kommer utsläppstillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna att erkännas för användning i handelssystemet enligt de närmare bestämmelser som antas av Europaparlamentet och rådet på förslag från kommissionen, vilket bör tillämpas parallellt med gemenskapens system 2005. Utnyttjandet av mekanismerna skall i enlighet med relevanta bestämmelser i Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen fungera som komplement till inhemska åtgärder.

Kommissionen har utarbetat ett sådant förslag som f.n. är föremål för ställningstagande av rådet och parlamentet. Förslaget innebär vissa ändringar i och tillägg till handelsdirektivet. Det föreslås bl.a. hur en utsläppsminskingsenhet (ERU) enligt artikel 6 i Kyotoprotokollet respektive en certifierad utsläppsminskning (CER) enligt artikel 12 i Kyotoprotokollet skall omvandlas för att kunna användas inom handelssystemet. Det är i skrivande stund inte känt när länkdirektivet skall börja gälla. Enligt en överenskommelse mellan regeringskansliet och delegationen skall arbetet med att införliva länkdirektivet främst skötas inom regeringskansliet.

### 14.4 Auktionering och andra frågor inför åtagandeperioden 2008–2012

<p><b>Delegationens bedömning:</b> Det är angeläget att analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att använda ett auktionsförfarande för tilldelning av utsläppsrätter för åtagandeperioden 2008–2012.</p>
--

I artikel 10 i handelsdirektivet föreskrivs att minst 90 procent av utsläppsrätterna skall medlemsstaterna fördela gratis för åtagandeperioden 2008–2012. Resterande del av utsläppsrätterna kan då fördelas på annat sätt som t.ex. genom auktionering. Regeringen uttalade i prop. 2003/04:31 att den avsåg att analysera möjligheten att utnyttja auktionering för denna period. Under riksdagsbehandlingen uttalades att utskottet delade uppfattningen, som framförts under motionsbehandlingen av propositionen, att det finns betydande fördelar med auktionering vid fördelningen av utsläppsrätter särskilt som auktionering överensstämmer med principen om att förorenaren betalar. Utskottet anförde vidare att det i likhet med regeringen anser det viktigt att i god tid analysera möjligheten att använda auktion inför perioden 2008–2012 och att en analys av en tänkbar utformning av ett auktionsförfarande och dess konsekvenser kommer att ske i FlexMex2-utredningens fortsatta arbete (bet. 2003/04:MJU11).

Delegationen ser det som en angelägen uppgift att utreda frågan om auktion inom de ramar som föreskrivs i artikel 10 i handelsdirektivet och avser att i sitt fortsatta arbete prioritera den frågan.

Enligt artikel 30 skall en översyn och vidare utveckling göras av handelssystemet. I artikel 30.1 anges att kommissionen senast den 31 december 2004 får överlämna ett förslag till Europaparlamentet och rådet om att ändra bilaga I till handelsdirektivet, så att den innefattar andra verksamheter och utsläpp av de andra växthusgaser som anges i bilaga II.

Kommissionen skall vidare upprätta och senast den 30 juni 2006 överlämna en rapport om tillämpningen av handelsdirektivet med nödvändiga förslag till parlamentet och rådet. Rapporten skall därvid beakta följande frågor.

- Ytterligare bearbetning av bilagorna I och II till handelsdirektivet bl.a. vad gäller frågan om direktivet skall omfatta andra delsektorer såsom kemiindustri, aluminiumindustri och transportsektorn.
- Kopplingen mellan handelssystemet och den internationella handeln med utsläppsrätter.
- Ytterligare harmonisering av fördelningsmetoden (inbegripet auktionering efter år 2012) och kriterierna för de nationella fördelningsplanerna.
- Utnyttjandet av tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna.

- Sambandet mellan handelssystemet och annan politik och andra åtgärder i samma syfte på såväl nationell nivå som gemenskapsnivå och då inbegripet skattepolitik.
- Lämpligheten av att införa ett gemensamt register för hela gemenskapen.
- Nivån för påföljderna för underlåtenheten att överlämna tillräckligt många utsläppsrätter.
- Hur marknaden för handeln med utsläppsrätter fungerat och särskilt ange eventuella störningar av handeln.
- Hur handelssystemet skall anpassas till en utvidgad europeisk union.
- Om det är praktiskt genomförbart att utveckla riktmärken för hela gemenskapen vilka skall ligga tillgrund för fördelningen av utsläppsrätter med beaktande av bästa möjliga teknik och kostnadsanalys.

Uppräkningen av de punkter som kommissionen skall redovisa visar att det är ett brett spektrum av frågor. Några frågor är sådana att de ganska enkelt kan föras in i handelssystemet medan andra frågor kräver en harmonisering som kan komma att kräva åtskilligt arbete. Enligt delegationen är det därför svårt att uttala sig om vilka av dessa frågor som kan komma att innebära ändringar i handelsdirektivet redan under åtagandeperioden 2008–2012. Det är därvid av betydelse att notera att förslagen, utom i de delar som föreskrivs i artikel 30.1, skall lämnas av kommissionen senast den 30 juni 2006, dvs. vid samma tidpunkt som den nationella fördelningsplanen senast skall överlämnas till kommissionen.

#### 14.5 Var skall handelssystemet regleras?

<b>Delegationens förslag:</b> Handelssystemet bör även fortsättningsvis regleras i särskild lagstiftning.
---

Under arbetet i delegationen har frågan väckts om var handelssystemet skall regleras. En uppfattning som framförts är att den strävan som bl.a. låg bakom tillkomsten av miljöbalken att hålla all miljölagstiftning samlad även skall omfatta handelssystemet. Enligt delegationen har emellertid en sådan uppfattning inte tillräckligt beaktat de grundläggande skillnader i de styrmedel som i dag regleras i miljöbalken i förhållande till det styrmedel som tillhandahålls

genom handelssystemet. Vidare är det på det sättet att många av de regler som föreslås i lagen om handel med utsläppsrätter till sitt slag är sådana att de f.n. inte förekommer i miljöbalken. Vad som anförts talar enligt delegationen för att handelssystemet även i fortsättningen skall regleras i särskild lagstiftning även om det förekommer en viss koppling vad gäller villkor och förfarandet vad avser tillstånd.



## 15 Förslagets konsekvenser

Av kommittéförordningen (1998:1474) framgår att offentliga utredningar skall genomföra vissa konsekvensbeskrivningar. Enligt förordningen (16 §) skall dock regeringen i utredningsuppdraget närmare ange vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande. I FlexMex2-utredningens direktiv (dir. 2001:56) anges således att delegationen skall redovisa samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser av sina förslag och belysa konsekvenserna för små företags arbetsförutsättningar. Vidare anges att delegationen skall analysera om förslagen är förenliga med EG:s regler för statsstöd.

Genom förslagen i delegationens andra delbetänkande (SOU 2003:120) och förslagen i det nu föreliggande delbetänkandet har delegationen redovisat förslag till hur införandet av EU:s system för handel med utsläppsrätter författningsmässigt bör hanteras för svensk del. I delbetänkande 2 lämnades förslag till en tidsbegränsad lagstiftning avsedd att behandla alla nödvändiga bestämmelser för att tillstånds- och tilldelningsfrågorna skall kunna vara behandlade i sådan tid att handeln med utsläppsrätter skall kunna börja fr.o.m. år 2005. Genom de förslag som lämnas i det nu föreliggande delbetänkandet finns det ett komplett lagförslag för handel med utsläppsrätter. Den kompletta lagen om utsläppsrätter kan därmed träda i kraft den 1 januari 2005.

Vid en bedömning av konsekvenserna av delegationens förslag bör man ha i åtanke att Sverige som medlem av EU är skyldigt att ansluta sig till och i svensk lagstiftning införa de i handelsdirektivet angivna reglerna för handelssystemet. Handlingsalternativet att välja att inte införa en reglering är således inte möjligt. Att det kommer att uppstå någon form av konsekvenser av det slag som tas upp i kapitlet är därför ofrånkomligt.

I det följande beskrivs de konsekvenser – i de dimensioner som anges i kommittédirektiven – som kan antas bli följderna av delega-

tionens förslag. Resonemanget tar i första hand sikte på de förslag som presenteras i det nu föreliggande delbetänkandet. Delegationen har även redovisat konsekvensanalyser i sina två första delbetänkanden (SOU 2003:60 och SOU 2003:120), och på vissa punkter hänvisar delegationen till dessa för ytterligare information.

### 15.1 Samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser

EU:s system för handel med utsläppsrätter syftar till att EU och dess medlemsstater skall uppnå sina åtaganden i Kyotoprotokollet på ett kostnadseffektivt sätt. För de sektorer som omfattas av handelsdirektivet kommer marginalkostnaderna för att uppnå Kyotoåtagandet att jämnas ut mellan medlemsländerna. Att sätta ett exakt värde på den ökade kostnadseffektiviteten är av naturliga skäl svårt. Överslagsmässiga beräkningar av kommissionen tyder dock på att kostnaderna för att uppnå EU:s åtagande i Kyotoprotokollet kan bli upp till 35 procent lägre än om utsläppsminskningarna helt skall ske inom respektive medlemsstat enligt bördefördelningen<sup>1</sup>.

För svensk del redovisade delegationen i sitt första delbetänkande uppskattningar som tyder på att kostnaderna för att uppnå det nationella åtagandet kan bli ca 1–3 miljarder kronor lägre per år med handelssystemet jämfört med om enbart handel i Sverige tillåts. Delbetänkande 1 innehåller även andra typer av samhällsekonomiska konsekvensanalyser, t.ex. om hur handel med utsläppsrätter kan påverka olika branscher (se vidare SOU 2003:60, kapitel 10).

Frågan om vi i Sverige bör använda både koldioxidskatter och handel med utsläppsrätter för att möta våra klimatmål och internationella åtaganden eller om de anläggningar som omfattas av det europeiska handelssystemet skall befrias från koldioxidskatten diskuteras ingående i kapitel 12, och har även behandlats i delegationens två första delbetänkanden. För en genomgång av samhällsekonomiska och andra konsekvenser av ett borttagande av koldioxidskatten – t.ex. konsekvenser för utsläppen – hänvisas därför till kapitel 12 samt till delbetänkande 1 och 2.

---

<sup>1</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, KOM (2001) 581 slutlig.

Delegationen har i kapitel 12 kommit till slutsatsen att koldioxidskatten bör tas bort för de anläggningar som omfattas av lagen om handel med utsläppsätter, med undantag för anläggningar inom värmeproduktion. För att undvika dubbelbeskattning bör dock företagen inom värmesektorn ges rätt till kompensation för kostnaden för den del av utsläppen som täcks av inköpta utsläppsätter. En sådan kompensation bör utformas så att det samlade skatteuttaget, samt kostnaden för inköp av utsläppsätter, inte överstiger nivån på koldioxidskatten före kompensationen. Ett borttagande av koldioxidskatten medför givetvis vissa statsfinansiella konsekvenser och att ett finansieringsbehov uppstår. Som poängteras i kapitel 12 har det dock för delegationen framstått som viktigast att ta ställning till den principiella frågan om koldioxidskatten skall bibehållas eller ej. När det gäller frågan om hur borttagandet av koldioxidskatten skall finansieras har delegationen övervägt de alternativ som presenterades i delbetänkande 2. Av dessa finner delegationen, efter vidare överväganden och efter remissinstansernas synpunkter på finansieringsalternativen, att skatteinbortfallet bör finansieras med en kombination av en särskild fastighetsskatt på vattenkraftföretag och/eller en höjning av koldioxidskatten på drivmedel.

Delegationen har i kapitel 10 i det nu föreliggande delbetänkandet sökt uppskatta hur stora offentliga kostnader som uppstår till följd av införandet av handel med utsläppsätter. Med en grov uppskattning anges där att *etablerandet av systemet* medför kostnader av engångskaraktär, främst under åren 2003–2004, om ca 23–28 mkr, varav ca 8 mkr kopplat till registret. Därtill uppstår *kostnader för den löpande verksamheten*, dvs. i första hand från år 2005 och framåt, vilka uppskattas till ca 12–13 mkr/år, varav ca 5 mkr/år kopplat till registret.

Dessa kostnader medför vissa statsfinansiella konsekvenser. Beträffande frågan om hur de offentliga kostnader som uppstår bör finansieras, finner delegationen inte skäl att närmare behandla de engångskostnader som uppstår för att etablera systemet, eftersom dessa kostnader vid den här tidpunkten får förutsättas redan vara finansierade. När det gäller kostnaderna för den löpande verksamheten är delegationens bedömning att åtminstone delar av finansieringsbehovet bör kunna täckas med avgifter. Sålunda har delegationen förslagit att – till följd av vad som anges i registerförordningen – Energimyndigheten bör ha rätt att ta ut avgifter för upprättande och förande av konto i utsläppsättsregistret, enligt de närmare

föreskrifter som regeringen meddelar. Avgiften får dock inte vara beskaffad så att den baseras på kostnader för löpande transaktioner. Vidare har delegationen föreslagit att regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Energimyndigheten utreda vilka förutsättningar som i övrigt finns för att med avgifter finansiera de offentliga kostnader som uppstår i samband med den löpande verksamheten kring handeln med utsläppsrätter. Om ett sådant fortsatt utredningsarbete skulle visa att den löpande verksamheten till någon del behöver anslagsfinansieras, så förutsätter delegationen att omdisponeringar kan ske inom befintliga ramar.

## 15.2 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar

Handelssystemet kommer att för svensk del omfatta ca 500 anläggningar inom energisektorn och energiintensiv industri. De svenska företag som berörs är av varierande storlek. Genom att handelsdirektivet för flertalet berörda anläggningstyper innehåller någon form av tröskelvärde för att omfattas, t.ex. krav på minsta produktionsvolym e.d., kan dock antas att förhållandevis få små företag kommer att ingå i systemet<sup>2</sup>. I den mån små företag berörs av systemet torde det i första hand röra sig om mindre fjärrvärme-företag.

Införandet av handelssystemet kommer oundvikligen att medföra vissa nya administrativa krav på berörda företag. Det handlar i första hand om att verksamhetsutövare vars anläggningar omfattas av handelssystemet kommer att vara tvungna att ansöka om tillstånd att få släppa ut växthusgaser och om tilldelning av utsläppsrätter, samt att varje år övervaka, låta kontrollera och rapportera sina utsläpp till aktuell myndighet och överlämna rätt antal utsläppsrätter.

I propositionen *Handel med utsläppsrätter I* (prop. 2003/04:132) uppskattar regeringen en verksamhetsutövares tidsåtgång för en ansökan om tillstånd respektive för en ansökan om tilldelning av

---

<sup>2</sup> Inom EU definieras små och medelstora företag som företag med färre än 250 anställda, som antingen har en årlig omsättning som inte överstiger 40 miljoner euro eller en årlig balansomslutning som inte överstiger 27 miljoner euro, och som uppfyller vissa kriterier om oberoende ställning. I det fall det är nödvändigt att skilja mellan små och medelstora företag definieras det lilla företaget som ett företag som har färre än 50 anställda, och antingen en årlig omsättning som inte överstiger 7 miljoner euro, eller en årlig balansomslutning som inte överstiger 5 miljoner euro, och uppfyller kriterierna om oberoende ställning. Källa: [www.nutek.se](http://www.nutek.se).

utsläppsrätter till vardera ca en arbetsdag. I det sammanhanget uppskattas kostnaden per timme till 800 kronor, vilket alltså innebär att kostnaden per anläggning för dessa två ansökningsprocedurer kan uppskattas till ca 6 400 kronor gånger två. Med denna beräkning skulle företagens kostnader för att ansöka om tillstånd och om tilldelning av utsläppsrätter totalt sett uppgå till ca 6 miljoner kronor. Enligt delegationens mening är det dock svårt att säga hur arbetskrävande de två ansökningsprocedurerna egentligen blir för företagen. Tidsåtgången och den samlade arbetsinsatsen kan mycket väl visa sig vara mer omfattande än vad regeringens uppskattning gör gällande.

Varken tillstånds- eller tilldelningsproceduren är årligen återkommande. Det är däremot övervakningen, kontrollen och rapporteringen av utsläpp, som sannolikt blir den kostnadsintensivaste delen för berörda företag. Att delegationen föreslagit att åtminstone delar av de löpande, offentliga kostnader som uppstår till följd av handelssystemet bör finansieras genom avgifter (se avsnitt 15.1) innebär givetvis också att berörda företag påförs en kostnad.

De administrationskostnader som uppstår för företagen till följd av införandet av handel med utsläppsrätter torde vara relativt sett mer betungande för små företag än för stora.

### **15.3 Förslagets förenlighet med EG:s regler för statsstöd**

De förslag som lämnas i det nu föreliggande delbetänkandet är av sådant slag att frågan om förslagets förenlighet med statsstödsreglerna i stort sett inte är relevant.

I sammanhanget bör dock sägas att det borttagande av koldioxidskatten för den internationellt konkurrensutsatta delen av den handlande sektorn som delegationen föreslagit måste anmälas till kommissionen som ett statsstödsärende. Huvudregeln i statsstödsreglerna är att en medlemsstat inte kan ha differentierade beskattningsnivåer inom näringslivet med mindre än att särskilda regler är uppfyllda. Borttagandet av koldioxidskatten torde dock godkännas eftersom det av energiskattedirektivets artikel 17.1 b och 17.4 framgår bl.a. att man får sätta ner eller slopa skatten om man inför handel med utsläppsrätter under förutsättning att detta leder till att miljöskydds mål uppnås eller energieffektiviteten för-

bättras, i stort sett motsvarande vad som skulle ha uppnåtts om EU:s minimiskattesatser hade iakttagits.

#### 15.4 Behov av samlad bedömning

I 2002 års klimatpolitiska beslut (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02MJU10, rskr. 2001/02:163) har riksdagen fastslagit att de svenska utsläppen av de sex växthusgaserna som ett medelvärde för perioden 2008–2012 skall vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990. Utsläppsvärdena skall normalårskorrigeras för att säkerställa jämförbarhet mellan åren med avseende på variation i temperatur och nederbörd. Enligt det klimatpolitiska beslutet skall det nationella målet uppnås utan kompensation för upptag i sankor och utan användning av flexibla mekanismer. Vid en kontrollstation år 2004 avser regeringen att överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.

De svenska anläggningar som kommer att omfattas av det EU-omfattande system för handel med utsläppsrätter som skall införas från den 1 januari 2005 står för ca en tredjedel av Sveriges koldioxidutsläpp. För att vi skall kunna nå det mål som anges i 2002 års klimatpolitiska beslut behöver åtgärder vidtas såväl i den handlande sektorn som i de icke-handlande sektorerna. För att kunna bedöma vad som är rimliga åtaganden i den handlande respektive de icke-handlande sektorerna krävs därför att en samlad bedömning görs.

Delegationen har inte inom ramen för sitt arbete haft möjlighet att göra en sådan samlad bedömning. Däremot framhöll delegationen i sitt första delbetänkande att det behöver göras en överordnad konsekvensanalys och koordinering av hanteringen av olika befintliga och föreslagna styrmedel på miljöområdet (varav handel med utsläppsrätter är ett). Vidare uttalade delegationen att en sådan överordnad konsekvensanalys och koordinering är nödvändig för att en helhetsbedömning, t.ex. mellan den handlande och den icke-handlande sektorernas ansvar för att nå klimatmålen, skall kunna göras. Delegationen föreslog därför att regeringen borde låta utreda förutsättningarna och formerna för hur en sådan nödvändig samordning skall kunna komma till stånd.

I detta sammanhang finns skäl att påpeka att det behov delegationen tidigare sett av en samlad bedömning nu får förutsättas bli tillgodosett genom de uttalanden regeringen gjort i propositionen

*Riktlinjer för genomförande av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser* (prop. 2003/04:31, bet. 2003/04:MJU11, rskr. 2003/04:150). I denna anger regeringen att en övergripande analys och samordning av skilda styrmedel bör göras inom ramen för arbetet med 2004 års kontrollstation i syfte att åstadkomma en effektiv miljöstyrning inom klimatområdet som överensstämmer med Sveriges klimatmål och inom ramen för reformeringen av det svenska energiskattesystemet i syfte att förbättra miljöstyrningen och effektivisera energianvändningen inom näringslivet. I sammanhanget sägs ett viktigt inslag i det fortsatta arbetet vara en samordning mellan miljöbalkens regelsystem, energibeskattningen och alternativa styrmedel som handel med elcertifikat och utsläppsrätter samt långsiktiga avtal.

## 16 Författningskommentar

I författningskommentaren hänvisas till lagen (2004:000) om utsläpp av koldioxid. Hänvisningen avser den lag som föreslås i prop. 2003/04:132 med samma namn. I kapitel 9 i betänkandet lämnas en redogörelse till skälen varför lagen om utsläpp av koldioxid ersätts med en ny lag – lag om handel med utsläppsrätter – den 1 januari 2005. I 4 kap. i förslaget till lag om handel med utsläppsrätter finns bestämmelser om det utsläppsrättsregister i vilket noteringar skall göras i enlighet med den registerförordning som är under utarbetande inom kommissionen. Tidigast i juli 2004 kommer kommissionen att anta en registerförordning. I vårt arbete nu har vi utgått från ett utkast till förordning som medtagits som bilaga 3 till betänkandet. I det sammanhanget måste påpekas att vi inte haft tillgång till alla bilagor till förordningen. Enligt tjänstemän vid kommissionen kommer det att i fråga om anteckningar om panträtt, utmätning, kvarstad, betalningssäkring och konkurs finnas utrymme för nationella regler.

### 16.1 Förslaget till lag om handel med utsläppsrätter

#### 1 kap. Inledande bestämmelser

##### Lagens innehåll och ändamål

*1 § Lagens ändamål är att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. I detta syfte innehåller lagen bestämmelser om tillstånd till utsläpp av växthusgaser, tilldelning av utsläppsrätter, registrering av utsläppsrätter, övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser samt redovisning av utsläppsrätter.*

*Utsläppsrätter kan överlätas till fysiska och juridiska personer.*



I paragrafens *första stycke* återges i sak vad som föreskrivs i artikel 1 i handelsdirektivet. Genom paragrafens *andra stycke* införlivas artikel 12.1 a med den skillnaden att paragrafen inte säger något om att det skall gälla överlåtelse mellan fysiska och juridiska personer inom gemenskapen. Skälet till detta är att det inte skall finnas någon begränsning vad gäller överlåtelse till personer bosatta inom gemenskapen utan utsläppsrätter skall kunna överlåtas till personer oavsett var de är bosatta i världen.

2 § 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,

*registerförordningen*: kommissionens förordning (EG) nr xx/xx 2004 av den xx xx 2004 om ett standardiserat och säkert registersystem enligt artikel 19.3 i direktiv 2003/87/EG och artikel 6.1 i beslut 280/2004/EG

*utsläpp*: utsläpp i atmosfären av växthusgaser från källor belägna inom en anläggning,

*utsläppsrätt*: ett överlåtbart bevis som ger rätt att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter under en fastställd period i enlighet med bestämmelserna i denna lag och i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen,

*växthusgaser*: koldioxid, metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkolväten och svavelhexafluorid,

*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,

*ton koldioxidekvivalenter*: ett ton koldioxid eller en mängd av någon annan av växthusgaserna metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkolväten eller svavelhexafluorid som har en motsvarande potential för global uppvärmning,

*åtagandeperiod*: femårsperioder med start år 2008.

Definitionen av *anläggning*, *handelsdirektivet* och *verksamhetsutövare* motsvarar vad som gäller enligt 1 kap. 2 § lagen om utsläpp av koldioxid. Hänvisningar till kommissionens förordning (EG) nr xx/xx 2004 av den xx xx 2004 om ett standardiserat och säkert registersystem enligt artikel 19.3 i direktiv 2003/87/EG och artikel 6.1 i beslut 280/2004/EG finns på ett flertal ställen i förevarande lag varför en förkortning, *registerförordningen*, tagits in. I förevarande paragraf definieras *utsläpp* på det sätt som anges i artikel 3 b i handelsdirektivet. Det är således fråga om utsläpp av växthusgaser till skillnad från vad som gäller enligt lagen om utsläpp av koldioxid. Med *växthusgaser* avses de gaser som anges i bilaga II till handelsdirektivet. Det är värt att notera att enligt en övergångsbestämmelse till förevarande lag skall med växthusgaser under perioden 2005–2007 endast avses koldioxid. I fråga om definitionen av *utsläppsrätt* överensstämmer den i sak med vad som sägs i artikel 3 a i handelsdirektivet. Denna reglering skiljer sig från vad som gäller enligt lagen om utsläpp av koldioxid där definitionen av utsläppsrätt finns intagen som en materiell bestämmelse (3 kap. 2 §). Definitionen av *ton koldioxidekvivalenter* motsvarar handelsdirektivets definition i artikel 3 j. Med *åtagandeperiod*, som inte finns definierad i handelsdirektivet, avses de femårsperioder som startar år 2008 och som innebär åtaganden enligt Kyotoprotokollet. Om endast perioden 2005–2007 avses används beteckningen perioden. För det fall det i förevarande lag används beteckningen tidsperiod avses såväl perioden 2005–2007 som åtagandeperioder.

## 2 kap. Tillstånd till utsläpp av växthusgaser

### Allmänt om tillstånd

1 § *Utsläpp av växthusgaser får inte ske utan tillstånd enligt denna lag, om utsläppet sker från*

1. *förbränningsanläggning med en installerad tillförd effekt på mer än 20 megawatt eller en sådan anläggning som är ansluten till ett fjärrvärmenät med en total installerad tillförd effekt över 20 megawatt,*
2. *mineraloljeraffinaderi,*
3. *koksverk,*
4. *anläggning för produktion eller bearbetning av järnmetaller,*

5. anläggning för produktion av cementklinker eller kalk i roterugn, produktion av glas samt tillverkning av keramiska produkter genom bränning, samt

6. anläggning för tillverkning av papper, papp eller pappersmassa.

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

Paragrafen motsvarar 2 kap. 1 § lagen om utsläpp av koldioxid.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att anläggning som avses i 1 § första stycket på grund av anläggningens kapacitet inte skall omfattas av tillståndsplikten, om sådana föreskrifter är förenliga med handelsdirektivet.

Om samma verksamhetsutövare utövar flera verksamheter inom samma sektor och inom samma anläggning eller på en och samma plats, får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriva att produktionskapaciteten 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.

Paragrafen motsvarar i sak 2 kap. 2 § lagen om utsläpp av koldioxid.

3 § Frågor om tillstånd till utsläpp av växthusgaser prövas av den tillståndsmyndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvarar i sak vad som föreskrivs i 2 kap. 3 § första stycket lagen om utsläpp av koldioxid.

### **Ansökan om tillstånd**

4 § Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig och ges in till tillståndsmyndigheten.

En ansökan skall innehålla uppgifter om

1. anläggningen och de verksamheter som bedrivs, inklusive den teknik som används,

2. råvaror och insatsvaror vars användning sannolikt kommer att ge upphov till utsläpp av växthusgaser,

3. anläggningens utsläppskällor av växthusgaser,
4. de åtgärder som planeras för övervakning och rapportering, och
5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–4.

Paragrafens *andra stycke* motsvarar 2 kap. 3 § andra stycket lagen om utsläpp av koldioxid. I *första stycket* föreskrivs att ansökningen skall vara skriftlig och ges in till tillståndsmyndigheten.

### Tillstånd och villkor

5 § *Tillstånd till utsläpp av växthusgaser skall lämnas, om det för anläggningen finns erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning, samt om verksamhetsutövaren bedöms kunna övervaka och rapportera anläggningens utsläpp av växthusgaser på ett tillförlitligt sätt.*

Paragrafen motsvarar 2 kap. 4 § lagen om utsläpp av koldioxid.

6 § *Ett tillstånd till utsläpp av växthusgaser får omfatta en eller flera anläggningar på samma område om anläggningarna drivs av samma verksamhetsutövare.*

*Ett tillstånd får avse en del av en anläggning.*

Paragrafen motsvarar 2 kap. 5 § lagen om utsläpp av koldioxid.

7 § *Ett tillstånd till utsläpp av växthusgaser skall förenas med villkor om att utsläppen skall övervakas genom beräkning eller mätning samt att utsläppen skall rapporteras.*

*Tillståndet skall även förenas med villkor om skyldighet att överlämna utsläppsrätter motsvarande gjorda utsläpp för annullering i enlighet med vad som föreskrivs i 6 kap.*

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 6 § lagen om utsläpp av koldioxid. I förevarande paragrafs *första stycke* har det gjorts en ändring genom att villkoret om rapportering endast innebär att det skall föreligga en rapporteringskyldighet för verksamhetsutövaren. Den delegationsbestämmelse som finns i 2 kap. 6 § tredje stycket lagen om utsläpp av koldioxid återfinns med motsvarande lydelse i 5 kap. 4 § i förevarande lag.

### Förändring av anläggning m.m.

8 § Verksamhetsutövaren skall till tillståndsmyndigheten omedelbart anmäla varje planerad förändring av anläggningens eller verksamhetens art eller funktion och varje utvidgning av anläggningen eller verksamheten, om ändringen eller utvidgningen kan innebära nya krav på övervakning och rapportering.

Om en ny verksamhetsutövare tar över driften av den eller de verksamheter som bedrivs vid anläggningen, skall verksamhetsutövaren omgående anmäla detta till tillståndsmyndigheten.

Regeringen skall meddela föreskrifter om när en anmälan enligt första stycket erfordras.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 7 § lagen om utsläpp av koldioxid. Paragrafens första stycke skiljer sig emellertid från vad som föreskrivs i 2 kap. 7 § första stycket lagen om utsläpp av koldioxid. I förevarande lagrum knyts anmälningsskyldigheten till en kvalifikation av den förändring eller utvidgning av anläggningen det är frågan om. Motsvarande bestämmelse i lagen om utsläpp av koldioxid innebär en mer långtgående anmälningsskyldighet eftersom varje förändring eller utvidgning av verksamheten som påverkar utsläppen av koldioxid (växthusgaser) skall rapporteras. Det synes omotiverat att varje liten förändring skall rapporteras. Paragrafens andra stycke motsvarar 2 kap. 7 § andra stycket lagen om utsläpp av koldioxid. Paragrafens tredje stycke saknar motsvarighet i 2 kap. 7 § lagen om utsläpp av koldioxid. Paragrafen ger regeringen ett bemyndigande att meddela föreskrifter i fråga om när en anmälan enligt första stycket erfordras. Med hänsyn till att det finns en straffsanktion i 8 kap. 1 § p 1 kopplad till förevarande paragraf har delegationen inskränkts till att endast gälla regeringen.

9 § Tillståndsmyndigheten skall pröva om en förändring eller utvidgning av anläggningen eller verksamheten eller om ett byte av verksamhetsutövare gör det nödvändigt att förena tillståndet med ändrade eller nya villkor om övervakning och rapportering. Om myndigheten finner att ändrade eller nya villkor behövs och de förutsättningar som anges i 5 § är uppfyllda, skall myndigheten ersätta det tidigare tillståndet med ett nytt tillstånd.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 8 § lagen om utsläpp av koldioxid.

## Återkallelse av tillstånd

10 § Tillståndsmyndigheten får återkalla ett tillstånd till utsläpp av växthusgaser om

1. ett villkor som tillståndet är förenat med inte har följts och avvikelserna är av allvarlig art,

2. verksamhetsutövaren allvarligt åsidosätter vad som föreskrivs om rapportering,

3. erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning saknas, eller om

4. en ny verksamhetsutövare inte uppfyller de krav som följer av 5 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag.

Återkallelse av tillstånd enligt första stycket 1 får inte ske om det är fråga om överträdelse av ett villkor som meddelats med stöd av 7 § andra stycket.

Utöver vad som föreskrivs i 2 kap. 9 § lagen om utsläpp av koldioxid skall återkallelse kunna ske om verksamhetsutövaren allvarligt åsidosätter vad som i lag eller annan författning föreskrivs om rapportering. Detta blir aktuellt i de fall kravet på innehåll i rapporten inte framgår av villkoren i tillståndet (jfr. kommentaren till 7 §).

I paragrafens *andra stycke* har tagits in en bestämmelse om att återkallelse inte får ske om det är fråga om överträdelse av det villkor som föreskriver en skyldighet enligt 2 kap. 7 § andra stycket i förevarande lag att för annullering överlämna utsläppsrätter motsvarande gjorda utsläpp. Följden av underlåtenhet att överlämna tillräckligt många utsläppsrätter regleras uteslutande i 8 kap. 4–6 §§.

11 § Om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av medlemskapet i Europeiska unionen kan i fråga om verksamhet enligt denna lag tillstånd återkallas eller villkor i tillstånd ändras eller upphävas.

Genom förevarande paragraf ges tillståndsmyndigheten befogenhet att återkalla ett tillstånd för det fall handelssystemet kommer att omfatta flera växthusgaser och verksamhetsutövaren i förekommande fall saknar tillstånd till utsläpp av andra växthusgaser än koldioxid. Det kan även bli fråga om att ändra eller upphäva villkor i ett tillstånd.

### 3 kap. Nationell fördelningsplan och tilldelning av utsläppsrätter

#### Nationell fördelningsplan

1 § *Regeringen skall inför varje åtagandeperiod upprätta en nationell fördelningsplan som avses i artikel 9 i handelsdirektivet över det sammanlagda antal utsläppsrätter som regeringen avser att fördela för åtagandeperioden. Fördelningsplanen skall även innehålla uppgifter om hur regeringen bedömer att utsläppsrätterna skall fördelas.*

2 § *Fördelningsplanen skall offentliggöras och anmälas till Europeiska kommissionen senast arton månader före åtagandeperiodens början.*

3 § *En verksamhetsutövare skall senast den 1 april det år fördelningsplanen skall offentliggöras till regeringen inge uppgifter om mängden utsläpp från respektive anläggning baserad på senast tillgängliga uppgifter eller på annan grund som regeringen föreskriver.*

4 § *Regeringen får utfärda närmare föreskrifter om sättet för och utformningen av uppgiftsskyldighetens fullgörande.*

5 § *Regeringen skall senast tolv månader före åtagandeperiodens början, grundat på den nationell fördelningsplanen, fastställa det sammanlagda antal utsläppsrätter som kommer att fördelas för perioden.*

Kommentaren avser 3 kap. 1–5 §§ genom vilka artikel 9 i handelsdirektivet införlivas. Bestämmelserna behandlas närmare i avsnitt 14.2. Bestämmelsen i 3 § införs för att regeringen skall få ett fullgott underlag för den nationella fördelningsplanen.

#### Tilldelning av utsläppsrätter

6 § *En verksamhetsutövare som har tillstånd till utsläpp 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.*

Paragrafen motsvarar vad som föreskrivs i 3 kap. 1 § andra och fjärde styckena lagen om utsläpp av koldioxid. Någon regel motsvarande den i första stycket nämnda lagrum om att utsläpp av koldioxid som görs med stöd av ett tillstånd skall täckas av utsläppsrätter har inte ansetts behövlig i förevarande lag. Det beror på att förevarande lag i motsats till lagen om utsläpp av koldioxid reglerar verksamhetsutövarens skyldighet att redovisa och till kontoföringsmyndigheten överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under föregående kalenderår (se kapitel 6 i betänkandet). Inte heller har det ansetts nödvändigt att införa någon bestämmelse motsvarande den i 3 kap. 1 § tredje stycket lagen om utsläpp av koldioxid om tilldelningsbeslut som är beroende av om tillstånd meddelas. Den frågan löses genom de bestämmelser om utfärdande av utsläppsrätter som finns i registerförordningen. I den delen hänvisas till författningskommentaren till 4 kap. 2 §.

*7 § Regeringen skall för perioden 2005–2007 meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter, grundade på den nationella fördelningsplanen.*

Paragrafen motsvarar i sak 3 kap. 3 § lagen om utsläpp av koldioxid. Genom begränsningen till perioden 2005–2007 uppnås överensstämmelse med vad som föreskrivs i 1 kap. 1 § i förevarande lag.

*8 § Om det föreligger omständigheter som är att anse som force majeure kan tillsynsmyndigheten på ansökan av verksamhetsutövare, efter godkännande av Europeiska kommissionen, tilldela verksamhetsutövaren icke överlåtbara utsläppsrätter.*

Genom bestämmelsen i denna paragraf införlivas artikel 29 i handelsdirektivet.

*9 § Frågor om tilldelning av utsläppsrätter prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.*

Paragrafen motsvarar 3 kap. 4 § lagen om utsläpp av koldioxid.



## 4 kap. Registrering av utsläppsrätter

### Utsläppsrätsregister

*1 § Utfärdande, innehav, överlåtelse, överlämnande och annullering av utsläppsrätter skall kontoföras i ett utsläppsrätsregister i enlighet med bestämmelserna i registerförordningen.*

*Utsläppsrätsregistret skall skötas av den myndighet som regeringen bestämmer (kontoföringsmyndigheten).*

Registerförordningen innebär direkt bindande bestämmelser i medlemsstaterna. I denna paragraf har därför intagits en bestämmelse som hänvisar till förordningen. De övriga paragraferna innehåller kompletteringar inom sådana områden som inte direkt regleras i förordningen.

### Utfärdande av och giltighet för utsläppsrätter

*2 § Kontoföringsmyndigheten skall senast den 28 februari varje år utfärda ett proportionellt antal av de utsläppsrätter som tilldelats verksamhetsutövaren.*

Genom denna paragraf införlivas bestämmelserna i artikel 12.4 i handelsdirektivet. I artikel 15.3 och 15.4 i registerförordningen regleras utfärdande av utsläppsrätter. Av artikel 15.4 framgår att för varje anläggning överförs ett proportionellt antal utsläppsrätter till verksamhetsutövarens innehavarkonto. För att ett sådant innehavarkonto skall ha öppnats erfordras ett tillstånd till utsläpp av koldioxid (växthusgaser) enligt vad som föreskrivs i artikel 7 i registerförordningen.

*3 § En utsläppsrätt är giltig enbart under den tidsperiod för vilken den är utfärdad.*

Genom denna paragraf införlivas bestämmelserna i artikel 13.1 i handelsdirektivet. Med tidsperiod avses såväl perioden 2005–2007 som respektive åtagandeperiod.

## Ansökan om registrering

4 § En ansökan om notering eller annan åtgärd i registret skall vara egenhändigt undertecknad av sökanden eller dennes ombud. En sådan ansökan får signeras och överföras elektroniskt på det sätt som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kontoföringsmyndigheten föreskriver.

Den som ansöker om registrering av pantsättning eller att en registrering skall tas bort skall göra detta på formulär som tillhandahålls av kontoföringsmyndigheten.

Som nämnts i inledningen till författningskommentaren är utgångspunkten att registerförordningen medger en nationell ordning i fråga om anteckningar om panträtt, utmätning, kvarstad, betalningssäkring och konkurs.

I det material som funnits till hands avseende förslag till registerförordning finns det inte några bestämmelser som motsäger den ordning som föreskrivs i förevarande paragraf. Av paragrafen framgår formkraven för en ansökan om registrering av en överlåtelse eller pantsättning av en utsläppsrätt. En ansökan skall vara egenhändigt undertecknad av sökanden eller dennes ombud. Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, kontoföringsmyndigheten, får meddela föreskrifter om att signera och överföra en ansökan om registrering elektroniskt till kontoföringsmyndigheten. Sådana föreskrifter måste, såvitt avser behandling av personuppgifter, vara förenliga med personuppgiftslagen (1998:204) och det underliggande EG-direktivet (95/46/EG). Det stora flertalet ansökningar kommer att ske med hjälp av datorer, över internet. En kontohavare som har tekniska förutsättningar kan använda sig av de elektroniska formulär som tillhandahålls genom det data-system som kontoföringsmyndigheten kommer att använda. Kravet på egenhändigt undertecknande uppfylls i sådana fall genom att sökanden använder sig av sin elektroniska signatur.

För pantsättning gäller enligt paragrafens *andra stycke* att en ansökan om registrering i utsläppsrättsregistret skall göras på formulär som tillhandahålls av kontoföringsmyndigheten. Att detta inte gäller generellt beror på att det inte gått att i nuläget utröna om registerförordningen uppställer liknande krav.

5 § En ansökan om registrering av överlåtelse eller pantsättning skall innehålla uppgifter om

1. den registrering som begärs,
2. överlåtarens eller pantsättarens namn, identifieringsnummer samt postadress,
3. förvärvarens eller panthavarens namn och identifieringsnummer, och
4. de konton som berörs av överlåtelsen eller pantsättningen.

Paragrafen reglerar vilka uppgifter som en ansökan om registrering av en överlåtelse eller pantsättning av en utsläppsrätt skall innehålla. Kontoföringsmyndigheten skall inte göra någon prövning i materiellt hänseende av de bakomliggande förfogandena beträffande utsläppsrätter som omfattas av en ansökan om registrering. Den kontroll som myndigheten har att göra gäller bara om den som ansöker om en registrering är behörig att göra detta och att ansökan uppfyller de krav som framgår av 4 § och denna paragraf. Kontoföringsmyndigheten får avgöra i vilken utsträckning behörighetshandlingar, såsom fullmakter och registreringsbevis för juridiska personer, skall ges in till myndigheten.

*6 § Om en ansökan inte uppfyller kraven i 4 § eller med stöd av den paragrafen meddelade föreskrifter, skall ansökan omedelbart avvisas.*

Av paragrafen framgår att en ansökan om registrering som inte är egenhändigt undertecknad omedelbart skall avvisas. För pantsättning gäller detta även för det fall ansökningen inte görs på ett formulär som tillhandahålls av kontoföringsmyndigheten. Avvisning av en ansökan skall även ske om den inte uppfyller de föreskrifter som avses meddelas av regeringen eller efter regeringens bemyndigande, kontoföringsmyndigheten, i fråga om att elektroniskt signera och överföra en ansökan. När en ansökan sker elektroniskt i enlighet med sådana föreskrifter kommer de formkrav som anges i 4 § andra stycket uppfyllas genom att sökanden använder de formulär som med automatik tas fram på sökandens datorskärm och det egenhändiga undertecknandet sker med en elektronisk signatur.

*7 § Om en ansökan enligt 5 § inte uppfyller de krav som där anges, skall sökanden föreläggas att komplettera sin ansökan. Detsamma skall gälla för en ansökan om upprättande av ett personligt innehavarkonto i enlighet med artikel 8.1 och bilaga IV till registerförordningen.*

Av paragrafen framgår att kontoföringsmyndigheten skall förelägga en sökande att komplettera en ansökan som inte uppfyller de krav som anges i 5 § eller i bestämmelser i registerförordningen om ansökan om personligt innehavarkonto. Om en komplettering inte inkommer inom den tid som myndigheten bestämmer skall ansökan om registrering avslås enligt 8 §. Kontoföringsmyndigheten får från fall till fall avgöra vilken tid som kan vara lämplig för en sådan komplettering.

*8 § Kontoföringsmyndigheten skall avslå en ansökan om registrering eller personligt innehavarkonto, om ett föreläggande om komplettering enligt 7 § inte följs. Kontoföringsmyndigheten skall även avslå en ansökan om registrering,*

*1. om en pantsättare gjort invändning mot en ansökan enligt 10 § andra stycket och invändningen inte uppenbarligen saknar fog,*

*2. om en panthavare gjort invändning enligt 11 § andra stycket och invändningen inte uppenbarligen saknar fog,*

*3. om ansökan om registrering avser överlåtelse av en utsläppsrätt för vilket pantsättning är registrerad, eller*

*4. om den registrering som ansökan avser inte är förenlig med en befintlig registrering enligt 10, 12 eller 13 §.*

Av paragrafen framgår att kontoföringsmyndigheten skall avslå en ansökan om registrering om denna, trots ett föreläggande att komplettera ansökan enligt 7 §, är ofullständig.

En ansökan om registrering skall även avslås enligt *punkterna 1 eller 2* om en pantsättare eller en panthavare gjort en invändning mot den anmälda registreringen enligt 10 eller 11 § och invändningen inte uppenbarligen saknar fog.

Enligt *punkten 3* är det tydliggjort att en registrering av en överlåtelse av en utsläppsrätt inte kan ske om den redan är pantsatt enligt en registrering på kontot. Slutligen kan en ansökan om registrering enligt *punkten 4* även i andra fall stå i strid med inskränkningar i kontohavarens förfoganderätt till utsläppsrätterna på ett konto. Kontohavaren kan enligt en registrering på kontot vara försatt i konkurs, eller utsläppsrätterna kan vara pantsatta, utmäta, belagda med kvarstad eller vara föremål för betalningssäkring. En ansökan om registrering som står i strid med någon av de nämnda, registrerade inskränkningarna skall också avslås.

9 § När kontoföringsmyndigheten vidtagit en registreringsåtgärd i utsläppsregistreret skall kontohavaren skriftligen underrättas om det. Om ansökan överförs elektroniskt enligt föreskrifter meddelade med stöd av 4 § första stycket, får även underrättelsen överföras elektroniskt.

En skriftlig underrättelse ersätts av ett elektroniskt besked om att registreringsåtgärden företagits i de fall ansökan överförs elektroniskt.

### Om registrering i vissa fall

10 § Har panträtt upplåtits i en utsläppsrätt skall efter ansökan från pantsättaren pantsättningen registreras på pantsättarens konto där utsläppsrätten finns registrerad.

Har panthavaren ansökt om att en pantsättning skall registreras, skall en preliminär registrering av pantsättningen göras på pantsättarens konto där utsläppsrätten finns registrerad. Kontoföringsmyndigheten skall därefter förelägga pantsättaren att yttra sig över ansökan inom två veckor från det att han fått del av föreläggandet. Om pantsättaren inte invänder mot ansökan inom denna tid, skall pantsättningen slutligt registreras på pantsättarens konto där utsläppsrätten finns registrerad.

Av paragrafens första stycke framgår att en upplåten panträtt i en utsläppsrätt skall registreras på pantsättarens konto där utsläppsrätten finns registrerad. Detta skall ske efter ansökan från pantsättaren. I det fall panthavaren ansöker om registrering skall en preliminär registrering av pantsättningen göras på pantsättarens konto och kontoföringsmyndigheten skall därefter enligt *andra stycket* förelägga pantsättaren att yttra sig över ansökan inom två veckor från det att han fått del av föreläggandet. Har pantsättaren inget att invända mot ansökan skall pantsättningen slutligt registreras på pantsättarens konto där utsläppsrätten finns registrerad.

11 § När en pantsättning av en utsläppsrätt har upphört skall, efter ansökan från panthavaren, registreringen om pantsättningen tas bort.

Har pantsättaren ansökt om att registreringen om pantsättningen skall tas bort, skall en preliminär registrering om pantsättningens upphörande göras. Kontoföringsmyndigheten skall därefter förelägga pant-

*havaren att yttra sig över ansökan inom två veckor från det att han fått del av föreläggandet. Om panthavaren inte invänder mot ansökan inom denna tid, skall registreringen om pantsättningen tas bort.*

Av paragrafens första stycke framgår att om en pantsättning upphört skall, efter ansökan från panthavaren, registreringen om pantsättningen tas bort. På motsvarande sätt som vid ansökan om pantsättningen enligt 10 § finns det i *andra stycket* en möjlighet även för motparten att ansöka om detta, alltså pantsättaren. I sådana fall skall panthavaren föreläggas att yttra sig över ansökan inom två veckor från det att han fick del av föreläggandet. Om panthavaren inom den angivna tiden inte har någon invändning mot ansökan skall registreringen om pantsättningen tas bort.

*12 § Om kontoföringsmyndigheten har underrättats om att någon som finns antecknad i utsläppsregistreret har gått i konkurs skall en anteckning om detta göras på berörda konton.*

Av paragrafen framgår att begränsningar i förfoganderätten till utsläppsrätter skall antecknas i utsläppsregistreret. Enligt 12 § konkursförordningen (1987:916) skall rätten genast skicka en kopia av kungörelsen om konkursbeslutet till ett antal i paragrafen angivna myndigheter, institutioner och andra organ. Genom ett tillägg i 12 § första stycket konkursförordningen, som innebär att rätten genast skall skicka en kopia av kungörelsen om konkurs till kontoföringsmyndigheten, kommer denna att underrättas om konkursen och skall enligt förevarande paragraf anteckna detta i utsläppsregistreret.

*13 § Om kontoföringsmyndigheten har underrättats om att en utsläppsrätt eller en rättighet som är registrerad enligt denna lag har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring skall en anteckning om detta göras på det konto där utsläppsrätten finns registrerad.*

Förutom vad som föreskrivs om konkurs i 12 § skall även andra begränsningar i förfoganderätten antecknas. Det är då fråga om begränsningar i form av att en utsläppsrätt utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring, eller att en rättighet som registreras enligt denna lag, dvs. panträtt till en utsläppsrätt, omfattas av sådana åtgärder.

Utmätning av en utsläppsrätt, eller en rättighet som är registrerad enligt lagen om handel med utsläppsrätter, skall säkerställas med stöd av en ny bestämmelse i 6 kap. 2 § utsökningsbalken, som innebär att kronofogdemyndigheten underrättar kontoföringsmyndigheten om att utsläppsrätten, eller en panträtt i denna, är utmätt, varefter säkerställande av utmätningen sker genom att kontoföringsmyndigheten gör en anteckning om detta på det konto där utsläppsrätten finns registrerad. Även i fråga om verkställighet av beslut om kvarstad skall, enligt 16 kap. 13 och 16 §§ utsökningsbalken, 6 kap. samma balk tillämpas. I fråga om verkställighet av beslut om betalningssäkring tillämpas enligt 11 § lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter också 6 kap. utsökningsbalken.

Utmätning ger sökanden förmånsrätt i den utmätta egendomen. Enligt huvudregeln i 4 kap. 30 § utsökningsbalken skall utmätning medföra förmånsrätt i och med beslutet om utmätning. När det gäller egendom som skall registreras har i stället, enligt samma paragraf, förmånsrättens inträde reglerats genom de inskrivningssystem som finns beträffande olika egendomslag. Genom ett tillägg 4 kap. 30 § utsökningsbalken, som innebär att en registrering av utmätningen på det konto där utsläppsrätten finns registrerad enligt lagen om handel med utsläppsrätter medför förmånsrätt, regleras detta förhållande. Genom ett tillägg i 4 § förmånsrättslagen (1979:979) följer särskild förmånsrätt med panträtt i en utsläppsrätt genom registreringen av pantsättningen i utsläppsrättsregistret.

*14 § När kontoföringsmyndigheten har underrättats om att ett konkursbeslut upphävts, att en konkurs avslutats eller att en sådan åtgärd som avses i 13 § har upphävts eller återgått, skall en sådan anteckning som nämns i 12 eller 13 § tas bort.*

Om ett konkursbeslut upphävs av högre rätt, skall tingsrätten underrätta alla som har fått underrättelse om konkursen enligt 12 § första stycket konkursförordningen. På så sätt kommer kontoföringsmyndigheten enligt 12 § andra stycket samma förordning få kännedom om detta och skall då ta bort registreringen i utsläppsrättsregistret. När en konkurs har avslutats är det däremot konkursförvaltaren som får anmäla detta till kontoföringsmyndigheten.

När det gäller verkställighet enligt utsökningsbalkens bestämmelser, anges i 3 kap. 17 § utsökningsförordningen (1981:981) att kronofogden självmant skall pröva frågan om ändring av beslut, när

det föreligger anledning till en sådan åtgärd. Detsamma gäller frågan om avbrytande eller hävande av verkställighet i andra fall, om annat inte är föreskrivet i utsökningsbalken. Detta gäller också när överklagande ger anledning till en sådan åtgärd. Det är således kronofogdemyndigheten som skall underrätta kontoföringsmyndigheten om att en anteckning i utsläppsregistret om utmätning, kvarstad eller betalningssäkring skall tas bort.

### Rättsverkan av en registrering

*15 § En kontoinnehavare skall, med de begränsningar som framgår av registreringar på kontot, anses ha rätt att förfoga över de utsläppsrätter som finns registrerade på innehavarens konto.*

Paragrafen anger en presumtion. Genom bestämmelsen skall en innehavare anses ha rätt att förfoga över de utsläppsrätter som finns registrerade på hans konto, om annat inte framgår av informationen på kontot. En registrering om kontohavarens konkurs, eller pantsättning, utmätning, kvarstad eller betalningssäkring avseende en utsläppsrätt kan vara sådan information, som visar att kontohavare inte har rätt att förfoga över utsläppsrätterna på kontot.

### Personuppgifter

*16 § Om inget annat följer av denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, tillämpas personuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter vid kontoföring av utsläppsrätter i utsläppsregistret.*

*Kontoföringsmyndigheten är personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen för den behandling av personuppgifter som utförs i utsläppsregistret.*

Genom bestämmelsen regleras förhållandet mellan lagen om handel med utsläppsrätter och personuppgiftslagen på det sättet att personuppgiftslagen gäller om inget annat sägs i förevarande lag.

Utsläppsregistret kommer i huvudsak att omfatta juridiska personer. Privatpersoner som önskar öppna konton för de utsläppsrätter som de förvärvar, kan emellertid registreras i utsläpps-



rättsregistret. Av 3 § personuppgiftslagen (1998:204) framgår det att en personuppgift är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Vidare framgår att behandling av personuppgifter innefattar varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas registrering, bearbetning eller ändring, inhämtande och utlämnande samt användning av uppgifter. Kontoföringsmyndigheten är personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen för den behandling av personuppgifter som sker i utsläppsregistret. Innebörden av personuppgiftsansvaret följer bl.a. av 9 § personuppgiftslagen.

*17 § I fråga om personuppgifter skall registret ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för*

*1. verksamhet för vilken staten eller kommun ansvarar enligt lag eller annan författning och*

*a) som avser utsläppsrätter som registreras i utsläppsregistret,*

*b) som för att kunna fullgöras förutsätter tillgång till information om utsläppsrätter, eller*

*c) som avser fullgörande av underrättelseskyldighet,*

*2. omsättning av utsläppsrätter, samt*

*3. affärsverksamhet, kreditgivning eller annan allmän eller enskild verksamhet där information om utsläppsrätter utgör underlag för prövningar eller beslut.*

I paragrafen anges ändamålet för behandlingen av personuppgifter i utsläppsregistret. Ändamålsbeskrivningen får genom den reglering som personuppgiftslagen innehåller betydelse för vilken insamling och annan behandling av personuppgifter i utsläppsregistret som är tillåten.

Ändamålet enligt *punkten 1* är att tillhandahålla uppgifter för verksamhet för vilken staten eller kommun ansvarar enligt lag eller annan författning. Verksamheten skall direkt avse sådan egendom som registreras i utsläppsregistret, dvs. utsläppsrätter, och vara av den art att fullgörandet av verksamheten förutsätter tillgång till information som är knuten till utsläppsrätterna. Vidare är ändamålet enligt denna punkt, att tillhandahålla uppgifter för verksamhet för vilken staten eller kommun ansvarar enligt lag eller annan författning och som avser fullgörande av underrättelseskyldighet.

Enligt *punkten 2* får utsläppsregistret användas för att tillhandahålla uppgifter för omsättning av utsläppsrätter. Det är alltså

fråga om information som har betydelse för omsättningen av sådana. Ett krav är att det skall röra sig om utsläppsrätter som har registrerats i utsläppsrätsregistret. Registret får alltså inte användas i annan verksamhet än sådan som rör utsläppsrätter.

*Punkten 3* avser viss annan verksamhet där utsläppsrätter inte utgör det centrala i verksamheten, men där uppgifter om sådana kan ha betydelse. Så kan vara fallet vid t.ex. kreditgivning eller kreditupplysning eller annan allmän eller enskild verksamhet där information om utsläppsrätter utgör underlag för prövningar eller beslut. Slutligen innefattas löpande åtgärder, som bl.a. innebär kontroll av vem som är innehavare av en utsläppsrätt, eller dennes förfoganderätt över utsläppsrätten i sådana fall då detta är befogat på grund av exempelvis affärsförbindelse eller rättstvist med en viss person.

### Övrigt om registret

*18 § Kontoföringsmyndigheten skall på begäran lämna ut uppgift i utsläppsrätsregistret till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten får ha direktåtkomst till utsläppsrätsregistret.*

Den uppgiftsskyldighet som åläggs kontoföringsmyndigheten enligt denna paragraf innebär att sekretessen hos sistnämnda myndighet för uppgifter som lämnar eller bidrar till att lämna upplysningar om ställningen på ett konto i utsläppsrätsregistret bryts i förhållande till tillsynsmyndigheten (jfr 14 § kap. 1 § sekretesslagen).

Med direktåtkomst avses att den som använder registret på egen hand kan söka i detta och få svar på frågor. Det innebär inte att den som använder registret själv kan bearbeta eller ändra dess innehåll.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.11.

*19 § Kontoföringsmyndigheten skall årligen, senast vid januari månads utgång, underrätta innehavare av konto i utsläppsrätsregistret om innehållet på dennes konto per den 31 december föregående kalenderår.*

Genom paragrafen har kontohavaren rätt att årligen få ett kontoutdrag, som utvisar ställningen på kontot per den sista december

föregående år. Genom dessa uppgifter kan kontohavaren kontrollera sitt innehav av utsläppsrätter.

Kontoutdraget kan också användas som underlag för bokföring och för självdeklaration. Ett kontoutdrag ersätter dock inte en sådan kontrolluppgift som kontoföringsmyndigheten enligt 11 kap. 12 och 13 §§ är skyldig att lämna enligt lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter.

Rätten att erhålla kontoutdrag påverkar inte heller den skyldighet som kontoföringsmyndigheten, i egenskap av personuppgiftsansvarig har att lämna registreringsutdrag enligt personuppgiftslagen.

*20 § För upprättande och förande av konto i utsläppsrätsregistret har kontoföringsmyndigheten rätt att ta ut avgifter enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. Avgiften får inte vara så beskaffad att den baseras på kostnader för löpande transaktioner.*

Genom denna bestämmelsen ges regeringen möjlighet att föreskriva om avgifter för upprättande och förande av konton i utsläppsrätsregistret. Avgiften får dock enligt 31 § registerförordningen inte vara så konstruerad att den är baserad på kostnader för löpande transaktioner.

## **5 kap. Övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser**

*1 § En verksamhetsutövare är skyldig att övervaka och rapportera sina utsläpp av växthusgaser. Rapporteringen skall ske i en årlig rapport.*

*Verksamhetsutövaren svarar för att rapporten kontrollerats av en kontrollör enligt 5 §. Rapporten skall ges in till tillsynsmyndigheten senast den 31 mars året efter det kalenderår som rapporten avser.*

Genom denna paragraf införlivas bestämmelserna i artikel 14 i handelsdirektivet. Frågor om övervakning, rapportering och kontroll behandlas i avsnitt 4.1.

*2 § Övervakningen skall ske genom beräkning eller mätning.*

*3 § Rapporteringen skall för varje anläggning innehålla*

- 1. en beskrivning av de mät- eller beräkningsmetoder som används, inklusive en uppgift om sammanlagda utsläpp och om mätningens eller beräkningens säkerhet, och*
- 2. uppgifter om kvalitetssäkring och kvalitetskontroll.*

Genom paragraferna 2 och 3 införlivas bestämmelserna i artikel 14 och bilaga IV till handelsdirektivet. Bestämmelserna i paragrafen behandlas närmare i avsnitt 4.2. Enligt vad som föreskrivs i 2 kap. skall tillstånden förenas med villkor om övervakning och rapportering. Vad som gäller för verksamhetsutövarens övervakning kommer då främst att framgå av villkoren i tillstånden.

*4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om övervakning och rapportering.*

Genom bestämmelserna i förevarande paragraf bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att införliva de bestämmelser om övervakning och rapportering som kommissionen beslutat. Riktlinjernas innehåll behandlas närmare i avsnitt 4.2.

### **Ackrediterad kontrollör**

*5 § Kontroll av rapport enligt 1 § skall utföras av en kontrollör som ackrediterats för uppgiften enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.*

*Med kontrollör enligt första stycket jämställs kontrollör i en annan medlemsstat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som utsetts till att utföra kontroller i enlighet med handelsdirektivet. Verksamhetsutövaren skall visa att denne har ställning som kontrollör av sådan verksamhet i en annan medlemsstat.*

*Tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om krav på kontrollören och de uppgifter som kontrollören skall utföra.*

Bestämmelserna i denna paragraf behandlas närmare i avsnitt 4.1. Där anges skälen till varför kontrollörer från andra medlemsstater bör kunna verka i Sverige.

## 6 kap. Redovisning av utsläppsrätter

### Överlämnande av utsläppsrätter

1 § *En verksamhetsutövare skall senast den 30 april till kontoföringsmyndigheten för varje anläggning överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under föregående kalenderår.*

*Utsläppsrätter som utfärdats av behörig myndighet i en annan medlemsstat inom den Europeiska unionen får användas för att fullgöra en verksamhetsutövares skyldighet enligt första stycket.*

*Överlämnande av utsläppsrätter skall ske enligt bestämmelserna i registerförordningen.*

Bestämmelser om överlämnande av utsläppsrätter finns i registerförordningen. Genom paragrafens *första stycke* och *andra stycke* införlivas artikel 12.3 respektive 12.2 handelsdirektivet.

### Annulering av utsläppsrätter

2 § *En utsläppsrätt skall annulleras enligt artiklarna 22–24 i registerförordningen*

*1. när en utsläppsrätt överlämnats för att uppfylla skyldigheten i 1 § första stycket,*

*2. när en utsläppsrätt inte längre är giltig på grund av att åtagandeperioden för vilken utsläppsrätten har utfärdats löpt ut, eller*

*3. när innehavaren av en utsläppsrätt begär att den skall annulleras.*

*Om en pantsatt utsläppsrätt skall annulleras enligt första stycket 2 får borgenären söka betalning ur utsläppsrätten fastän fordringen inte är förfallen till betalning.*

Genom paragrafens *första stycke p 1* införlivas bestämmelserna i artikel 12.3 i handelsdirektivet. I artikel 22 i registerförordningen anges hur denna fråga närmare är reglerad. Paragrafens *första stycke p 2* införlivar bestämmelserna i artikel 13.2 och 13.3 i handelsdirektivet. Frågan om annullering efter tidsperiodens slut regleras närmare i artikel 23 i registerförordningen. Artikel 12.4 i handelsdirektivet införlivas genom bestämmelsen i *första stycket p 3*. Frågan om frivillig annullering finns närmare reglerad i artikel 24 i registerförordningen.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs att en borgenär får söka betalning ur en pantsatt utsläpps rätt fastän den fordran som pant-rätten utgör säkerhet för inte är förfallen till betalning. En liknande bestämmelse om att en borgenär kan söka betalning ur pantsatt egendom trots att den fordran som panten utgör säkerhet för inte har förfallit till betalning finns i 3 kap. 6 § sjölagen (1994:1009).

*3 § En utsläpps rätt får inte annulleras för att fullgöra skyldigheten enligt 2 § första stycket 1 eller på innehavarens egen begäran enligt 2 § första stycket 3 om utsläpps rätten*

- 1. har pantsatts enligt en preliminär eller slutlig registrering på kontot, eller*
- 2. har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring.*

Bestämmelsen i denna paragraf behandlas närmare i avsnitt 5.7.3. Denna paragraf har som förutsättning att den är förenlig med bestämmelsen i artikel 24 i registerförordning om frivillig annullering.

### Hinder för överlåtelse

*4 § Kontoföringsmyndigheten skall se till att en verksamhetsutövare inte kan överlåta utsläpps rätter från dennes konton enligt artikel 10 i registerförordningen*

- 1. när rapportering av utsläpp för föregående år inte skett senast den 31 mars påföljande år, eller*
- 2. verksamhetsutövaren senast den 30 april inte överlämnat utsläpps rätter motsvarande mängden utsläpp av växthusgaser under föregående år.*

Genom denna paragraf införlivas bestämmelsen i artikel 15 mom. 2 i handelsdirektivet.

### 7 kap. Tillsyn m.m.

*1 § Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen utövas av den tillsynsmyndighet som regeringen bestämmer.*

Paragrafen motsvarar 4 kap. 1 § lagen om utsläpp av koldioxid.

*2 § Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran får förenas med vite.*

Paragrafen motsvarar 4 kap. 2 § lagen om utsläpp av koldioxid.

*3 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att trygga efterlevnaden av de föreskrifter som omfattas av tillsynen. Ett föreläggande får förenas med vite.*

*Om tillsynsmyndigheten har meddelat ett föreläggande eller förbud enligt första stycket och blir det inte åtlytt, skall kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa dess beslut. Därvid får beslutet verkställas enligt utsökningsbalken.*

Ett beslut om förbud att driva verksamheten vidare är mycket ingripande för den enskilde näringsidkaren. Beslutet måste därför föregås av sedvanligt förvaltningsrättsligt förfarande. Ett föreläggande om att vidta rättelse kan därför inte leda till ett förbudsbeslut utan att det klart framgår av föreläggandet. Ett förbudsföreläggande kan inte kombineras med vite. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 7.1.

*4 § Tillsynsmyndigheten skall på begäran få tillträde till anläggningar som omfattas av denna lag samt lokaler och områden som hör till sådana anläggningar i den utsträckning det behövs för tillsynen. Denna rätt omfattar inte bostäder.*

*Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.*

Paragrafen motsvarar 4 kap. 4 § lagen om utsläpp av koldioxid.

*5 § Om det finns anledning anta att den som omfattas av tillsynen har begått brott, får denne inte föreläggas vid vite att medverka i utredning av en fråga som har samband med den gärning som brottsmisstanken avser.*

Paragrafen motsvarar 4 kap. 5 § lagen om utsläpp av koldioxid.

## 8 kap. Straff och andra sanktioner samt skadestånd

### Straff

1 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen

1. driver verksamhet som medför utsläpp av växthusgaser utan att ha tillstånd enligt denna lag,

2. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. som skulle kunna föranleda att tillstånd meddelas på felaktiga grunder,

3. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i en rapport enligt 5 kap. 1 §,

4. underlåter att göra anmälan i de fall anmälningskyldighet föreligger enligt 2 kap. 8 § och med stöd av denna paragraf meddelade föreskrifter, eller

5. lämnar oriktig eller uppenbart vilseledande uppgift i en ansökan om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. 6 § och därigenom skulle kunna föranleda att ett för stort antal utsläppsrätter tilldelas.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Paragrafen motsvarar i sak 5 kap. 1 § lagen om utsläpp av koldioxid utom vad avser p 3 i denna paragraf där det föreskrivs om straffansvar i vissa fall i fråga om rapporteringen enligt 5 kap. 1 §. Denna punkt i paragrafen behandlas närmare i avsnitt 6.1.

2 § Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 2 § lagen om utsläpp av koldioxid.

3 § Om ett vitesföreläggande överträtts får inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 3 § lagen om utsläpp av koldioxid.

### Andra sanktioner

4 § Tillsynsmyndigheten skall besluta om att offentliggöra namnen på de verksamhetsutövare som inte överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter enligt 6 kap. 1 §.



*Regeringen får meddela föreskrifter om sättet och platsen för offentliggörandet.*

Genom denna paragraf införlivas bestämmelserna i artikel 16.2 i handelsdirektivet. I 9 kap. 4 § finns bestämmelser om verkställighet av besluten om offentliggörande av verksamhetsutövers namn.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.2.

*5 § En verksamhetsutövare som inte överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter enligt 6 kap. 1 § skall till staten betala en avgift i förhållande till de utsläpp för vilka utsläppsrätter inte överlämnats.*

*Avgiften skall per ton koldioxidekvivalenter som släpps ut från anläggningen och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för, uppgå till ett belopp som*

- 1. för perioden 2005–2007 motsvarar 40 euro, och*
- 2. för åtagandeperiod med början år 2008 motsvarar 100 euro.*

*Värdet i svenska kronor bestäms utifrån eurons värde den 1 maj det år överlämnandet skall ske.*

*6 § En verksamhetsutövare som betalat avgift enligt 5 § är inte därmed befriad från sin skyldighet enligt 6 kap. 1 § att överlämna utsläppsrätter till kontoföringsmyndigheten.*

Kommentaren avser 8 kap. 5 och 6 §§. Genom dessa paragrafer införlivas bestämmelserna i artikel 16.3 och 16.4 i handelsdirektivet. Bestämmelserna behandlas närmare i avsnitt 6.2.

*7 § Frågor om uttagande av avgift enligt 5 § prövas av tillsynsmyndigheten.*

Den avgift som skall betalas av verksamhetsutövaren vid underlåtenhet att redovisa tillräckligt många utsläppsrätter enligt 5 § betraktas som en sanktionsavgift. En sådan avgift kan beslutas av myndighet. Enligt 8 kap. 2 § skall beslut om sådan avgift överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

## Skadestånd

*8 § Rätt till ersättning av staten har den som lider skada på grund av tekniskt fel i utsläppsrättsregistret eller i ett anslutande register.*

*Ersättningen skall sättas ned med skäligt belopp eller helt falla bort, om den skadelidande har medverkat till skadan genom att utan skälig anledning låta bli att vidta åtgärder för att bevara sin rätt eller om den skadelidande på något annat sätt har medverkat till skadan genom eget vållande.*

*9 § Utöver vad som följer av 8 § gäller bestämmelserna i 48 § personuppgiftslagen (1998:204) om skadestånd vid behandling av personuppgifter enligt denna lag.*

*10 § Staten företräds i ärenden om ersättning enligt 8 § av den myndighet som regeringen bestämmer.*

Kommentaren avser 8 kap. 8–10 §§.

Med anslutande register avses det centrala register som beskrivs i avsnitt 5.2.3 eller en annan medlemsstats register. Ett tekniskt fel i det registret kan medföra att en transaktion som initierats i Sverige inte går att genomföra. Detsamma kan gälla ett fel i det register där köparen önskar få sitt förvärv registrerat. För en närmare beskrivning av gången på en transaktion hänvisas till avsnitt 5.5 Bestämmelserna i 8 kap. 8–10 §§ behandlas även i avsnitt 6.3.

## **9 kap. Överklagande**

*1 § Beslut av tillståndsmyndigheten angående tillstånd enligt 2 kap. överklagas hos miljödomstolen. I 23 kap. 1 § miljöbalken finns bestämmelser om överklagande.*

Paragrafen motsvarar 6 kap. 1 § lagen om utsläpp av koldioxid.

*2 § Beslut angående tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap., begäran som förenats med vite enligt 7 kap. 2 §, förelägganden som förenats med vite eller förbud enligt 7 kap. 3 §, samt offentliggörande av verksamhetsutövares namn och avgift enligt 8 kap. 4 och 5 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

*Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

Paragrafen motsvarar till en del 6 kap. 2 § lagen om utsläpp av koldioxid. I förevarande lag har lagts till att förelägganden om förbud enligt 7 kap. 3 §, beslut om offentliggörande av namn enligt 8 kap.

4 § och beslut om avgift enligt 8 kap. 5 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

3 § *Övriga beslut enligt denna lag får inte överklagas.*

Paragrafen motsvarar 6 kap. 3 § lagen om utsläpp av koldioxid.

4 § *Beslut i frågor om offentliggörande av verksamhetsutövares namn enligt 8 kap. 4 § gäller omedelbart om inte annat anges i beslutet.*

*Offentliggörande enligt första stycket får dock ske tidigast när tiden för överklagande av myndighetens beslut löpt ut.*

Bestämmelserna i denna paragraf behandlas närmare i avsnitt 7.2. Bestämmelsen i andra stycket avser att vara till skydd för verksamhetsutövaren för att förhindra att offentliggöranden verkställs som senare visar sig vara felaktiga.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

*Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005. Genom lagen upphävs lagen (2004:000) om utsläpp av koldioxid.*

*Vad som i lagen sägs om växthusgaser skall under perioden 2005–2007 endast tillämpas på koldioxid.*

*Om en ansökan om tillstånd kommit in till tillståndsmyndigheten men inte avgjorts före den 1 januari 2005, får tillståndsmyndigheten 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.*

*Mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet av denna lag skall handläggas och bedömas enligt lagen (2004:000) om utsläpp av koldioxid.*

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas närmare i kapitel 9 i betänkandet.

## 16.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.

### 2 kap. 3 §

Genom tillägget i denna paragraf görs undantag från den grundläggande hänsynsregeln som bestämmelserna i paragrafen ger uttryck för när det gäller verksamhet som omfattas av förevarande lag. För en närmare redogörelse av bakgrunden till tillägget hänvisas till avsnitten 6.1–6.6 i SOU 2003:120.

### 2 kap. 5 §

Genom tillägget i denna paragraf görs undantag från den grundläggande hänsynsregeln som bestämmelserna i paragrafen ger uttryck för när det gäller verksamhet som omfattas av förevarande lag. Undantaget vad avser kravet på energieffektivitet är en följd av att Sverige valt att i enlighet med bestämmelserna i artikel 26 i handelsdirektivet lyfta detta krav i IPPC-direktivet vad gäller verksamhet som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter. Kravet på att använda förnybara energikällor – som inte finns uppställt i IPPC-direktivet – skall inte heller gälla för verksamhet som omfattas av handelssystemet. I kapitel 13 i betänkandet lämnas en närmare redogörelse för bestämmelsen vad bl.a. avser begränsningen till s.k. direkta utsläpp av koldioxid när det gäller undantag från kravet på energieffektivitet.

### 16 kap. 2 §, 24 kap. 15 § och 26 kap. 9 §

I förevarande paragrafer görs tillägg i förtydligande syfte för tillämpande myndigheter vad gäller bestämmelserna i 2 kap. 3 och 5 §§.

### 16.3 Förslaget till lag om ändring i utsökningsbalken

#### 4 kap. 30 § och 6 kap. 2 §

De föreslagna bestämmelserna reglerar frågor om utmätning av utsläppsrätter eller en rättighet som är registrerad enligt lagen om handel med utsläppsrätter. I 4 kap. 30 § utsökningsbalken införs en bestämmelse att utmätning av en utsläppsrätt eller en registrerad rättighet medför förmånsrätt genom registreringen enligt den lagen. I 6 kap. 2 § utsökningsbalken införs en bestämmelse om att utmätningen av utsläppsrätten eller rättigheten säkerställs genom registreringen av utmätningen enligt lagen om handel med utsläppsrätter.

### 16.4 Förslaget till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)

#### 4 §

Den föreslagna bestämmelsen reglerar vilken förmånsrätt vid utmätning och konkurs som pantsättning av en utsläppsrätt medför.

### 16.5 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

#### 8 kap. 29 §

Enligt ett nytt *andra stycke* gäller sekretess för uppgift som lämnar eller bidrar till upplysning om ställningen på ett konto i utsläppsrättsregistret, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att kontoinnehavaren lider skada. Bestämmelsen behandlas utförligt i avsnitt 5.11.

### 16.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter

#### 11 kap. 12 och 13 §§

På motsvarande sätt som för elcertifikat skall uppgift om innehav och avyttring av utsläppsrätter lämnas i kontrolluppgift för fysiska personer och dödsbon.

# Reservationer och särskilda yttranden

## Reservation

*av Lennart Fremling (fp)*

### Koldioxidskatten

Jag reserverar mig mot delegationens förslag i kapitel 12 att ta bort koldioxidskatten för större delen av den handlande sektorn. Jag har tidigare berört frågan i mitt särskilda yttrande i delegationens delbetänkande SOU 2003:120 sid. 198. Det som anges där gäller fortfarande.

Om man skulle föreslå att koldioxidskatten tas bort behöver en mer omfattande konsekvensanalys göras. Starka tecken tyder på att utsläppsrätterna enligt nuvarande förslag inte kommer att bli ett tillräckligt starkt styrmedel för att dessa ensamma skulle kunna göra att våra nationella klimatmål skulle kunna bli uppfyllda. Den främsta bristen i systemet är att utsläppsrätterna delas ut gratis i stället för att auktioneras ut. Dessutom är det mycket möjligt att EU totalt kommer att dela ut så många utsläppsrätter att priset på marknaden kommer att bli ganska lågt.

Jag har tidigare framhållit betydelsen av att regeringen gör en avvägning mellan koldioxidutsläppen i de olika samhällssektorerna, så att inte den handlande sektorn bedöms för sig utan att även utsläpp från transportsektorn och hushållssektorn värderas samtidigt mot Sveriges nationella miljömål. Även delegationen som helhet har markerat detta i delbetänkandet SOU 2003:120 sid. 75, där man skriver att regeringen bör ”göra en avvägning mellan den handlande sektorns utrymme och andra sektorerers behov.” Trots detta saknas fortfarande en sådan avvägning. Denna avvägning behövs som en grund för delegationens bedömningar om realismen och kraften i olika styrmedel.

Enligt gängse principer ska utredningen föreslå en alternativ finansiering om man föreslår borttagandet av en skatt. Vi har dock

inte studerat konsekvenserna av alternativa finansieringsmöjligheter på ett så seriöst sätt att man rimligen kan ta ställning för något konkret alternativ. Att peka ut vattenkraftverk bara för att elström förväntas stiga i värde tycker jag snarast liknar en konfiskation. Att höja skatten på drivmedel för vägtrafiken utan att studera de trafikpolitiska konsekvenserna tycker jag verkar mest som ett sätt att ta ut lite ytterligare skatt, där man har en stor total skatteintäkt och därför behöver göra bara en liten procentuell höjning.

## Reservation

av Fredrik Lundberg (mp)

### Koldioxidskatt och ändring av miljöbalken

Enligt min mening bör inte koldioxidskatten ändras nu, eftersom införandet av handeln med utsläppsrätter under provperioden inte påverkar konkurrenskraften. Den industri som är utsatt för utom-europeisk konkurrens får inga extra kostnader. Möjligen kan kostnaden för el öka något, dock mindre i Sverige än i resten av EU och knappast särskilt väsentligt under försöksperioden. För nya anläggningar förväntas antingen full tilldelning eller benchmarking, vilket normalt bör ge full tilldelning eller mer.

Det finns därför inget skäl för utredningen att nu föreslå ett borttagande av skatten.

Delegationens motiv för att ta bort koldioxidskatten är att möjligheten för ett medlemsland att påverka miljöeffekten i ett utsläppshandelssystem endast finns i samband med att nationen bestämmer hur många utsläppsrätter den skall tilldela den handlade sektorn. Miljöeffekten i termer av minskade koldioxidutsläpp kan därefter inte förbättras genom att medlemslandet påför eller bibehåller en skatt som syftar till att minska utsläppen i de inhemska anläggningar som ingår i handelssystemet eftersom utsläppsminskningar i medlemslandet då ofrånkomligen leder till motsvarande utsläppsökningar i andra länders anläggningar som deltar i samma utsläppshandelssystem.

Detta argument är dock riktigt bara under en förutsättning, nämligen att beslutet om storleken på tilldelningen av utsläppsrätter fattas helt oberoende av beslut att bibehålla eller avskaffa koldioxidskatten. Jag anser inte att denna förutsättning är rimlig utan att det tvärtom är nödvändigt att dessa beslut kopplas till varandra så att en sänkt eller avskaffad koldioxidskatt också medför en lägre tilldelning av utsläppsrätter i handelssystemet. Endast under denna förutsättning kan koldioxidskatten ersättas av ett handelssystem med bibehållen eller stärkt ambition i miljöstyrningen.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2004 att en samordning mellan energibeskattningen och alternativa styrmedel som handel med utsläppsrätter skall göras i syfte att värna om industrins internationella konkurrenskraft genom att tillse att de samlade effekterna av olika styrmedel hålls på en acceptabel nivå. Någon sådan samordning hade inte hunnit komma till stånd när regeringen



i december 2003 lade den riktlinjeproposition, som legat till grund för arbetet med den nationella fördelningsplanen för utsläppsrätter som inlämnats till kommissionen i april 2004. Tilldelningen av utsläppsrätter har därför inte i denna plan kunnat beakta en eventuell inriktning att sänka eller ta bort koldioxidskatten för företagen i den handlande sektorn.

Ett ställningstagande till om koldioxidskatten skall minskas eller tas bort bör därför vänta till och koordineras med nästa tillfälle när ställning tas till den fortsatta tilldelningen av utsläppsrätter till den handlande sektorn.

Vidare: om man ersätter ett i princip starkt styrmedel (koldioxidskatt) med ett styrmedel som riskerar att bli svagare (gratis tilldelade utsläppsrätter med lågt pris) så får man minskad miljöstyrning. Den del som mest berörs av utredningens förslag att ta bort koldioxidskatten är pappers- och massaindustrin, vars incitament att ersätta olja med biobränsle riskerar att minska.

Eftersom jag inte föreslår att koldioxidskatten nu skall tas bort, finns ingen anledning att heller föreslå hur detta skall finansieras.

Teoretiskt är det sant att om Sverige på grund av koldioxidskatten minskar sina utsläpp så ökar de någon annanstans i EU. Detta gäller emellertid bara till 2007. För perioden 2008–2012 kommer en ny tilldelningsplan som grundas på både den faktiska utvecklingen av koldioxidutsläppen, på priserna och på ett bättre underlag för potentialbedömningar. Om svensk industri visar att det går att minska utsläppen är detta ett argument för en mer restriktiv tilldelning i hela Europa. Vidare finns det en mycket stor osäkerhetsfaktor i det kommande länkdirektivet; det är ingalunda givet hur stor del utsläppsminskningar i länder utanför EU som kommer att tillföras systemet och inte heller hur de tio nya medlemsländerna ska integreras i det. Det finns därför en viss risk att priset på rätterna kommer att bli mycket lågt, varvid den styrande effekten uteblir. Att då ta bort ett fungerande styrmedel som funnits sedan 1991 är förhastat.

Det är inget fel i att använda dubbla styrmedel, om styrmedlen leder åt rätt håll. Likaledes är det fel och opraktiskt att dela upp skatter i en grupp fiskala och en annan grupp miljöstyrande. Det går emot tanken bakom den gröna skatteväxlingen, nämligen att beskatta arbete mindre och naturresurser mer, genom en gradvis förändring. Jag menar vidare att Miljöbalken ska ändras så lite som möjligt. Jag reserverar mig även mot att, som föreslås i utredningen kap 13, ta bort möjligheterna att i miljödomar föreskriva energi-

effektivitet och andel förnybara bränslen. Handeln med utsläppsrätter är ett experiment och utsläppsrätterna tilldelas gratis. Den kommer inte att leverera några nämnvärda minskningar under försöksperioden. Därför bör Sverige (och EU och gärna andra länder) behålla de klimatpolitiska styrmedel de har och förstärka dem.

## Särskilt yttrande

av Lennart Fremling (fp), ledamot

### Långsiktighet

Jag invänder inte mot texten i avsnitt 7.3, men vill framhålla följande i anslutning till resonemangen om utsläppsrätternas långsiktiga funktion. Mitt resonemang gäller även avsnitt 5.6.

Ett viktigt syfte med utsläppsrätter är att innehavaren av en anläggning ska påverkas till att överväga att förändra sin verksamhet så att denna verksamhet ger mindre utsläpp av klimatgaser. Förändringen bör kunna vara av vilket slag som helst, nämligen en ändrad maskinpark, ändrad mängd producerade produkter eller ändrat slag av produkter. Innehavaren kan även lägga ner verksamheten i den aktuella anläggningen.

Problemet med den tillämpade modellen är indelningen i tidsperioder. Första perioden blir bara tre år, 2005–2007, sedan blir perioden fem år. Men verksamheter i företag är vanligtvis mer långsiktiga än så och dessutom ser företagsverksamheten normalt inga skarpa tidsgränser.

Värdet på utsläppsrätten ska ju tjäna som ett incitament för förändringar. Men om ett företag under 2005 planerar en förändring, som man sedan genomför under 2006 får man bara en säljbar vinst på utsläppsrätterna under 2007 och ingenting under kommande år. Då blir incitamentet alltför litet för att samhällsekonomiskt lönsamma investeringar ska genomföras. Ännu sämre blir det om man skulle genomföra ändringen under 2007. Då har företaget nästan inget ekonomiskt incitament till att genomföra förändringen.

På lång sikt behöver inte en utsläppsrätt motsvara samma mängd utsläpp varje år utan man kan ändra modellen så att den tillåtna mängden utsläpp minskar något år för år. Det bör dock vara tillåtet att överföra utsläppsrätter från en period till nästa, dvs. genomföra s.k. banking. En viss devalvering skulle därvid vara tänkbar, men det är inte rimligt att utsläppsrätten förlorar hela sitt värde vid periodskifte. Eftersom bankingen bokförs går det att konstatera hur landet klarar det nationella koldioxidmålet för respektive period även om banking tillåts.

Frågan om banking är inte tillräckligt utredd och vi vet inte vad som kommer att hända vid försöksperiodens slut vid årsskiftet 2007–2008. Om banking blir tillåten kommer dock prisvariationerna inte att bli så stora som utan banking. Samhällsekonomiskt

bör det vara bättre att utsläppsrättens pris bygger på så långsiktiga kalkyler som möjligt och att snabba prisvariationer undviks. Jag hoppas att Sverige kommer att medverka till att man inom EU noga överväger hur man bäst använder utsläppsrätter.

## Särskilt yttrande

av Ingemar Josefsson (s), ledamot

I Kyotoprotokollet anges utsläppshandel som en mekanism för de deltagande parterna att åstadkomma kostnadseffektiva utsläppsminskningar. Denna grundsyn fullföljs av regeringen i kommittédirektiven bl.a. genom följande: "De flexibla mekanismerna är viktiga för att uppnå den kostnadseffektivitet som är en av klimatkonventionens principer. Mekanismerna skall inte ses som ett medel att undvika åtaganden utan som ett sätt att komplettera åtgärder i det egna landet och uppnå kostnadseffektivitet samt engagera den privata sektorn i klimatarbetet."

Handel med utsläppsrätter är ett intressant alternativ till andra styrmedel som t.ex. koldioxidskatt. Detta framhölls också i klimatkommitténs betänkande SOU 2000:23: "Ett nationellt handelssystem är liktydigt med samma skattenivå som priset på utsläppsrätter." Tanken på ett system med gratis tilldelning fanns dock inte med i någon bedömning.

Enligt min mening kan inte gratis tilldelning och slopad koldioxidskatt förenas. Handel med gratis tilldelning av utsläppsrätter innebär att företagen tilldelas en förmögenhet jämfört med en situation där utsläppsrätter auktioneras ut. Att i sådant läge samtidigt ta bort koldioxidskatten är en omotiverad åtgärd, som snarare leder tanken till ett medel att undvika åtagande. Utredningens resultat i stort måste också ses mot bakgrund av att vi inte har haft uppgiften att bedöma Sveriges åtaganden för alla samhällssektorer totalt. Trots aktiva försök kan inte våra förslags konsekvenser bedömas för transportsektorn, övrig industri samt bostäder och servicesektorn. Förslagets påverkan på Sveriges möjligheter att uppnå uppsatta mål har inte prövats av utredningen. Den slutliga helhetsbedömningen får vägas in i regeringens slutgiltiga ställningstagande.

## Särskilt yttrande

av Lars Lindblad (m) och Jan Fjellstedt (kd), ledamöter

Ang. kapitel 12, Hantering av koldioxidskatten

### Handel bättre styrmedel än skatt

Inledningsvis vill vi understryka att det är positivt att majoriteten kommit fram till att ta bort koldioxidskatten för de delar inom den handlande sektorn som är mest konkurrensutsatt ur ett europeiskt och globalt perspektiv. FlexMex2-utredningens tidigare analyser visar tydligt att handelssystemet leder till i viss mån ökande kostnader för de handlande företagen och troligen för samhället i övrigt. Trots detta är vi positiva till styrmedlet eftersom det är ett mera dynamiskt och marknadsmässigt verktyg än tidigare använda miljöstyrmedel. Att sänka utsläppen av växthusgaser utan att använda sig av flexibla mekanismer skulle orsaka långt större kostnader.

Kommitténs analyser har dessutom visat att utsläppshandeln är som allra mest effektiv när andra styrmedel inte stör ut effekterna. Ett verktyg för ett problem har varit ledstjärnan för kommitténs arbete. Därför är det med viss förvåning vi konstaterar att det inte har gått att nå fram till en majoritet som föreslår borttagande av koldioxidskatten för hela den handlande sektorn.

Konsekvenserna för dessa sektorer, bl.a. kraftvärmens, som nu får två-tre styrmedel för samma sak har inte tillräckligt utretts. För att bidra till att skapa en tillräckligt stark politisk formering så att handelssystemet kan få en så gynnsam etablering som möjligt står vi bakom delegationens förslag att koldioxidskatten för värmeproduktion kvarstår. På sikt är det dock rimligt att sträva efter ett totalt borttagande av skatten för hela den handlande sektorn.

### Finansieringsmodellen är inte bra

Det är svårt för kommittén att inom miljö- och energisystemet hitta skatter som kan höjas. Det är grundproblemet. Miljöskatternas huvudsyfte är att ha en miljöstyrande effekt. Tanken med dessa är att de så småningom ska minimeras eller helt avveckla sig själva när miljöproblemet är avklarat. När handel med utsläppsrätter införs får vi ett nytt styrmedel som vi tror är mer effektivt. Då borde rimligen det gamla systemet avskaffas. Problemet är då att

det uppstår ett hål i statens budget. Det visar att miljöskatternas syfte har förfalskats. Denna utveckling vänder vi oss mot.

Det är tydligt att kommitténs beskrivning av borttagandet av koldioxidskatten är mera skarpt än finansieringsmodellen. Det har gjorts att förslaget går att stödja. Men sättet hur man avser att finansiera förslagen har vi starka invändningar emot. Finansieringen borde göras ur ett bredare perspektiv än inom miljö- och energisektorn, givet vår beskrivning ovan.

Fastighetsskatt på vattenkraft är ett problematiskt förslag. Att lyfta skatten från koldioxidgenererande företag och finansiera det genom att koldioxidneutrala vattenkraften får höjd skatt ger märkliga signaler. Vilka effekter detta skulle ge för vattenkraften är inte tillräckligt utrett. Dessutom spekuleras det i betänkandet att vattenkraften kommer att få stora intäkter genom höjda elpriser som effekt av handelssystemets införande. Om denna dynamiska effekt går att räkna hem borde kommittén också tagit hänsyn till det ökade momsinflöde till statskassan ett ökat elpris har. Men denna fråga har kommittén helt förbisett. Motiven för denna finansiering är helt enkelt för dåligt grundade.

Det andra förslaget att höja beskattningen för den tunga trafiken är också det ogenomtänkt och felaktigt hanterat. Kommittén har i tidigare betänkanden strävat efter att transportsektorn på sikt ska omfattas av handelssystemet. Detta förslag går i motsatt riktning mot dessa strävanden. Dessutom tar kommittén inte hänsyn till den hårda konkurrensen som finns i transportörernas omvärld. Redan idag är svenska transportörer hårt trängda av höga kostnader i jämförelse med grannländerna. Dessa konsekvenser borde analyserats närmare innan delegationen lagt sitt förslag.

## Särskilt yttrande

av Agnes von Gersdorff och Jessica Andersson, sakkunniga

Delegationen föreslår att koldioxidskatten bör tas bort för de anläggningar som omfattas av lagen om handel med utsläppsrätter, med undantag för anläggningar inom värmeproduktion.

Flertalet berörda anläggningar betalar idag koldioxidskatt där dock nivåerna varierar. Hushåll och fjärrvärme betalar 91 öre/kg koldioxid. Kraftvärme och industri betalar i princip 19 öre/kg koldioxid. Dessutom tillkommer ytterligare möjligheter för nedsättning för företag med mycket hög energianvändning genom de s.k. 1,2-procentsregeln<sup>1</sup> respektive 0,8-procentsregeln.<sup>2</sup>

Skattetrycket från koldioxidskatten varierar således. Koldioxidskatten är av stor betydelse för att nå de svenska målen för reduktion av utsläpp av växthusgaser i enlighet med klimatpropositionen (Prop. 2001/02:55). Regeringen har i riktlinjepropositionen om genomförande av EG:s direktiv om handel med utsläppsrätter (Prop. 2003/04:31) redovisat att olika styrmedel för att nå klimatmålen och andra samhällsmål bör vägas samman i samband med kontrollstationen för klimat år 2004:

En övergripande analys och samordning av skilda styrmedel bör göras inom ramen för arbetet med 2004 års kontrollstation i syfte att åstadkomma en effektiv miljöstyrning inom klimatområdet som överensstämmer med Sveriges klimatmål och inom ramen för reformeringen av det svenska energiskattesystemet i syfte att förbättra miljöstyrningen och effektivisera energianvändningen inom näringslivet. Ett viktigt inslag i det fortsatta arbetet är en samordning mellan miljöbalkens regelsystem, energibeskattningen och alternativa styrmedel som handel med elcertifikat och utsläppsrätter samt långsiktiga avtal. Sammantaget bör dessa styrmedel bidra till en miljöstyrning som är förenlig med Sveriges klimatmål och övriga samhällsmål.

Det är visserligen önskvärt att renodla miljöstyrningen så att man inte använder fler styrmedel än nödvändigt för att styra mot ett givet miljömål. Samtidigt är det angeläget att säkerställa att de givna

---

<sup>1</sup> Till utgången av 2004 fanns det också en annan, alternativ möjlighet till nedsättning av koldioxidskatten som gäller för andra bränslen än mineraloljor. I detta fall begränsas skatten till 1,2 % av produkternas försäljningsvärde. Detta gäller dock bara för tillverkning av produkter av andra mineraliska ämnen än metaller.

<sup>2</sup> Om den betalade nedsatta koldioxidskatten överstiger 0,8 % av försäljningsvärdet för företagets tillverkade produkter är det möjligt för företaget att ansöka hos skattemyndigheten om en nedsättning av den överstigande skatten så att endast 24 % behöver betalas. De nedsatta skattesatser som detta motsvarar får dock inte vara lägre än EU:s minimiskattesatser för olika oljeprodukter.



miljömålen verkligen kan uppnås. Effektiviteten vad gäller miljöstyrning av det kommande systemet för utsläppshandel är ännu oklar. Det är därför angeläget att fasa ut befintliga styrmedel först när det står klart att det nya styrmedlet utsläppshandel ger avsedd miljöstyrande effekt.

Det är således nödvändigt att genomföra ytterligare analyser av den sammantagna styrningen som sker när olika styrmedel används inom klimatområdet för att säkerställa en godtagbar miljöstyrning. Ytterligare underlag kommer att levereras inför den kontrollstation för klimatpolitiken som kommer att genomföras senare under året. Detta underlag kommer att ge större möjligheter att genomföra den övergripande analys och samordning av skilda styrmedel som enligt regeringen bör göras.

## Särskilt yttrande

av Birgitta Resvik, sakkunnig

### Lägsta samhällskostnad med bevarad miljöeffekt

Det är lovvärt att delegationen i detta delbetänkande har tagit ställning för att ta bort den svenska koldioxidskatten för den konkurrensutsatta industrin inom den handlande sektorn och att det samlade skattetrycket inte bör överstiga dagens nivå för värmesektorn. Det framgår tydligt i kapitel 12 att den samhällsekonomiska kostnaden blir högre om dubbla styrmedel tillämpas inom den handlande sektorn. Således blir kostnaden högre om koldioxidskatten bibehålls inom kraft- och värmesektorn. I kapitel 12 står att värmeproduktion inte är konkurrensutsatt, men det måste påpekas att kraftvärmeproduktionen i Sverige är utsatt för internationell konkurrens via den nordiska elmarknaden. Ett viktigt konstaterande är att i och med att handel med utsläppsrätter införs inom EU minskar inte de totala utsläppen av koldioxid även om Sverige har kvar koldioxidskatten för delar av den handlande sektorn.

### Handlande sektorn behandlas lika

Jag vill därför förorda att hela den handlande sektorn behandlas på ett likartat sätt beträffande koldioxidskatten. Mitt förslag är att hela den handlande sektorn får nedsättning av koldioxidskatten motsvarande dagens koldioxidskatt för industrin. Detta betyder att anläggningar inom kraftvärme- och ren värmeproduktion också får en viss nedsättning, som kan användas för inköp av utsläppsrätter och därmed uppstår förmodligen ingen dubbelbeskattning. Detta är i linje med delegationens förslag som säger att ingen dubbelbeskattning bör förekomma inom värmesektorn. Den föreslagna åtgärden att ha en generell nedsättning för hela den handlande sektorn borde framförallt förenkla den föreslagna skatteadministrationen av värmesektorn. Det skulle heller inte ge någon misstanke om eventuellt missbruk och därmed minimera tillsynsarbetet.

### Miljöskatter är styrande och inte fiskala

Jag avstyrker det finansieringsförslag av det bortfall av skatteintäkter som följer av borttagande av koldioxidskatten som föreslås i betänkandet. Finansieringen föreslås ske med höjd fastighetskatt av vattenkraftverk och höjd koldioxidskatt på drivmedel. Koldioxidskatten är tänkt att vara en miljöstyrande skatt. Denna miljöstyrning ersätts nu av ett annat styrmedel i form av handel med utsläppsrätter. Jag anser därmed av principiella skäl att denna skatt inte ska behöva finansieras. Skulle det krävas en finansiering betyder detta att man frångår principen om att miljöskatter skall vara styrande om de minskade skatteintäkterna som uppkommer skall finansieras.

## Särskilt yttrande

av Maria Sunér, Svensk Energi, sakkunnig

### Ett mål – ett styrmedel

Det är samhällsekonomiskt ofördelaktigt att behålla koldioxid-skatten i den handlande sektorn. Precis som anges i kapitel 12, kommer detta att leda till att dyrare åtgärder genomförs i Sverige, medan motsvarande utsläppsreducering till betydligt lägre kostnad någon annanstans i Europa inte blir genomförd. Detta motverkar hela handelssystemets syfte! Utsläppsminskningar skall först genomföras där de kostar minst per reducerad enhet.

För att handelssystemet ska fungera på avsett sätt måste koldioxidskatten tas bort för den handlande sektorn. Att ta bort koldioxidskatten äventyrar inte det svenska eller det europeiska klimatmålet – tvärt om skapar det bara bättre förutsättningar att lyckas. Principen ”ett mål – ett styrmedel” är central för systemets effektivitet.

### Fel att behålla koldioxidskatten för värmeproduktion

Det är principiellt fel att särbehandla en sektor som ingår i den handlande sektorn. För att handelssystemet ska kunna bli effektivt måste det renodlas. Att vilja gynna biobränsle genom bibehållen koldioxidskatt kommer att bli i det närmaste verkningslöst, den enda följden blir att utbyggnaden av kraftvärme avstannar.

Den Svenska Nationella Allokeringensplanens fördelningsprinciper för energisektorn ger energisektorn en 80 procentig tilldelning baserat på åren 1998–2001, jämfört med övrig industri som får 100 procent av sina behov. Tilldelningsåren i sig innebar för energisektorn redan en minskning av utsläppen med 6 % jämfört med ett normalår. Detta förhållande gör det oerhört viktigt att se över den totala bilden för energisektorn inklusive koldioxidskatten. Om vi i framtiden ska kunna investera i ny värme- eller kraftproduktion måste förutsättningarna för detta finnas. Den tilldelningsprincip som ska användas för nya anläggningar – en riktmärkesmetod där även biobränsle, som inte berättigar till några utsläppsrätter, ingår och vidare skriver ner tilldelningen till endast 80 % utifrån riktmärket – omöjliggör i princip alla investeringar i storskalig elproduktion i Sverige. Om dessutom förutsättningarna för kraftvärme försämras genom bibehållen koldioxidskatt, är det ett tydligt

tecken på att kraftvärmen inte är något att satsas på. Incitamentet till nya investeringar minskar således ytterligare.

#### *Konsekvenser för kraftvärme*

Konsekvenserna för kraftvärme har inte analyserats tillräckligt vid delegationens beslut att låta koldioxidskatten vara kvar för värme producerad med kraftvärme.

Efter många års snedriden konkurrenssituation ändrades de skattemässiga villkoren för kraftvärme 1 januari 2004. Värmeproduktion från kraftvärme jämföras nu med värme till tillverkningsprocesser, s.k. industriellt mottryck, och det ges möjlighet att verkligen utnyttja den stora potential som finns. Att redan nu göra ett mycket kraftigt ingrepp i detta, och försämra förutsättningarna för kraftvärme, är mycket svårt att förstå. Tillsammans med att den nya beskattningen i dagsläget endast är ett tvåårigt undantag från statsstödsreglerna hos EU-kommissionen, kommer detta att kraftigt hämma nyinvesteringar i kraftvärmeproduktion.

I den nationella allokeringssplanen, liksom i delegationens förslag om koldioxidskatten behandlas samma produktionsteknik helt olika enbart utgående från ägarförhållanden. Samtidig produktion av elkraft och värme – s.k. kraftvärme i energisektorn – får enligt den nationella allokeringssplanen endast 80 procents tilldelning medan motsvarande s.k. mottrycksanläggningar inom industrin får 100-procentig tilldelning. Detta gynnar inte heller investeringar i ny kraftvärme. I delegationens förslag om koldioxidskatt särbehandlas återigen energiindustrin enbart utifrån ägarstrukturen, genom att koldioxidskatten slopas helt för industrin medan den finns kvar för fjärrvärmesektorn.

Kraftvärmen får med delegationens förslag tredubbla styrmedelssystem – 1) handel med utsläppsrätter, 2) koldioxidskatt och 3) elcertifikat. Alla med lite olika vinkling, men de påverkar ändå i samma riktning – att minska koldioxidutsläppen och att öka andelen förnybara bränslen.

Biobränslenas fortsatta konkurrenskraft i kraftvärmeverk kommer att säkerställas även utan bibehållen koldioxidskatt tack vare elcertifikatsystemet. För biobränsleproducerad el kan ett elcertifikat per producerad MWh erhållas och säljas vid sidan av elförsäljningen. Medelpriset för ett elcertifikat har under perioden 2003 05 01 – 2004 04 21 varit 216 SEK per certifikat och den senaste tiden har

priserna varit upp mot 240–250 SEK. Detta ger jämte elpriset, som nu ligger runt 250–300 SEK/MWh el, en intäkt per biobränsleproducerad MWh på uppskattningsvis 500 SEK. Investeringsincitamentet torde därför vara tillräckligt.

Vidare är det anmärkningsvärt att delegationen valt att inte ta hänsyn till att kraftvärme är internationellt konkurrensutsatt via elmarknaden, dvs. NordPool och det nordeuropeiska kraftsystemet. Praktik och utredningar visar att elmarknaden fungerar tillfredsställande och därför kan anses vara en fungerande internationell handelsplats. Konkurrensförhållandena för el producerad i svenska kraftvärmeverk påverkas härmed av delegationens förslag.

### *Konsekvenser för hetvattenproduktion*

Behovet av dubbla styrningar föreligger inte heller för ren hetvattenproduktion. För hetvattenpannor är alla utbyten från fossila till förnybara bränslen som är möjliga redan gjorda. I princip finns bara spetslastpannor som eldas med olja, och det är inte troligt att dessa skulle konverteras till biobränsle ens med en mycket högre koldioxidskattenivå än idag. Koldioxidutsläppen har minskat kraftigt fram till år 2001, därefter har i princip inget hänt, vilket indikerar att alla tekniskt och ekonomiskt möjliga bränslebyten redan är genomförda. Detta trots att koldioxidskatten höjts kraftigt sen år 2001.

Att det finns risk för återgång till fossila bränslen är inte sant, då kraven på utsläppsminskningar kommer att öka i nästkommande period 2008–2012, vilket också kommer att leda till ökade kostnader för koldioxidutsläppen. Att ett fjärrvärmeföretag då skulle investera i att byta tillbaka till ett fossilt bränsle är orimligt att anta.

### **Finansiering av borttagen koldioxidskatt**

Behovet att finansiera borttagande av koldioxidskatten måste ifrågasättas. En miljöstyrande skatt ska inte vara fiskal och ska därför inte behöva ersättas om den tas bort – det är principiellt fel!

Att vidare föreslå att borttagandet av koldioxidskatten finansieras med en fastighetsskatt på vattenkraft är oerhört ologiskt, då man beskattar ett koldioxidfritt kraftslag som ersättning för en skatt som syftar till att minska koldioxidemissionerna. Vatten-

kraften har en central roll i dagens, och än mer i framtidens, energisystem bl.a. med sin unika reglerförmåga att jämna ut variationer i produktion från icke reglerbara kraftslag, exempelvis vindkraft.

Det måste ifrågasättas om denna särbehandling av en enskild industrisektor är förenlig med EU:s regler om statsstöd. Idag är all industrifastighetsbeskattning 0,5% av taxeringsvärdet och att välja ut en enskild industrigren som får höjd fastighetsskatt gynnar de andra sektorerna.

All kraftproduktion är kapitalintensiv och inom en snar framtid finns ett stort reinvesteringsbehov hos den allt äldre vattenkraften. Att särbehandla genom en högre skatt på vattenkraftfastigheter minskar incitamentet för dessa reinvesteringar och/eller ytterligare miljöanpassning av vattenkraften.

Att beskatta vattenkraften kan dessutom skapa förväntningar på fortsatt särbehandling av andra kapitalintensiva industrier och även investeringar inom dessa kan komma att minska när osäkerheten kring spelreglerna är betydande.

# Kommittédirektiv



## Ett system och regelverk för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer

Dir.  
2001:56

---

Beslut vid regeringssammanträde den 5 juli 2001.

### Sammanfattning av uppdraget

En delegation med parlamentarisk sammansättning tillkallas i syfte att utarbeta ett förslag till ett svenskt system och ett regelverk för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer, dvs. handel med utsläppsrätter samt de två projektbaserade mekanismerna gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Handel med utsläppsrätter innebär överlåtelse av utsläppsutrymme mellan länder utan att överlåtelsen knyts till något visst konkret projekt. Gemensamt genomförande innebär en överenskommelse mellan två länder med åtaganden i Kyotoprotokollet där det ena landet investerar i ett projekt i det andra landet som resulterar i utsläppsminskningar som helt eller delvis kan krediteras investerlandet. Mekanismen för ren utveckling liknar gemensamt genomförande men projektet genomförs i detta fall i ett utvecklingsland utan något kvantitativt åtagande i Kyotoprotokollet.

Förslaget skall bl.a. innehålla regelverk för

- vilka utsläppskällor som skall omfattas av kvotplikt (dvs. skyldighet att inneha utsläppsrätt motsvarande de egna utsläppen),
- vid vilken tidpunkt kvotplikten skall inträda,
- vilket utsläppstak som skall gälla för aktörerna i handelssystemet,
- hur tilldelning och utformning av utsläppsrätter skall ske,
- om och i så fall under vilka omständigheter staten skall ha möjlighet att dra in, upphäva eller ändra utsläppsrätten,



- hur mätning, rapportering och kontroll skall ske i handelssystemet,
- vilka påföljder som skall bli aktuella vid brott mot kvotplikt,
- hur de projektbaserade mekanismerna skall inkluderas i handelssystemet.

Regelverket skall tas fram med sikte på att kvotplikt skall träda i kraft tidigast 2003 och senast 2005. Förslaget skall lämnas till regeringen senast den 31 december 2002.

En lägesbeskrivning av arbetet skall lämnas till regeringen senast den 1 december 2001 i syfte att ge underlag för regeringens arbete och ställningstaganden.

Delegationen skall fram till den 31 december 2004 bistå regeringen i utformningen av kriterier för klimatprojekt inom ramen för gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling samt, på regeringens begäran, löpande yttra sig över Statens energimyndighets förslag till klimatprojekt inom ramen för gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling med utgångspunkt i Kyotoprotokollet och dess förväntade regler och riktlinjer.

Om de projektbaserade mekanismerna inte kan inkluderas i ett system för handel med utsläppsrätter skall delegationen senast den 31 december 2004 lämna förslag på vilket regelverk och vilka institutioner som kan behövas för de projektbaserade mekanismerna.

## Bakgrund

Den svenska politiken i klimatfrågor grundar sig på riksdagens klimatpolitiska beslut 1993 (prop. 1992/93:179 bil.1, s. 33, bet. 1992/93: JoU19, rskr.1992/93:361), riksdagens energipolitiska beslut (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97 NU12, rskr. 1996/97:212) samt Sveriges ansvar för EU:s gemensamma åtagande i Kyotoprotokollet. Regeringen har även presenterat en proposition 1997/98:145 Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige där miljökvalitetsmål för minskad klimatpåverkan föreslås. Riksdagen fastställde detta miljökvalitetsmål 1999.

Enligt 1993 års riksdagsbeslut skall utsläppen av koldioxid från fossila bränslen stabiliseras år 2000 på 1990 års nivå för att därefter minska.

Den parlamentariska klimatkommittén lämnade under våren 2000 sitt betänkande Förslag till svensk klimatstrategi SOU 2000:23. Betänkandet innehöll bl.a. ett förslag till mål på kort sikt innebärande att utsläppen av växthusgaser för Sverige skall som ett medelvärde för perioden 2008 till 2012 vara 2 procent lägre än utsläppen år 1990, räknat som koldioxidekvivalenter. Regeringen förbereder för närvarande en proposition till riksdagen om en svensk klimatstrategi. Statsministern uttalade i en partiledardebatt i riksdagen den 17 januari 2001 att regeringen har för avsikt att lägga fram en proposition till riksdagen som baserar sig på klimatkommitténs målsättning att Sverige ska minska utsläppen med 2 procent. Propositionen ska även innehålla konkreta åtgärder. Målet ska uppnås i en internationell miljö tillsammans med andra länder.

Enligt Kyotoprotokollet, som utgör ett första steg mot klimatkonventionens mål om att långsiktigt stabilisera halten av växthusgaser i atmosfären, får Sveriges utsläpp av växthusgaser inte öka med mer än 4 procent under perioden 2008–2012 jämfört med utsläppen 1990. De svenska utsläppen av koldioxid per invånare är i dag bland de lägsta i den industrialiserade världen. Sverige har minskat utsläppen med ca 40 procent sedan 1970. Ytterligare åtgärder behövs dock för att klara åtagandet i Kyotoprotokollet och nationella målsättningar som Sverige kan komma att ställa upp på klimatområdet. På längre sikt måste de industrialiserade ländernas utsläpp minskas betydligt om klimatkonventionens mål, att halten av växthusgaser skall stabiliseras på en nivå som förhindrar farlig mänsklig påverkan på klimatsystemet, skall kunna uppnås.

De flexibla mekanismerna är viktiga för att uppnå den kostnadseffektivitet som är en av klimatkonventionens principer. Mekanismerna skall inte ses som ett medel att undvika åtaganden utan som ett sätt att komplettera åtgärder i det egna landet och uppnå kostnadseffektivitet samt engagera den privata sektorn i klimatarbetet. De åtgärder för att begränsa utsläpp av växthusgaser som Sverige redan vidtagit samt det relativt sett fossilfria kraftproduktionssystem som Sverige har innebär att marginalkostnaden för ytterligare begränsning av koldioxidutsläpp är högre i Sverige än i flertalet industriländer. Användningen av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer kan således minska kostnaderna för att uppnå Sveriges och andra parter åtaganden betydligt. Även i det fall Kyotoprotokollet inte träder i kraft kan handel med utsläppsrätter inom EU eller Norden komma att aktualiseras.

### *Kyotoprotokollet*

Klimatkonventionens tredje partsmöte hölls i Kyoto i Japan i december 1997. Mötet resulterade i det s.k. Kyotoprotokollet som undertecknades av 84 länder, däribland Sverige. Enligt protokollet åtar sig industriländerna att minska sina utsläpp med drygt fem procent som ett genomsnitt under åren 2008–2012 jämfört med 1990 års nivå.

I Kyotoprotokollet ingår tre s.k. flexibla mekanismer: gemensamt genomförande, handel med utsläppsrätter och mekanismen för en ren utveckling. Handel med utsläppsrätter innebär överlåtelser av utsläppsutrymme eller delar av åtaganden mellan länder utan att överlåtelser knyts till något visst konkret projekt. Gemensamt genomförande innebär att en överenskommelse görs mellan två länder med åtaganden i Kyotoprotokollet. Det ena landet investerar i ett projekt i det andra landet som resulterar i utsläppsminskningar som helt eller delvis kan krediteras investerlandet. Mekanismen för ren utveckling liknar gemensamt genomförande men projektet genomförs i detta fall i ett utvecklingsland utan något kvantitativt åtagande i Kyotoprotokollet. Denna mekanism skall även bidra till en hållbar utveckling i värdlandet.

För de flexibla mekanismerna återstår en rad frågor rörande regler och riktlinjer att lösa för att protokollet skall kunna ratificeras. Enligt den handlingsplan som beslutades i Buenos Aires 1998 skulle regelverk och riktlinjer för de flexibla mekanismerna definieras närmare för beslut under den sjätte partskonferensen, COP 6. Vid COP 6 i Haag i november 2000 kunde enighet mellan parterna inte nås. Beslut fattades om att återuppta förhandlingarna inom ramen för COP 6 under 2001, vilket kommer att ske under juli 2001.

### *Arbetet i EU*

EG-kommissionen presenterade den 8 mars 2000 (KOM [2000] 87) en grönbok om ett EU-system för handel med utsläppsrätter. Den 8 mars 2000 lanserade kommissionen i ett meddelande ett europeiskt klimatförändringsprogram (European Climate Change Programme, ECCP) (KOM [2000] 88). En slutlig rapport från ECCP avlämnades i juni 2001. Den arbetsgrupp inom ECCP som hanterat flexibla mekanismer rekommenderar att ett EU-internt

handelssystem bör starta så snart som möjligt och att arbetet med detta system inte skall fördröjas i avvaktan på att framsteg nås i de internationella klimatförhandlingarna. Kommissionen väntas presentera ett förslag till direktiv om handel med utsläppsrätter under 2001. En annan arbetsgrupp inom ECCP har analyserat frivilliga överenskommelser och dess koppling till handel med utsläppsrätter. Arbetsgruppen rekommenderar att frivilliga överenskommelser skall utformas så att en smidig övergång till handel med utsläppsrätter kan ske.

EG-kommissionen presenterade den 24 januari 2001 ett sjätte miljöhandlingsprogram för gemenskapen (KOM 2000 [31]). I detta handlingsprogram föreslår kommissionen att det upprättas ett gemenskapsövergripande system för handel med utsläppsrätter för koldioxid. Ministerrådet antog den 7–8 juni i år en gemensam ståndpunkt om EU:s sjätte miljöhandlingsprogram. Enligt denna ståndpunkt skall rådet arbeta för att etablera ett ramverk för handel med utsläppsrätter inom EU för koldioxid, med möjlighet att bredda detta till andra växthusgaser.

#### *Östersjösamarbete*

Inom ramen för samarbetet mellan länderna kring Östersjön har energiministrarna i länderna i Östersjöregionen uttalat en vilja att etablera ett försöksområde för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. Ett sådant försöksområde skulle kunna innehålla ett ramavtal om utsläppskreditering mellan länder som deltar i försöksområdet, en investeringsfond för gemensamt genomförande, en regional handbok för gemensamt genomförande samt kapacitetshöjande åtgärder.

#### *Nordiskt samarbete*

Energiministrarna i Norden beslutade på Grönland i augusti 2000 och miljöministrarna beslutade på Bornholm i juni 2000 att arbeta vidare med studier inför en etablering av det ovan nämnda försöksområdet för flexibla mekanismer. Försöksområdet bör enligt ministrarna även innehålla etablering av en marknad för utsläppsrätter i Norden. Den nordiska marknaden skulle enligt energiministrarnas beslut kunna baseras på nationella handelssystem och

skall utarbetas i samklang med EU:s arbete för att etablera en europeisk marknad för utsläppsrätter. De nordiska energiministrarna förordar att verksamheten inom ett försöksområde skall börja 2003.

#### *1993, 1997 och 1998 års riksdagsbeslut*

Enligt 1993 års riksdagsbeslut (prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:361) skall utsläppen av koldioxid från fossila bränslen stabiliseras år 2000 på 1990 års nivå för att därefter minska. Regeringens nuvarande huvudsakliga strategi för att nå koldioxidmålet är att begränsa användningen av fossila bränslen och ersätta dem med förnybara energikällor, samt att utnyttja energin effektivare.

I riksdagens energipolitiska beslut 1997 (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:212) angavs riktlinjer för en minskad klimatpåverkan från energisektorn. Sverige bör, som medlem i EU, verka för en koordinerad klimatpolitik, effektiva styrmedel och samverkan med andra länder genom s.k. gemensamt genomförande. Energipolitiskt motiverade internationella klimatinsatser ingår som en viktig del i strategin för minskad klimatpåverkan från energisektorn. Insatserna skall huvudsakligen inriktas på bilateralt och multilateralt samarbete inom ramen för klimatkonventionen.

I 1998 års miljöpolitiska proposition (prop. 1997/98:145) konstaterade regeringen att nya frågor aktualiserats och nya omständigheter tillkommit sedan 1993 års klimatpolitiska beslut. Regeringen tillsatte en parlamentarisk kommitté, med uppgift att ta fram en nationell klimatstrategi, och en särskild expertutredning till stöd för kommittén med uppgift att granska hur de s.k. flexibla mekanismerna i Kyotoprotokollet kan introduceras i Sverige. Kommittén och utredningen avlämnade sina slutbetänkanden under våren 2000.

#### *Klimatkommittén och utredningen om de flexibla mekanismerna*

Klimatkommittén bedömer att ett system med handel med utsläppsrätter, där så många länder och så många utsläppskällor som möjligt ingår, är en långsiktigt bra strategi att angripa klimatproblemet. Kommittén anser att Sverige bör vara pådrivande inom

EU för att ett europeiskt handelssystem införs. Systemet bör enligt kommittén successivt omfatta allt fler utsläppskällor och bör kunna införas tidigare än 2005. Sverige bör enligt kommittén verka för att även länder som inte ingår i den Europeiska unionen skall kunna anslutas till systemet. Vidare anser kommittén att systemet bör inkludera samtliga utsläpp av koldioxid samt ha inriktningen att även utsläpp av andra växthusgaser skall inkluderas så snart som möjligt. Kommittén föreslår att svenska förberedelser intensifieras för att införa handel med utsläppsrätter. Möjligheterna till ett nationellt handelssystem bör även utredas enligt kommittén, om EU:s system skulle dröja eller inte bli tillräckligt omfattande, där beredskap skapas för att bjuda in andra länder i norra Europa att delta. Kommittén anser att en särskild teknisk utredning bör tillsättas för att ge förslag till utformningen av systemet för handel med utsläppsrätter. Klimatkommittén anser även att Sverige bör vidga inriktningen på hittillsvarande pilotprojekt avseende mekanismen för ren utveckling för att få en ökad spridning av projekt till fattiga länder. Sverige bör enligt kommittén även fortsatt vara engagerat i mekanismen gemensamt genomförande i Baltikum och övriga länder i Östersjöregionen. Klimatkommittén föreslår att Statens energimyndighet bör få i uppdrag att genomföra pilotprojekt avseende mekanismen för ren utveckling omfattande 100 miljoner kronor under en treårsperiod (SOU 2000:23).

Expertutredningen om de flexibla mekanismerna föreslår att en marknad skall etableras för de tre flexibla mekanismerna (handel med utsläppsrätter, gemensamt genomförande samt mekanismen för ren utveckling) med utgångspunkt i ett absolut tak för utsläppen. Handelssystemet bör enligt utredningen ersätta dagens koldioxidskatt och tilldelningen av utsläppsrätter ske genom ett auktionsförfarande. Utredningen föreslår att ett svenskt system bör införas med utgångspunkt i EG-kommissionens förslag, enligt vilket handel föreslås börja 2005. Sverige bör enligt utredningen verka för att en så kallad uppströmsansats utnyttjas för utsläpp av koldioxid inom unionen, samt att även Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer ingår i handelssystemet. Verksamheter som i dag inte betalar koldioxidskatt bör enligt utredningen inte ingå i handelssystemet före år 2008. Utredaren föreslår att ett regelverk tas fram innehållande vilka aktörer som omfattas av kvotplikt, tidpunkt för när kvotplikt inträder, utformning av utsläppsrätten, utsläppsrättens tilldelningsprinciper, fastställande av utsläppstak, hur mätning, rapportering och kontroll skall gå till och vilka på-

följderna blir vid brott mot kvotplikten. Utredningen fann att ett auktionsförfarande i samband med initial tilldelning av utsläppsrätter kan komma i konflikt med regeringsformens 2 kap. 18 § och således leda till att staten blir ersättningsskyldig. Utredningen föreslår emellertid att frågan bör utredas vidare. Utredningen granskade dessutom EG-kommissionens grönbok om handel med utsläppsrätter och redovisade sin syn på denna i en särskild promemoria (SOU 2000:45).

*Regeringens skrivelse om den fortsatta omställningen av energisystemet*

Av regeringens skrivelse om den fortsatta omställningen av energisystemet (skr. 2000/01:15) framgår att regeringen avser att göra följande.

- Lämna förslag till svensk klimatstrategi och åtgärder för att minska de svenska utsläppen av växthusgaser.
- Vidta nödvändiga förberedelser för att möjliggöra införandet av användningen av flexibla mekanismer efter klimatkonventionens sjätte partskonferens och intensifiera svenska förberedelser för ett internationellt system för handel med utsläppsrätter med beaktande av utvecklingen inom EU. Samarbetet inom energi- och miljöområdet i Norden och i Östersjöområdet skall särskilt beaktas och tillvaratas.
- Verka för att EG-kommissionen och dess arbetsgrupp för utsläppsöverlåtelser utformar systemet så att fler utsläppskällor inkluderas och att länder utanför EU kan ansluta sig till systemet.
- Fortlöpande genomföra översyn av försöksverksamheten om s.k. gemensamt genomförande (AIJ/JI). Villkoren för insatserna bör anpassas till beslut och förslag till regler och riktlinjer som antas inom ramen för FN:s klimatkonvention.

## Uppdraget

### *Uppdraget i stort*

En delegation med parlamentarisk sammansättning tillkallas i syfte att utarbeta ett förslag till ett svenskt system och ett regelverk för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. Delegationen skall utarbeta ett förslag till ett svenskt system för handel med utsläppsrätter samt ett regelverk där det framgår

- vilka utsläpsskällor som skall omfattas av kvotplikt (dvs. skyldighet att inneha utsläppsrätt motsvarande de egna utsläppen),
- vid vilken tidpunkt kvotplikten skall inträda,
- vilket utsläppstak som skall gälla för aktörerna i handelssystemet,
- hur tilldelning och utformning av utsläppsrätter skall ske,
- om och i så fall under vilka omständigheter staten skall ha möjlighet att dra in, upphäva eller ändra utsläppsrätten,
- hur mätning, rapportering och kontroll skall ske i handelssystemet,
- vilka påföljder som skall bli aktuella vid brott mot kvotplikt, och
- hur de projektbaserade mekanismerna skall inkluderas i handelssystemet.

Delegationen skall även lämna förslag på regelverk för de projektbaserade mekanismernas inkludering i ett handelssystem. Delegationen skall vidare yttra sig över Statens energimyndighets förslag till klimatprojekt på klimatområdet fram t.o.m. 2004. Delegationens uppdrag innebär ett omfattande utvecklingsarbete.

Delegationen skall arbeta utifrån två olika tidsperspektiv, perioden fram till 2008, vilken utgör ett försöks- och utvecklingsstadium, och perioden efter 2008, då Kyotoprotokollets första åtagandeperiod startar. Under perioden fram till 2008 skall inriktningen vara att handelssystemet omfattar enbart utsläpp av koldioxid. Under perioden efter 2008 kan handelssystemet omfatta även andra växthusgaser som inryms i Kyotoprotokollet.

Grundläggande för delegationens arbete är att EU avser att arbeta vidare med att begränsa utsläppen av växthusgaser oavsett



Kyotoprotokollets ikraftträdande, ratifikationsprocessen, och därför utfallet vid den sjätte partskonferensen. Delegationen skall därför arbeta utifrån målsättningen att ett handelssystem kan komma att etableras, t.ex. i Norden år 2003 eller inom EU 2005, oavsett om Kyotoprotokollet trätt i kraft eller inte. Delegationen skall därför följa och vid behov vara rådgivande i de internationella förhandlingarna samt i EU:s interna förhandlingar om EU:s handelssystem.

Delegationen skall utgå ifrån att ett svenskt system med handel med utsläppsrätter är öppet för handel med andra länder.

Delegationen skall utgå ifrån att absoluta mål för utsläppsbegränsningar utgör grunden för ett system för handel med utsläppsrätter.

Delegationen skall vidare utgå ifrån att det i första hand är företag som handlar på marknaden för utsläppsrätter.

#### *Omfattning av kvotplikt*

Delegationen skall föreslå vilka utsläppskällor och sänkor som skall ingå i ett handelssystem på kort och lång sikt, dvs. före respektive efter 2008.

Delegationen skall utgå ifrån en uppströms- eller en hybridansats (dvs. en kombination av uppströms- och nedströmsansats). En uppströmsansats innebär att kvotplikten läggs vid produktionen, importen eller distributionen av den insatsvara som leder till utsläpp, och möjliggör inkluderande av många utsläppskällor i handelssystemet. En nedströmsansats innebär att kvotplikten läggs vid utsläppspunkten. En möjlighet är att koppla kvotplikten till de aktörer som innehar skyldighet att betala skatt enligt lagen om skatt på energi. Tröskelvärden för vilka aktörer som skall åläggas kvotplikt bör övervägas så att höga transaktionskostnader för små företag undviks. Uppströmsansatsens förenlighet med WTO-regler måste särskilt belysas.

Delegationen skall utgå ifrån att handelssystemet under perioden före 2008 omfattar koldioxidutsläpp från förbränning av fossila bränslen, dvs. från produktion av el och fjärrvärme, raffinaderier, förbränning inom industrin, transporter, bostäder och service m.m. Även utsläpp av koldioxid från industriprocesser skall ingå i ett handelssystem före år 2008. Delegationen måste emellertid beakta EG-kommissionens kommande direktiv om handel med utsläpps-

rätter och efterföljande rådsbehandling av direktivet samt det nordiska samarbetet, vilka båda kan komma att ha stor betydelse för den svenska utformningen av kvotplikten. Följderna av att inkludera eller exkludera vissa branscher och sektorer i systemet med avseende på samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnader och konkurrens effekter skall analyseras. Delegationen skall även föreslå hur ett nationellt utsläppstak för en handel som enbart omfattar en del av utsläppskällorna i samhället kan utformas.

Delegationen skall utgå ifrån att handelssystemet efter år 2008 skall vara mer omfattande än det före år 2008. Delegationen skall i detta sammanhang utgå ifrån förslagen i SOU 2000:45 och SOU 2000:23 och föreslå vilka ytterligare källor som kan inkluderas i ett handelssystem. Detta gäller bl.a. källor som släpper ut fluorerade gaser. Delegationen skall, med beaktande av resultatet av Naturvårdsverkets utredning om styrmedel för att minimera utsläpp av fluorerande gaser och de beslut regeringen kan komma att ta i frågan, undersöka om dessa är lämpliga att inkludera i ett handelssystem. Möjligheten att inkludera utsläpp av metan och dikväveoxid skall också utredas. Även frågan hur sänkorna skall hanteras i detta sammanhang skall utredas vidare.

#### *Tidpunkt för fastställande av handelssystemet och införande av kvotplikten*

I det regelverk som delegationen skall ta fram skall det framgå vid vilken tidpunkt handelssystemet skall etableras och från när kvotplikten skall börja gälla. Det är av vikt att handelssystemet kan etableras så snart som möjligt så att näringslivet i god tid innan kvotplikten träder i kraft får tydliga riktlinjer om systemets utformning. Detta ger dessutom en möjlighet att prova systemets funktion innan kvotplikten träder i kraft.

Kvotpliktens ikraftträdande är i allra högsta grad beroende av den internationella utvecklingen. EG-kommissionen har i sin grönbok om handel med utsläppsrätter föreslagit att handeln skall starta år 2005. De nordiska energiministrarna har föreslagit att ett försöksområde för de flexibla mekanismerna skall etableras år 2003, innehållande bl.a. en nordisk marknad för utsläppsrätter. Delegationen skall utgå från att kvotplikt kan träda i kraft tidigast 2003 och senast 2005.

*Tilldelning och utformning av utsläppsrätter*

Delegationen skall analysera om det krävs en grundlagsändring för att införa ett auktionsförfarande och i sådant fall föreslå de förändringar i grundlagen som behövs. Delegationen skall dessutom föreslå vilken typ av auktionsförfarande som är lämpligt. Delegationen skall även föreslå hur nya aktörer på marknaden skall behandlas i sammanhanget. Delegationen skall föreslå om och i så fall under vilka omständigheter staten skall ha möjligheten att dra in, upphäva eller ändra utsläppsrätten. Delegationen skall dessutom föreslå vilka institutioner som skall inrättas för att tilldela, utforma, dra in, upphäva eller ändra utsläppsrätten och studera möjligheten att lägga dessa uppgifter till en ny eller befintlig myndighet.

*Övervakning och kontroll*

Delegationen skall föreslå hur ett övervaknings- och kontrollsystem för de flexibla mekanismerna skall utformas med utgångspunkt i dels Kyotoprotokollets regler och riktlinjer för de flexibla mekanismerna, dels de rapporterings- och metodologiska krav som ställs på Sverige genom både klimatkonventionen och Kyoto-protokollet, dels EU:s rapporteringskrav. Delegationen skall undersöka i vilken utsträckning befintliga kontroll- och rapporteringssystem kan användas, t.ex. de i miljöbalken, inom Tullverket och i EU:s regelverk. Delegationen skall vidare lämna förslag på hur en övervakningsorganisation och en tillståndsgivande organisation kan utformas samt analysera behovet av en rådgivande organisation. Förutsättningarna för att inordna dessa organisationer i en befintlig eller ny myndighet och att samordna övervaknings- och kontrollorganisationen med den organisation som kan bli aktuell inom ramen för långsiktiga avtal skall studeras.

När det gäller sänkor och övriga växthusgaser förutom koldioxid skall delegationen identifiera behov av metodutveckling för att beräkna utsläpp.

*Påföljder*

Delegationen skall med utgångspunkt i de internationella förhandlingarna och arbetet i EU ge förslag till vilka påföljder som kan bli aktuella vid brott mot kvotplikt eller vid förekomst av icke-

giltiga utsläppsrätter. Delegationen skall då också ange om det är säljare eller köpare av utsläppsrätter som bär ansvaret för utsläppsrättens giltighet.

#### *Projektbaserade mekanismer*

Delegationen skall utgå från att utsläppsreduktioner från de två projektbaserade mekanismerna gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling kan ingå i ett handelssystem. Delegationen måste emellertid anpassa denna förutsättning till utfallet av de internationella förhandlingarna. Delegationen skall lämna förslag på ett regelverk för hanteringen av de projektbaserade mekanismerna inom ett handelssystem samt ge förslag på övrigt regelverk samt behov av institutioner, inklusive svensk kontaktperson, för de projektbaserade mekanismerna i det fall de projektbaserade mekanismerna inte kan inkluderas i ett handelssystem.

Statens energimyndighet bedriver projektverksamhet som syftar till möjlig framtida kreditering av utsläppsminskningar genom gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Denna verksamhet löper till 2004. Delegationen skall bistå regeringen i utformningen av kriterier för klimatprojekt inom ramen för gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Delegationen skall lägga särskild vikt vid hur företag kan involveras, t.ex. genom att klimatprojekt kan ingå inom ramen för långsiktiga avtal.

Delegationen skall, på regeringens begäran, löpande yttra sig över Statens energimyndighets förslag till klimatprojekt, med utgångspunkt i Kyotoprotokollet och dess förväntade regler och riktlinjer för gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling.

#### *Koppling till andra styrmedel*

Delegationen skall undersöka hur användningen av flexibla mekanismer kan komma att påverka och samverka med befintlig miljölagstiftning och skattelagstiftning, EU:s direktiv på dessa områden samt planerade styrmedel inom klimat- och energiområdet, främst

långsiktiga avtal mellan staten och industrin om reduktion av växthusgaser och en certifikatshandel för förnybar elproduktion.

Delegationen skall även analysera hur ett handelssystem kan utgöra alternativ till nuvarande koldioxidskatt eller komplement till koldioxidskatten och andra energi- och miljöskatter.

*Arbetets genomförande, tidsplan m.m.*

Delegationen skall följa och ta hänsyn till resultatet av de internationella förhandlingarna inom ramen för FN:s klimatkonvention och dess Kyotoprotokoll, varvid särskild vikt skall läggas vid utformning av och regler för de flexibla mekanismerna och de rapporteringskrav och metodologiska krav och andra beslut som har relevans för de flexibla mekanismerna. Delegationen skall vidare följa och beakta resultat från ECCP gällande flexibla mekanismer och kommissionens kommande direktiv om handel med utsläppsrätter. Delegationen skall även följa och beakta resultat från det nordiska samarbetet och Östersjösamarbetet.

Delegationen skall utgå från innehållet i den klimatpolitiska proposition som regeringen avser att lägga fram under hösten 2001.

Delegationen skall löpande samråda med den ratifikationsutredning avseende Kyotoprotokollet som regeringen avser att tillsätta, utredningen om ett system för certifikatshandel baserat på kvoter för användningen av el från förnybara energikällor (dir. 2000:56), förhandlaren och expertgruppen med uppgift att ta fram program för långsiktiga avtal om energieffektivisering (N2000/6745/ESB), utredningen om översyn av regler för nedläggning av energiskatter för vissa sektorer (dir. 2001:29) samt Statens energimyndighet. Delegationen skall vidare följa det fortsatta arbetet inom Regeringskansliet med grön skatteväxling.

Delegationen skall redovisa samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser av sina förslag och belysa konsekvenserna för små företags arbetsförutsättningar. Konsekvensanalyserna skall göras på sätt som beskrivs i kommittéhandboken (Ds 2000:1, kapitel 7). Delegationen skall vidare analysera sina förslags förenlighet med EU:s regler för statsstöd.

Delegationen skall lämna sitt förslag till regelverk för de flexibla mekanismerna samt bistå regeringen i utformande av kriterier för klimatprojekt inom ramen för gemensamt genomförande till regeringen senast den 31 december 2002 och avsluta resterande

uppdrag gällande de projektbaserade mekanismerna senast den 31 december 2004.

En lägesbeskrivning av arbetet skall lämnas till regeringen senast den 1 december 2001 i syfte att ge underlag för regeringens arbete och ställningstaganden.

(Näringsdepartementet)

**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**

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR  
ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 175.1 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag <sup>(1)</sup>,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande <sup>(2)</sup>,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande <sup>(3)</sup>,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget <sup>(4)</sup>, och

av följande skäl:

- (1) Genom grönboken om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen inleddes en debatt i hela Europa om huruvida det är lämpligt med ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen och hur detta skulle fungera. I meddelandet om det europeiska klimatförändringsprogrammet beaktas möjligheterna att införa gemenskapsstrategier och -åtgärder genom en process där alla berörda parter deltar, inbegripet ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (nedan kallat "gemenskapens system") på grundval av grönboken. I sina slutsatser av den 8 mars 2001 bekräftar rådet att det europeiska klimatförändringsprogrammet och den verksamhet som grundas på grönboken är av särskild vikt och betonar att det skyndsamt behöver vidtas konkreta åtgärder på gemenskapsnivå.
- (2) I det sjätte miljöhandlingsprogrammet som fastställts genom Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002 <sup>(5)</sup> anges det att klimatförändring är en prioriterad fråga för åtgärder och att ett system för handel med utsläppsrätter som omfattar hela gemenskapen bör upprättas till 2005. I programmet anges det att gemenskapen har åtagit sig att minska sina utsläpp av växthusgaser med 8 % fram till 2008–2012 jämfört med 1990 års nivåer, och att världens växthusgasutsläpp på längre sikt måste minskas med ungefär 70 % jämfört med 1990 års nivåer.

- (3) Ändamålet med Förenta nationernas konvention om klimatförändringar, som godkändes genom rådets beslut 94/69/EG av den 15 december 1993 om slutande av Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring <sup>(6)</sup>, är att uppnå en stabilisering av koncentrationen av växthusgaser i atmosfären på en nivå som förhindrar farliga antropogena inverknings på klimatsystemet.
- (4) Kyotoprotokollet, som godkändes genom rådets beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta <sup>(7)</sup>, kommer, när det träder i kraft, att förplikta gemenskapen och dess medlemsstater att minska sina sammanlagda antropogena utsläpp av de växthusgaser som står upptagna i förteckningen i bilaga A till protokollet med 8 % jämfört med 1990 års nivåer under perioden 2008–2012.
- (5) Gemenskapen och dess medlemsstater har enats om att gemensamt fullgöra sina åtaganden att minska de antropogena utsläppen av växthusgaser enligt Kyotoprotokollet, i enlighet med beslut 2002/358/EG. Detta direktivs syfte är att bidra till ett effektivare fullgörande av Europeiska gemenskapens och dess medlemsstaters åtaganden, genom en effektiv europeisk marknad för utsläppsrätter för växthusgaser, med minsta möjliga försvagning av ekonomisk utveckling och sysselsättning.
- (6) Genom rådets beslut 93/389/EEG av den 24 juni 1993 om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen <sup>(8)</sup> inrättas en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser och utvärdering av de framsteg som gjorts för att uppfylla de åtaganden som är hänförliga till sådana utsläpp. Denna mekanism kommer att vara till hjälp för medlemsstaterna när de fastställer det sammanlagda antal utsläppsrätter som de kan fördela.
- (7) Det krävs gemenskapsbestämmelser om medlemsstaternas fördelning av utsläppsrätter för att bevara den inre marknadens integritet och undvika snedvridning av konkurrensen.

<sup>(1)</sup> EGT C 75 E, 26.3.2002, s. 33.

<sup>(2)</sup> EGT C 221, 17.9.2002, s. 27.

<sup>(3)</sup> EGT C 192, 12.8.2002, s. 59.

<sup>(4)</sup> Europaparlamentets yttrande av den 10 oktober 2002 (ännu ej offentliggjort i EUT), rådets gemensamma ståndpunkt av den 18 mars 2003 (EUT C 125 E, 27.5.2003, s. 72), Europaparlamentets beslut av den 2 juli 2003 (ännu ej offentliggjort i EUT) och rådets beslut av den 22 juli 2003.

<sup>(5)</sup> EGT L 242, 10.9.2002, s. 1.

<sup>(6)</sup> EGT L 33, 7.2.1994, s. 11.

<sup>(7)</sup> EGT L 130, 15.5.2002, s. 1.

<sup>(8)</sup> EGT L 167, 9.7.1993, s. 31. Beslutet ändrat genom beslut 1999/296/EG (EGT L 117, 5.5.1999, s. 35).

- (8) Medlemsstaterna bör ta hänsyn till industriprocessers potential till utsläppsminskningar när de fördelar utsläppsrätter.
- (9) Medlemsstaterna får föreskriva att de endast utfärdar utsläppsrätter med giltighet under en femårsperiod som inleds 2008 till personer som innehaft utsläppsrätter som annullerats, motsvarande den minskning av utsläppen som dessa personer gjort på sitt nationella territorium under en treårsperiod som inleds 2005.
- (10) Med början under den nämnda femårsperioden kommer överlåtelser av utsläppsrätter till en annan medlemsstat att medföra motsvarande justeringar av den tilldelade mängden enligt Kyotoprotokollet.
- (11) Medlemsstaterna bör se till att verksamhetsutövare inom vissa bestämda verksamhetsområden innehar tillstånd för utsläpp av växthusgaser samt övervakar och rapporterar sina utsläpp av de växthusgaser som angivits för dessa verksamhetsområden.
- (12) Medlemsstaterna bör föreskriva påföljder för överträdelser av detta direktiv och se till att dessa påföljder tillämpas. Påföljderna bör vara effektiva, proportionella och avskräckande.
- (13) För att insyn skall garanteras, bör allmänheten ha tillgång till uppgifter om fördelningen av utsläppsrätter och resultaten av övervakningen av utsläppen, med förbehåll endast för de begränsningar som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation<sup>(1)</sup>.
- (14) Medlemsstaterna bör lämna in en rapport om genomförandet av detta direktiv, vilken bör sammanställas i enlighet med rådets direktiv 91/692/EEG av den 23 december 1991 om att standardisera och rationalisera rapporteringen om genomförandet av vissa direktiv om miljön<sup>(2)</sup>.
- (15) Införande av ytterligare anläggningar i gemenskapens system bör överensstämma med detta direktiv, och får därför innebära att gemenskapssystemet utökas till att omfatta även andra växthusgaser än koldioxid, bland annat från aluminiumindustrin och kemisk industri.
- (16) Detta direktiv bör inte hindra någon medlemsstat från att upprätthålla eller införa nationella system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser från andra verksamheter än sådana som anges i bilaga I eller ingår i gemenskapens system, eller från anläggningar som är tillfälligt undantagna från gemenskapens system.
- (17) Medlemsstaterna får delta i internationell handel med utsläppsrätter i egenskap av parter i Kyotoprotokollet med andra parter som anges i bilaga B till protokollet.
- (18) Att koppla gemenskapens system till system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser i tredje länder kommer att öka kostnadseffektiviteten i fullgörandet av gemenskapens mål att minska utsläppen i enlighet med beslut 2002/358/EG om gemensamt fullgörande av åtaganden.
- (19) Projektbaserade mekanismer, inklusive gemensamt genomförande och mekanismen för en ren utveckling, är viktiga för att målet att både minska de globala utsläppen av växthusgaser och öka kostnadseffektiviteten i gemenskapens system skall kunna uppnås. Utnyttjandet av mekanismerna bör i enlighet med relevanta bestämmelser i Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen vara komplement till inhemska åtgärder. De inhemska åtgärderna kommer därför att utgöra en betydande del av ansträngningarna.
- (20) Detta direktiv syftar till att uppmuntra till användning av mer energieffektiv teknik, bland annat kraftvärme, som ger mindre utsläpp per produktionsenhet, medan Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi kommer att specifikt främja kraftvärme.
- (21) I rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar<sup>(3)</sup> fastställs en allmän ram för förebyggande och begränsning av föroreningar, enligt vilken tillstånd för utsläpp av växthusgaser kan utfärdas. Direktiv 96/61/EG bör ändras, så att det säkerställs att inga gränsvärden sätts för direkta utsläpp av växthusgaser från anläggningar som omfattas av det här direktivet och så att medlemsstaterna kan välja att inte införa krav avseende energieffektivitet hos förbränningsenheter eller andra enheter som släpper ut koldioxid på platsen, utan att det påverkar andra krav i direktiv 96/61/EG.
- (22) Detta direktiv är förenligt med Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar och med Kyoto-protokollet. Direktivet bör ses över mot bakgrund av utvecklingen på detta område och för att hänsyn skall kunna tas till erfarenheter i samband med genomförandet och till framsteg med övervakningen av växthusgasutsläpp.

<sup>(1)</sup> EUT L 41, 14.2.2003, s. 26.

<sup>(2)</sup> EGT L 377, 31.12.1991, s. 48.

<sup>(3)</sup> EGT L 257, 10.10.1996, s. 26.



- (23) Handel med utsläppsrätter bör ingå i ett omfattande och samordnat paket av strategier och åtgärder som genomförs på medlemsstats- och gemenskapsnivå. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget, kan medlemsstaterna, för de verksamheter som omfattas av gemenskapens system, beakta följderna av att via regleringar, beskattning eller andra metoder eftersträva samma mål. Vid översynen av detta direktiv bör hänsyn tas till i vilken utsträckning dessa mål uppnåtts.
- (24) Skatteinstrumentet kan vara ett nationellt styrmedel för att begränsa utsläpp från anläggningar som är tillfälligt undantagna.
- (25) Program och åtgärder bör genomföras på medlemsstats- och gemenskapsnivå inom alla sektorer av Europeiska unionens ekonomi, inte bara industri- och energisektorerna, så att en avsevärd minskning av utsläppen åstadkoms. Kommissionen bör i synnerhet utarbeta politik och åtgärder på gemenskapsnivå för att få transportsektorn att på ett omfattande sätt bidra till att gemenskapen och dess medlemsstater lyckas uppfylla sina skyldigheter enligt Kyotoprotokollet när det gäller klimatförändringar.
- (26) Trots de marknadsbaserade mekanismernas mångsidiga potential, bör Europeiska unionens strategi för att minska klimatförändringarna bygga på en avvägning mellan gemenskapens system och andra slag av gemenskapsåtgärder, inhemska åtgärder och internationella åtgärder.
- (27) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheter och principer som särskilt erkänns i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter.
- (28) De åtgärder som är nödvändiga för att genomföra detta direktiv bör antas i enlighet med rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter<sup>(1)</sup>.
- (29) Kriterierna 1, 5 och 7 i bilaga III kan inte ändras genom kommittéförfarandet. Ändringar för perioder efter 2012 bör endast göras genom medbeslutande.
- (30) Eftersom målet att upprätta gemenskapens system inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och det på grund av den planerade åtgärdens omfattning och verkningar bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

#### Artikel 1

##### Syfte

Genom detta direktiv införs ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (nedan kallat "gemenskapens system"), vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser.

#### Artikel 2

##### Tillämpningsområde

1. Detta direktiv skall tillämpas på utsläpp från de verksamheter som anges i bilaga I och för de växthusgaser som anges i bilaga II.

2. Detta direktiv skall tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av kraven enligt direktiv 96/61/EG.

#### Artikel 3

##### Definitioner

I detta direktiv avses med

- a) *utsläppsrätt*: en rätt att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter under en fastställd period, giltig endast för uppfyllande av de krav som fastställs i detta direktiv och vilken kan överlåtas i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv,
- b) *utsläpp*: utsläpp i atmosfären av växthusgaser från källor belägna inom en anläggning,
- c) *växthusgaser*: de gaser som anges i bilaga II,
- d) *tillstånd för utsläpp av växthusgaser*: ett tillstånd som utfärdas i enlighet med artiklarna 5 och 6,
- e) *anläggning*: en fast, teknisk enhet där en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I bedrivs, 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,
- f) *verksamhetsutövare*: varje person som driver eller har ett bestämmande inflytande över en anläggning eller, där detta föreskrivs i nationell lagstiftning, den som har givits rätten att fatta avgörande ekonomiska beslut med avseende på anläggningens tekniska funktionsätt,
- g) *person*: en fysisk eller juridisk person,

<sup>(1)</sup> EGT L 184, 17.7.1999, s. 23.

- h) *ny deltagare*: varje anläggning som utför en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I, vilken har fått tillstånd för utsläpp av växthusgaser eller förnyat sitt tillstånd för utsläpp av växthusgaser, på grund av en ändring av anläggningens art eller funktion eller dess utvidgning, efter det att den nationella fördelningsplanen anmälts till kommissionen,
- i) *allmänheten*: en eller flera personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av personer,
- j) *ton koldioxidekvivalenter*: ett ton koldioxid (CO<sub>2</sub>) eller en mängd av någon annan växthusgas som anges i bilaga II och som har motsvarande potential för global uppvärmning.

#### Artikel 4

##### Tillstånd för utsläpp av växthusgaser

Medlemsstaterna skall från och med den 1 januari 2005 se till att inga anläggningar bedriver sådan verksamhet som anges i bilaga I och som resulterar i utsläpp som angetts för den verksamheten, såvida inte verksamhetsutövaren har ett tillstånd som utfärdats av en behörig myndighet i enlighet med artiklarna 5 och 6 eller anläggningen är tillfälligt undantagen från gemenskapens system enligt artikel 27.

#### Artikel 5

##### Ansökningar om tillstånd för utsläpp av växthusgaser

En ansökan om tillstånd för utsläpp av växthusgaser som lämnas till den behöriga myndigheten skall innehålla uppgifter om följande:

- Anläggningen och de verksamheter som bedrivs, inklusive den teknik som används.
- Råvaror och insatsvaror vars användning sannolikt kommer att ge upphov till utsläpp av de gaser som anges i bilaga I.
- Anläggningens utsläppskällor av de gaser som anges i bilaga I.
- Planerade åtgärder för att övervaka och rapportera utsläpp, i överensstämmelse med de riktlinjer som antagits i enlighet med artikel 14.

Ansökan skall dessutom innehålla en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som avses i första stycket.

#### Artikel 6

##### Villkor och innehåll för tillståndet för utsläpp av växthusgaser

1. Den behöriga myndigheten skall utfärda tillstånd för utsläpp av växthusgaser från hela eller en del av en anläggning, om den finner att verksamhetsutövaren är i stånd att övervaka och rapportera utsläppen.

Ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser får omfatta en eller flera anläggningar på samma plats, vilka drivs av samma verksamhetsutövare.

2. Tillstånd för utsläpp av växthusgaser skall innehålla följande:

- Verksamhetsutövarens namn och adress.
- En redogörelse för anläggningens verksamheter och utsläpp.
- Övervakningskrav, vilket skall innefatta övervakningsmetod och övervakningsfrekvens.
- Rapporteringskrav.
- Skyldighet att överlämna utsläppsrätter motsvarande de sammanlagda utsläppen från anläggningen under varje kalenderår, efter kontroll i enlighet med artikel 15, inom fyra månader efter det ifrågavarande kalenderårets slut.

#### Artikel 7

##### Förändringar av anläggningarna

Verksamhetsutövaren skall informera den behöriga myndigheten om alla planerade förändringar av anläggningens art eller funktion, eller om utvidgningar av anläggningen, vilka kan innebära att tillstånden för utsläpp av växthusgaser måste förnyas. När så är lämpligt, skall den behöriga myndigheten förnya tillstånden. Om en ny verksamhetsutövare tar över driften av en anläggning, skall den behöriga myndigheten förnya tillståndet och ange den nya verksamhetsutövarens namn och adress.

#### Artikel 8

##### Samordning med direktiv 96/61/EG

För anläggningar där det bedrivs sådan verksamhet som anges i bilaga I till direktiv 96/61/EG skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att villkoren och förfarandena för utfärdande av tillstånd för utsläpp av växthusgaser samordnas med de villkor och förfaranden som gäller för tillstånd enligt det direktivet. Kraven i artiklarna 5, 6 och 7 i detta direktiv får integreras med de förfaranden som anges i direktiv 96/61/EG.

#### Artikel 9

##### Nationell fördelningsplan

1. Varje medlemsstat skall för var och en av de perioder som avses i artikel 11.1 och 11.2 upprätta en nationell plan över det sammanlagda antal utsläppsrätter som medlemsstaten avser att fördela för den perioden och hur den föreslår att fördela dem. Planen skall utgå från objektiva och öppna kriterier, däribland dem som anges i bilaga III, med vederbörlig hänsyn till allmänhetens synpunkter. Kommissionen skall senast den 31 december 2003, utan att det påverkar tillämpningen av fördraget, utveckla riktlinjer för genomförandet av de kriterier som anges i bilaga III.

För den period som avses i artikel 11.1 skall planen offentliggöras och anmälas till kommissionen och de övriga medlemsstaterna senast den 31 mars 2004. För de följande perioderna skall planen offentliggöras och anmälas till kommissionen och de övriga medlemsstaterna senast arton månader före den berörda periodens början.

2. De nationella fördelningsplanerna skall granskas av den kommitté som avses i artikel 23.1.

3. Inom tre månader efter det att en nationell fördelningsplan anmälts av en medlemsstat i enlighet med punkt 1 får kommissionen avslå planen eller någon del av denna, på grundval av att den är oförenlig med de kriterier som anges i bilaga III eller med artikel 10. Medlemsstaten skall fatta beslut i enlighet med artikel 11.1 eller 11.2 endast om kommissionen godtagit de föreslagna ändringarna. Varje beslut om avslag från kommissionens sida skall åtföljas av en motivering.

#### Artikel 10

### Fördelningsmetod

För den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 skall medlemsstaterna fördela minst 95 % av utsläppsrätterna gratis. För den femårsperiod som börjar den 1 januari 2008 skall medlemsstaterna fördela minst 90 % av utsläppsrätterna gratis.

#### Artikel 11

### Fördelning och utfärdande av utsläppsrätter

1. För den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 skall varje medlemsstat bestämma det sammanlagda antal utsläppsrätter som den kommer att fördela för perioden och fördelningen av utsläppsrätterna till verksamhetsutövare för varje anläggning. Detta beslut skall fattas minst tre månader innan den aktuella perioden börjar och grundas på den nationella fördelningsplan som utarbetats i enlighet med artikel 9 och i överensstämmelse med artikel 10, med vederbörlig hänsyn till allmänhetens synpunkter.

2. För den femårsperiod som börjar den 1 januari 2008 och för varje påföljande femårsperiod, skall varje medlemsstat besluta om det sammanlagda antal utsläppsrätter som medlemsstaten kommer att fördela för perioden och inleda processen för fördelningen av utsläppsrätterna till verksamhetsutövare för varje anläggning. Detta beslut skall fattas minst tolv månader innan den aktuella perioden börjar och grundas på den medlemsstatens nationella fördelningsplan som utarbetats i enlighet med artikel 9 och i överensstämmelse med artikel 10, med vederbörlig hänsyn till allmänhetens synpunkter.

3. Beslut som fattas i enlighet med punkt 1 eller 2 skall vara förenliga med kraven i fördraget, särskilt artiklarna 87 och 88 i detta. När medlemsstaterna beslutar om fördelning av utsläppsrätter, skall de beakta behovet av att nya deltagare får tillgång till utsläppsrätter.

4. Den behöriga myndigheten skall senast den 28 februari varje år under den period som avses i punkterna 1 och 2 utfärda ett proportionellt antal av det sammanlagda antalet utsläppsrätter.

#### Artikel 12

### Överlåtelse, överlämnande och annullering av utsläppsrätter

1. Medlemsstaterna skall se till att utsläppsrätter kan överlåtas mellan

a) personer inom gemenskapen,

b) personer inom gemenskapen och personer i tredje land, där sådana utsläppsrätter erkänts i enlighet med förfarandet i artikel 25, utan andra begränsningar än dem som anges i eller antas i enlighet med detta direktiv.

2. Medlemsstaterna skall se till att utsläppsrätter som utfärdats av en annan medlemsstats behöriga myndighet erkänns, så att en verksamhetsutövare kan fullgöra sina skyldigheter enligt punkt 3.

3. Medlemsstaterna skall se till att verksamhetsutövaren för varje anläggning senast den 30 april varje år överlämnar det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under det föregående kalenderåret i överensstämmelse med den kontroll som utförts i enlighet med artikel 15 och att dessa utsläppsrätter därefter annulleras.

4. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att se till att utsläppsrätter annulleras när som helst på innehavarens begäran.

#### Artikel 13

### Utsläppsrätternas giltighet

1. Utsläppsrätterna skall vara giltiga under den period som anges i artikel 11.1 eller 11.2 och för vilken de utfärdats.

2. Utsläppsrätter som inte längre är giltiga och som inte överlämnats och annullerats i enlighet med artikel 12.3 skall annulleras av den behöriga myndigheten, fyra månader efter det att den första femårsperiod som avses i artikel 11.2 börjat löpa.

Medlemsstaterna får utfärda utsläppsrätter till personer för den innevarande perioden i syfte att ersätta utsläppsrätter som har innehafts av dessa personer men som annullerats i enlighet med första stycket.

3. Utsläppsrätter som inte längre är giltiga och som inte överlämnats och annullerats i enlighet med artikel 12.3 skall annulleras av den behöriga myndigheten, fyra månader efter det att varje därpå följande femårsperiod som avses i artikel 11.2 börjat löpa.

Medlemsstaterna skall utfärda utsläppsrätter till personer för den innevarande perioden i syfte att ersätta utsläppsrätter som har innehafts av dessa personer men som annullerats i enlighet med första stycket.

#### Artikel 14

### Riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp

1. Kommissionen skall senast den 30 september 2003 anta riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp från de verksamheter som anges i bilaga I av de växthusgaser som anges för dessa verksamheter, i enlighet med förfarandet i artikel 23.2. Riktlinjerna skall grundas på de principer för övervakning och rapportering som anges i bilaga IV.

2. Medlemsstaterna skall se till att utsläppen övervakas i enlighet med riktlinjerna.

3. Medlemsstaterna skall se till att varje verksamhetsutövare vid en anläggning efter slutet av varje kalenderår rapporterar utsläppen från anläggningen under det berörda kalenderåret till den behöriga myndigheten i enlighet med riktlinjerna.

#### Artikel 15

### Kontroll

Medlemsstaterna skall se till att de rapporter som lämnas in av verksamhetsutövarna i enlighet med artikel 14.3 kontrolleras i enlighet med kriterierna i bilaga V och att den behöriga myndigheten underrättas om detta.

Medlemsstaterna skall se till att verksamhetsutövare vars rapport har kontrollerats senast den 31 mars varje år avseende det föregående årets utsläpp och inte befunnits vara tillfredsställande i enlighet med de kriterier som anges i bilaga V, inte kan överlåta fler utsläppsrätter förrän en rapport från den berörda verksamhetsutövaren kontrollerats och befunnits vara tillfredsställande.

#### Artikel 16

### Påföljder

1. Medlemsstaterna skall fastställa regler om påföljder för överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv och vidta de åtgärder som krävs för att se till att dessa regler tillämpas. Påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna skall anmäla dessa bestämmelser till kommissionen senast den 31 december 2003 och alla senare ändringar av dem så snart som möjligt.

2. Medlemsstaterna skall se till att namnen offentliggörs på de verksamhetsutövare som bryter mot kraven på överlämnande av tillräckligt många utsläppsrätter enligt artikel 12.3.

3. Medlemsstaterna skall se till att verksamhetsutövare som inte senast den 30 april varje år överlämnar tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka utsläppen under det föregående året åläggs att betala en avgift för de överskridande utsläppen. Avgiften skall vara 100 euro för varje ton koldioxidkvivalenter som släpps ut från anläggningen och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för. Betalning av avgiften får inte befria verksamhetsutövaren från skyldigheten att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de överskridande utsläppen, när denne skall överlämna utsläppsrätter för det följande kalenderåret.

4. Under den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 skall medlemsstaterna tillämpa ett lägre avgiftsbelopp på 40 euro för varje ton koldioxidkvivalenter som släpps ut från anläggningen och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för. Betalning av avgiften får inte befria verksamhetsutövaren från skyldigheten att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de överskridande utsläppen, när denne skall överlämna utsläppsrätter för det följande kalenderåret.

#### Artikel 17

### Tillgång till information

Beslut om fördelning av utsläppsrätter och sådana rapporter om utsläpp som krävs enligt tillståndet för utsläpp av växthusgaser och som innehas av den behöriga myndigheten skall göras tillgängliga för allmänheten av denna myndighet, med de begränsningar som fastställs i artikel 3.3 och artikel 4 i direktiv 2003/4/EG.

#### Artikel 18

### Behörig myndighet

Medlemsstaterna skall vidta de administrativa åtgärder som krävs, däribland att utse en eller flera lämpliga behöriga myndigheter för att genomföra bestämmelserna i detta direktiv. Om fler än en behörig myndighet utses, måste myndigheternas verksamhet inom ramen för detta direktiv samordnas.

#### Artikel 19

### Register

1. Medlemsstaterna skall sörja för att ett register upprättas och förs i syfte att se till att utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter redovisas korrekt. Medlemsstaterna får föra sina register inom ramen för ett gemensamt system tillsammans med en eller flera andra medlemsstater.

2. Alla personer har rätt att inneha utsläppsrätter. Registret skall vara tillgängligt för allmänheten och omfatta separata konton för redovisningen av de utsläppsrätter som innehas av varje person till och från vilken utsläppsrätter utfärdas eller överläts.

3. För att genomföra detta direktiv skall kommissionen anta en förordning i enlighet med förfarandet i artikel 23.2 för införande av ett standardiserat och säkert system av register i form av standardiserade elektroniska databaser som innehåller gemensamma uppgifter för spårning av utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter, för att i förekommande fall ge allmänheten tillgång till register, garantera sekretess och se till att inga överlåtelser genomförs som är oförenliga med skyldigheter enligt Kyotoprotokollet.

#### Artikel 20

##### Central förvaltare

1. Kommissionen skall utse en central förvaltare, som skall föra en oberoende transaktionsförteckning, i vilken utfärdande, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter redovisas.

2. Den centrala förvaltaren skall genomföra automatiska kontroller av varje transaktion i registren med hjälp av den oberoende transaktionsförteckningen, för att se till att inga oegentligheter uppkommer vid utfärdandet, överlåtelsen eller annulleringen av utsläppsrätter.

3. Om oegentligheter framkommer vid en automatisk kontroll, skall den centrala förvaltaren underrätta den eller de berörda medlemsstaterna, som inte får registrera den ifrågasatta transaktionen eller ytterligare transaktioner med de berörda utsläppsrätterna förrän oegentligheterna undanröjts.

#### Artikel 21

##### Medlemsstaternas rapportering

1. Medlemsstaterna skall varje år överlämna en rapport till kommissionen om tillämpningen av detta direktiv. I rapporten skall särskild uppmärksamhet ägnas metoderna för fördelning av utsläppsrätter, förändring av register, tillämpningen av riktlinjerna om övervakning och rapportering, kontrollen samt frågor som gäller efterlevnaden av direktivet och eventuell beskattning av utsläppsrätter. Den första rapporten skall skickas till kommissionen senast den 30 juni 2005. Den skall sammanställas på grundval av ett frågeformulär eller en mall som skall utformas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 6 i direktiv 91/692/EEG. Detta frågeformulär eller denna mall skall sändas till medlemsstaterna minst sex månader innan tidsfristen för inlämnandet av den första rapporten löper ut.

2. Kommissionen skall på grundval av de rapporter som avses i punkt 1 inom tre månader från det att rapporterna inkommit från medlemsstaterna offentliggöra en rapport om tillämpningen av detta direktiv.

3. Kommissionen skall organisera ett informationsutbyte mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter om utvecklingen av fördelningen av utsläppsrätter, förändring av register, övervakning, rapportering, kontroll och efterlevnad.

#### Artikel 22

##### Ändringar av bilaga III

Kommissionen får för perioden 2008–2012 i enlighet med förfarandet i artikel 23.2 ändra bilaga III, med undantag för kriterierna 1, 5 och 7, på grundval av de rapporter som avses i artikel 21 och de erfarenheter som görs vid tillämpningen av direktivet.

#### Artikel 23

##### Kommitté

1. Kommissionen skall biträdas av den kommitté som inrättats med stöd av artikel 8 i beslut 93/389 EEG.

2. När det hänvisas till denna punkt skall artiklarna 5 och 7 i beslut 1999/468/EG tillämpas, med beaktande av bestämmelserna i artikel 8 i det beslutet.

Den tid som avses i artikel 5.6 i beslut 1999/468/EG skall vara tre månader.

3. Kommittén skall själv anta sin arbetsordning.

#### Artikel 24

##### Förfaranden för unilateralt införande av ytterligare verksamheter och gaser

1. Från och med 2008 får medlemsstaterna tillämpa handel med utsläppsrätter i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv för verksamheter, anläggningar och växthusgaser som inte anges i bilaga I, förutsatt att kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 23.2 godkänner att sådan verksamhet, sådana anläggningar och växthusgaser inbegrips, med beaktande av alla relevanta kriterier, särskilt konsekvenserna för den inre marknaden, möjliga snedvridningar av konkurrensen, systemets miljömässiga integritet och det planerade övervaknings- och rapporteringssystemets tillförlitlighet.

Från och med 2005 får medlemsstaterna på samma villkor tillämpa handel med utsläppsrätter för anläggningar som bedriver sådan verksamhet som anges i bilaga I under de kapacitetsgränser som anges i bilagan.

2. Fördelning av utsläppsrätter till anläggningar som bedriver sådan verksamhet skall specificeras i den nationella fördelningsplan som avses i artikel 9.



3. Kommissionen får på eget initiativ eller skall på begäran av en medlemsstat anta riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp från verksamheter, anläggningar och växthusgaser som inte anges i bilaga I, i enlighet med förfarandet i artikel 23.2, om övervakningen och rapporteringen av dessa utsläpp kan göras med tillräcklig noggrannhet.

4. Om sådana åtgärder införs, skall det vid översyn enligt artikel 30 även övervägas om bilaga I bör ändras, så att den på ett enhetligt sätt omfattar utsläpp från dessa verksamheter i hela gemenskapen.

#### Artikel 25

### Kopplingar till andra system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser

1. Avtal bör slutas med de tredje länder som anges i bilaga B till Kyotoprotokollet och som har ratificerat protokollet, för att möjliggöra ömsesidigt erkännande av utsläppsrätter mellan gemenskapens system och andra system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med de regler som fastställs i artikel 300 i fördraget.

2. Om ett sådant avtal som avses i punkt 1 har ingåtts, skall kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 23.2 utarbeta erforderliga bestämmelser om ömsesidigt erkännande av utsläppsrätter inom ramen för det avtalet.

#### Artikel 26

### Ändring av direktiv 96/61/EG

I direktiv 96/61/EG skall följande stycken läggas till i artikel 9.3:

”Om utsläppen av växthusgaser från en anläggning fastställs i bilaga I till 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 (\*) för en verksamhet som bedrivs vid denna anläggning, skall tillståndet inte omfatta utsläppsgränsvärden för direkta utsläpp av denna gas, såvida inte detta är nödvändigt för att förhindra betydande lokala föroreningar.

För verksamheter som förtecknas i bilaga I till direktiv 2003/87/EG får medlemsstaterna välja att inte införa krav på effektiv energianvändning för förbränningsanläggningar eller andra anläggningar som avger koldioxid på platsen.

Vid behov skall de behöriga myndigheterna ändra tillståndet enligt vad som är lämpligt.

De tre föregående styckena skall inte tillämpas på anläggningar som är tillfälligt undantagna från systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen i enlighet med artikel 27 i direktiv 2003/87/EG.

(\*) EUT L 275, 25.10.2003, s. 32.”

#### Artikel 27

### Tillfälligt undantag för vissa anläggningar

1. Medlemsstaterna får hos kommissionen ansöka om att anläggningar tillfälligt skall undantas från gemenskapens system fram till och med den 31 december 2007. I ansökningarna skall varje sådan anläggning anges, och ansökningarna skall offentliggöras.

2. Om kommissionen, efter att ha beaktat eventuella synpunkter från allmänheten på en sådan ansökan, i enlighet med förfarandet i artikel 23.2 finner att anläggningarna

a) till följd av nationell politik kommer att begränsa sina utsläpp lika mycket som om de vore underkastade bestämmelserna i detta direktiv,

b) kommer att vara underkastade krav på övervakning, rapportering och kontroll, vilka motsvarar de krav som föreskrivs enligt artiklarna 14 och 15, och

c) kommer att vara underkastade påföljder som åtminstone motsvarar de påföljder som avses i artikel 16.1 och 16.4, om de nationella kraven inte uppfylls,

skall kommissionen medge ett tillfälligt undantag från gemenskapens system för dessa anläggningar.

Det måste garanteras att det inte sker någon snedvridning av den inre marknaden.

#### Artikel 28

### Bildande av sammanslutningar

1. Medlemsstaterna får tillåta att verksamhetsutövare för de anläggningar där det bedrivs en av de verksamheter som anges i bilaga I bildar en sammanslutning av anläggningar med samma verksamhet under den period som anges i artikel 11.1 och/eller den första femårsperiod som anges i artikel 11.2 i enlighet med punkterna 2–6 i denna artikel.

2. Verksamhetsutövare som bedriver en verksamhet som anges i bilaga I och som vill bilda en sammanslutning skall lämna in en ansökan till den behöriga myndigheten och ange vilka anläggningar som de önskar skall ingå i sammanslutningen och under vilken tidsperiod samt lägga fram bevis för att en förtroendeman kommer att fullgöra skyldigheterna enligt punkterna 3 och 4.

3. Verksamhetsutövare som önskar bilda en sammanslutning skall utse en förtroendeman

- a) till vilken det totala antalet utsläppsrätter skall utfärdas, beräknat per anläggning som verksamhetsutövarna har, genom undantag från artikel 11,
- b) som skall ansvara för överlämnandet av utsläppsrätter motsvarande de totala utsläppen från anläggningar i sammanslutningen genom undantag från artiklarna 6.2 e och 12.3, och
- c) som inte skall ha rätt att göra ytterligare överlåtelse om en verksamhetsutövers rapport inte har befunnits vara tillfredsställande enligt andra stycket i artikel 15.

4. Förtroendemannen skall vara underkastad de påföljder som fastställts för överträdelse av kraven på överlämnande av tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka de totala utsläppen från anläggningarna i sammanslutningen, genom undantag från artikel 16.2–16.4.

5. En medlemsstat som vill tillåta att det bildas en eller flera sammanslutningar skall lämna in den ansökan som avses i punkt 2 till kommissionen. Utan att det påverkar tillämpningen av fördraget, får kommissionen inom tre månader efter mottagandet avslå en ansökan som inte uppfyller kraven i detta direktiv. Skälen till ett sådant beslut skall anges. Vid avslag får medlemsstaten tillåta att det bildas en sammanslutning endast om föreslagna ändringar godkänns av kommissionen.

6. Om förtroendemannen inte rättar sig efter de påföljder som anges i punkt 4, skall alla verksamhetsutövare för anläggningarna i sammanslutningen hållas ansvariga enligt artikel 12.3 och artikel 16 för utsläpp från sina egna anläggningar.

#### Artikel 29

#### Force majeure

1. Under den period som anges i artikel 11.1 får medlemsstaterna ansöka hos kommissionen om att ytterligare utsläppsrätter skall utfärdas för vissa anläggningar under omständigheter som faller inom ramen för force majeure. Kommissionen skall avgöra huruvida force majeure föreligger och i så fall tillåta att medlemsstaten utfärdar ytterligare icke-överlåtbara utsläppsrätter till dessa anläggningars verksamhetsutövare.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av fördraget skall kommissionen senast den 31 december 2003 utarbeta riktlinjer om de omständigheter då force majeure skall anses föreligga.

#### Artikel 30

#### Översyn och vidare utveckling

1. På grundval av de framsteg som gjorts i fråga om övervakningen av utsläpp av växthusgaser får kommissionen senast den 31 december 2004 till Europaparlamentet och rådet överlämna ett förslag om att ändra bilaga I, så att den innefattar andra verksamheter och utsläpp av de andra växthusgaser som anges i bilaga II.

2. På grundval av erfarenheterna av tillämpningen av detta direktiv och de framsteg som gjorts i fråga om övervakningen av utsläpp av växthusgaser, skall kommissionen med hänsyn till den internationella utvecklingen sammanställa en rapport om tillämpningen av detta direktiv och därvid beakta

- a) hur och huruvida bilaga I bör ändras, så att den innefattar andra relevanta sektorer, bland annat kemisk industri, aluminiumindustrin och transportsektorn, andra verksamheter och utsläpp av de andra växthusgaser som anges i bilaga II, i syfte att ytterligare öka systemets ekonomiska effektivitet,
- b) kopplingen mellan gemenskapens handel med utsläppsrätter och den internationella handeln med utsläppsrätter som kommer att inledas 2008,
- c) ytterligare harmonisering av fördelningsmetoden (inbegripet auktionering efter 2012) och kriterierna för de nationella fördelningsplaner som avses i bilaga III,
- d) utnyttjandet av tillgodohavanden från projektbaserade mekanismer,
- e) sambandet mellan handeln med utsläppsrätter och annan politik och andra åtgärder som genomförs i samma syfte på medlemsstats- och gemenskapsnivå, inbegripet beskattning,
- f) om det är lämpligt att införa ett gemensamt register för hela gemenskapen,
- g) nivån för påföljderna för alltför stora utsläpp, med beaktande av bland annat inflationen,
- h) hur marknaden för utsläppsrätter fungerar, särskilt eventuella störningar på marknaden,
- i) hur gemenskapens system skall anpassas till en utvidgad europeisk union,
- j) bildande av sammanslutningar,
- k) den praktiska genomförbarheten när det gäller att utveckla riktmärken för hela gemenskapen vilka skall ligga till grund för fördelningen med beaktande av bästa tillgängliga teknik och kostnadsnyttoanalys.

Kommissionen skall överlämna rapporten till Europaparlamentet och rådet senast den 30 juni 2006, vid behov åtföljd av förslag.

3. Det är önskvärt och viktigt att koppla de projektbaserade mekanismerna, inklusive gemensamt genomförande och mekanismen för en ren utveckling, till gemenskapens system för att uppnå målen att både minska de globala utsläppen av växthusgas och uppnå kostnadseffektivitet i gemenskapens system. Därför kommer utsläppstillgodohavandena från de projektbaserade mekanismerna att erkännas för användning i detta system enligt de närmare bestämmelser som antas av Europaparlamentet och rådet på förslag från kommissionen, vilka bör tillämpas parallellt med gemenskapens system 2005. Utnyttjandet av mekanismerna skall i enlighet med relevanta bestämmelser i Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen fungera som komplement till inhemska åtgärder.

*Artikel 31*

**Genomförande**

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 31 december 2003. De skall genast underrätta kommissionen om detta. Kommissionen skall underrätta de övriga medlemsstaterna om dessa lagar och andra författningar.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texten till de bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv. Kommissionen skall underrätta de övriga medlemsstaterna om detta.

*Artikel 32*

**Ikraftträdande**

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

*Artikel 33*

**Adressater**

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Luxemburg den 13 oktober 2003.

*På Europaparlamentets vägnar*

P. COX

*Ordförande*

*På rådets vägnar*

G. ALEMANN

*Ordförande*



## BILAGA I

## VERKSAMHETSKATEGORIER SOM AVSES ARTIKLARNA 2.1, 3, 4, 14.1, 28 OCH 30

1. Anläggningar eller delar av anläggningar som används för forskning, utveckling och provning av nya produkter och processer omfattas inte av detta direktiv.
2. Nedan angivna tröskelvärden avser normalt sett produktionskapacitet eller produktion. Om samma verksamhetsutövare utövar flera verksamheter som omfattas av samma rubrik inom en och samma anläggning eller på en och samma plats, skall dessa verksamheters produktionskapacitet räknas samman.

Verksamhet	Växthusgaser
<i>Energisektorn</i>	
Förbränningsanläggningar med en tillförd effekt på mer än 20 MW (med undantag för anläggningar för hantering av farligt avfall och kommunalt avfall).	Koldioxid
Mineraloljeraffinaderier.	Koldioxid
Koksverk.	Koldioxid
<i>Produktion och bearbetning av järmetaller</i>	
Anläggningar för rostning och sintring av metallhaltig malm (inklusive svavelhaltig malm).	Koldioxid
Anläggningar för tackjärns- eller ståltillverkning (primär- eller sekundärsmältning) inklusive stränggjutning, med en kapacitet som överstiger 2,5 ton per timme.	Koldioxid
<i>Mineralindustrin</i>	
Anläggningar för produktion av cementklinker i roterugn med en produktionskapacitet som överstiger 500 ton per dag, eller av kalk i roterugn med en produktionskapacitet som överstiger 50 ton per dag eller i andra typer av ugnar med en produktionskapacitet som överstiger 50 ton per dag.	Koldioxid
Anläggningar för produktion av glas, inklusive sådana som är avsedda för tillverkning av glasfibrer, med en smältningskapacitet som överstiger 20 ton per dag.	Koldioxid
Anläggningar för tillverkning av keramiska produkter genom bränning, i synnerhet takpannor, tegel, eldfast sten, kakel, stengods eller porslin med en produktionskapacitet som överstiger 75 ton per dygn och/eller en ugnskapacitet som överstiger 4 m <sup>3</sup> och med en sättningsdensitet på mer än 300 kg/m <sup>3</sup> per ugn.	Koldioxid
<i>Annan verksamhet</i>	
Industriella anläggningar för framställning av	Koldioxid
a) pappersmassa av trä eller andra fibermaterial,	
b) papper och papp, där produktionskapaciteten överstiger 20 ton per dag.	Koldioxid

## BILAGA II

## VÄXTHUSGASER SOM AVSES I ARTIKLARNA 3 OCH 30

Koldioxid (CO<sub>2</sub>)  
Metan (CH<sub>4</sub>)  
Dikväveoxid (N<sub>2</sub>O)  
Fluorkolväten (HFC)  
Perfluorkolväten (PFC)  
Svavelhexafluorid (SF<sub>6</sub>)

## BILAGA III

## KRITERIER FÖR DE NATIONELLA FÖRDELNINGSPLANER SOM AVSES I ARTIKEL 9, 22 OCH 30

1. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas för en period skall stämma överens med medlemsstatens skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt beslut 2002/358/EG och Kyotoprotokollet, varvid hänsyn skall tas till dels vilken andel av de sammanlagda utsläppen dessa utsläppsrätter utgör i jämförelse med utsläpp från källor som inte omfattas av detta direktiv och dels nationell energipolitik, och bör stämma överens med den nationella klimatstrategin. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall inte vara större än vad som kan förväntas behövas för en strikt tillämpning av kriterierna i denna bilaga. Före 2008 skall mängden stämma överens med strävandena mot att nå eller överträffa respektive medlemsstats mål enligt beslut 2002/358/EG och Kyotoprotokollet.
2. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall stämma överens med bedömningen av faktiska och planerade framsteg mot uppfyllandet av medlemsstaternas bidrag till gemenskapens åtaganden enligt beslut 93/389/EEG.
3. De mängder utsläppsrätter som fördelas skall stämma överens med möjligheterna, bland annat de tekniska möjligheterna, för de verksamheter som omfattas av detta system att minska utsläppen. Medlemsstaterna får grunda sin fördelning av utsläppsrätter på den genomsnittliga mängden utsläpp av växthusgaser per produkt inom varje verksamhet och på vilka framsteg som kan uppnås inom varje verksamhet.
4. Planen skall stämma överens med övrig gemenskapslagstiftning och gemenskapens övriga politiska styrmedel. Hänsyn skall tas till oundvikliga utsläppsökningar till följd av nya krav i lagstiftningen.
5. Planen skall inte göra skillnad mellan företag eller sektorer på ett sätt som otillbörligt gynnar vissa företag eller verksamheter i enlighet med kraven i fördraget, i synnerhet artiklarna 87 och 88 i detta.
6. Planen skall innehålla uppgifter om hur nya deltagare skall kunna inträda i gemenskapens system i den berörda medlemsstaten.
7. Planen får beakta tidigare vidtagna åtgärder och skall innehålla uppgifter om hur dessa åtgärder beaktas. Medlemsstaterna får använda sig av riktmärken grundade på referensdokument om bästa tillgängliga teknik när de utarbetar sina nationella fördelningsplaner, och dessa riktmärken kan innehålla beaktanden av tidigare vidtagna åtgärder.
8. Planen skall innehålla uppgifter om hur hänsyn tas till ren teknik, bland annat energieffektiv teknik.
9. Planen skall ge allmänheten möjlighet att lämna synpunkter och innehålla uppgifter om arrangemangen för beaktande av dessa synpunkter, innan beslut fattas om fördelning av utsläppsrätter.
10. Planen skall innehålla en förteckning över de anläggningar som omfattas av detta direktiv tillsammans med de mängder utsläppsrätter som avses tilldelas var och en.
11. Planen får innehålla information om hur befintlig konkurrens från länder eller enheter utanför unionen kommer att beaktas.

## BILAGA IV

## DE PRINCIPER FÖR ÖVERVAKNING OCH RAPPORTERING SOM AVSES I ARTIKEL 14.1

**Övervakning av koldioxidutsläpp**

Utsläppen skall övervakas antingen genom beräkning eller med hjälp av mätningar.

**Beräkning**

För beräkning av utsläpp skall följande formel användas:

$$\text{Verksamhetsuppgifter} \times \text{emissionsfaktor} \times \text{oxidationsfaktor}$$

Verksamhetsuppgifter (bränsleförbrukning, produktionstakt osv.) skall övervakas utgående från leveransdata eller mätningar.

Allmänt vedertagna emissionsfaktorer skall tillämpas. Verksamhetsspecifika emissionsfaktorer kan godtas för alla bränslen. Standardvärden kan godtas för alla bränslen utom för icke-kommersiella sådana (avfallsbränslen som däck och processgaser från industrianläggningar). Flötsspecifika standardvärden för kol samt EU-specifika respektive tillverkarlandspecifika standardvärden för naturgas kräver ytterligare utveckling. Standardvärden från FN:s internationella klimatpanel (IPCC) kan godtas för raffinaderiprodukter. Emissionsfaktorn för biomassa skall vara noll.

Om emissionsfaktorn inte beaktar huruvida delar av kolet är oxiderat eller inte, skall dessutom en oxidationsfaktor tillämpas. Om verksamhetsspecifika emissionsfaktorer har beräknats, som redan tar hänsyn till oxidation, behöver oxidationsfaktorn inte tillämpas.

Standardvärden för oxidationsfaktorn som utvecklats i enlighet med direktiv 96/61/EG skall tillämpas, om inte verksamhetsutövaren kan visa att verksamhetsspecifika faktorer är mer exakta.

En separat beräkning skall genomföras för varje verksamhet, anläggning och bränsle.

**Mätning**

Mätning av utsläpp skall göras med hjälp av standardmetoder eller allmänt vedertagna metoder och styrkas genom kompletterande beräkningar av utsläppen.

**Övervakning av utsläpp av andra växthusgaser**

Standardiserade eller allmänt vedertagna metoder skall tillämpas. De skall utarbetas av kommissionen i samråd med samtliga berörda parter och godkännas i enlighet med förfarandet i artikel 23.2.

**Rapportering av utsläpp**

Varje verksamhetsutövare skall tillhandahålla följande uppgifter i sin rapport från en anläggning:

- A) Uppgifter rörande anläggningen, bland annat följande:
  - Anläggningens namn.
  - Dess adress, med postnummer och land.
  - Typ av och antal verksamheter som omfattas av bilaga I och som bedrivs inom anläggningen.
  - Adress, telefonnummer, fax och e-postadress till en kontaktperson.
  - Namn på anläggningens ägare samt eventuellt moderföretag.
- B) För varje verksamhet som omfattas av bilaga I och som bedrivs inom den anläggning för vilken utsläppen beräknas:
  - Verksamhetsuppgifter.
  - Emissionsfaktorer.
  - Oxidationsfaktorer.
  - Sammanlagda utsläpp.
  - Osäkerhet.
- C) För varje verksamhet som omfattas av bilaga I och som bedrivs inom den anläggning för vilken utsläppen mäts:
  - Sammanlagda utsläpp.
  - Uppgifter om mätmetodernas tillförlitlighet.
  - Osäkerhet.
- D) För utsläpp från förbränning skall rapporten dessutom innehålla oxidationsfaktorn, såvida inte oxidationen redan tagits med i beräkningen vid utvecklingen av verksamhetsspecifika emissionsfaktorer.

Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att samordna rapporteringskraven med befintliga rapporteringskrav, i syfte att i möjligaste mån minska företagens rapporteringsböroda.

## BILAGA V

## DE KRITERIER FÖR KONTROLL SOM AVSES I ARTIKEL 15

**Allmänna principer**

1. Utsläppen från varje verksamhet som anges i förteckningen i bilaga I skall kontrolleras.
2. Kontrollförfarandet skall omfatta granskning av den rapport som sammanställts i enlighet med artikel 14.3 och av övervakningen under det föregående året. Det skall också omfatta en kontroll av huruvida övervakningssystemen och de rapporterade uppgifterna och den information som ges om utsläppen är tillförlitliga, trovärdiga och korrekta, i synnerhet följande:
  - a) De rapporterade uppgifterna om verksamheterna samt de mätningar och beräkningar som ligger till grund för dessa uppgifter.
  - b) Val och användning av emissionsfaktorer.
  - c) De beräkningar som ligger till grund för fastställandet av de sammanlagda utsläppen.
  - d) Om mätning tillämpas: de valda mätmetodernas lämplighet och användning.
3. Rapporterade utsläpp får endast valideras, om det är möjligt att med hjälp av tillförlitliga och trovärdiga uppgifter fastställa utsläppen med en hög grad av säkerhet. En hög grad av säkerhet innebär att verksamhetsutövaren skall kunna visa följande:
  - a) Att de rapporterade uppgifterna inte är motstridiga.
  - b) Att uppgifterna har samlats in i enlighet med tillämpliga vetenskapliga normer.
  - c) Att den berörda redovisningen för anläggningen är komplett och samstämmig.
4. Kontrollören skall ha tillgång till alla anläggningar och all information som kan beröra de aspekter som skall kontrolleras.
5. Kontrollören skall beakta huruvida anläggningen är registrerad i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (EMAS).

**Metodik**

## Strategisk analys

6. Kontrollerna skall utgå från en strategisk analys av all verksamhet som bedrivs inom anläggningen. Detta förutsätter att kontrollören har god överblick över alla verksamheter och deras betydelse för utsläppen.

## Processanalys

7. I förekommande fall skall kontrollerna av de inlämnade uppgifterna genomföras på plats inom anläggningen. Kontrollören skall tillämpa punktkontroller för att fastställa huruvida de rapporterade uppgifterna är tillförlitliga.

## Riskanalys

8. Kontrollören skall kontrollera uppgifternas tillförlitlighet för alla de enskilda källor till växthusgasutsläpp inom en anläggning som bidrar till denna anläggnings sammanlagda utsläpp.
9. På grundval av denna analys skall kontrollören uttryckligen fastställa vilka källor som uppvisar en hög felrisk samt vilka andra aspekter av övervaknings- och rapporteringsförfarandet som kan medföra fel i fastställandet av de sammanlagda utsläppen. Detta omfattar i synnerhet valet av emissionsfaktorer och de beräkningar som krävs för att fastställa nivån på utsläppen från enskilda utsläppskällor. Särskild uppmärksamhet skall ägnas de källor som uppvisar en hög felrisk och ovannämnda aspekter av övervakningsförfarandet.
10. Kontrollören skall beakta eventuella effektiva riskkontrollmetoder som tillämpas av verksamhetsutövaren för att minimera graden av osäkerhet.

## Rapportering

11. Kontrollören skall sammanställa en rapport om valideringsprocessen, i vilken det skall anges huruvida rapporteringen enligt artikel 14.3 är tillfredsställande. I rapporten skall alla frågor som har med det utförda arbetet att göra tas upp. Rapporteringen enligt artikel 14.3 kan anges vara tillfredsställande, om kontrollören finner att uppgifterna om de sammanlagda utsläppen inte är materiellt felaktiga.

Minimikrav avseende kontrollörens kompetens

12. Kontrollören, som skall vara oberoende av verksamhetsutövaren, skall utföra sina uppgifter på ett korrekt, objektivt och professionellt vis och ha kunskap om följande:
- a) Bestämmelserna i detta direktiv samt relevanta normer och riktlinjer som antagits av kommissionen enligt artikel 14.1.
  - b) Lagstiftning och förvaltningsbestämmelser som berör den verksamhet som skall kontrolleras.
  - c) Metoderna för sammanställning av alla uppgifter för varje enskild utsläppskälla i anläggningen, och i synnerhet avseende insamling, mätning, beräkning och rapportering av uppgifter.
-



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels

Draft

COMMISSION REGULATION (EC) No .../2004  
of xx/xx/2004

for a standardised and secured system of registries pursuant to  
Article 19(3) of Directive 2003/87/EC and Article 6(1) of  
Decision 280/2004/EC

Draft

**COMMISSION REGULATION (EC) No .../2004  
of xx/xx/2004**

**for a standardised and secured system of registries pursuant to  
Article 19(3) of Directive 2003/87/EC and Article 6(1) of  
Decision 280/2004/EC**

THE COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES,

Having regard to the Treaty establishing the European Community,

Having regard to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community,<sup>1</sup> and in particular Article 19(3) thereof,

Having regard to Decision 280/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 concerning a mechanism for monitoring Community greenhouse gas emissions and for implementing the Kyoto Protocol,<sup>2</sup> and in particular Article 6(1) thereof,

Whereas:

- (1) This Regulation ensures a standardised and secured registries system consisting of registries, in the form of standardised electronic databases containing common data elements, and the Community independent transaction log, to track the issue, holding, transfer, acquisition, surrender, cancellation and replacement of allowances, to ensure that there are no transactions incompatible with obligations resulting from the Kyoto Protocol, and to provide for public access and confidentiality as appropriate, in

---

<sup>1</sup> OJ [ ].

<sup>2</sup> OJ L 49, 19.2.2004, p. 1.

accordance with Article 19(3) of Directive 2003/87/EC and Article 6(1) of Decision 280/2004/EC.

- (2) Each Member State and the Community will establish a national registry, in accordance with Article 6 of Decision 280/2004/EC. These national registries will be operated and maintained by a registry administrator, to be appointed by the Member States and, in the case of the Community registry, the Commission. The Commission will establish the Community independent transaction log, which will be operated and maintained by the Central Administrator, appointed by the Commission pursuant to Article 20 of Directive 2003/87/EC.
- (3) Article 6 of Decision 280/2004/EC requires Member States and the Community to apply the functional and technical specifications of the data exchange standards for registry systems under the Kyoto Protocol, elaborated by the Secretariat to the United Nations Framework Convention on Climate Change, for the operation of the national registries and the Community independent transaction log.
- (4) An allowance will be an electronic unit clearly identifiable as an allowance by means of an allowance identifier indicating that it may be used by an operator to satisfy its compliance obligations under the Community scheme and it is capable of being held, transferred and acquired by any person who holds an account within the registries system.
- (5) The public has access to information relating to the environment held within the registries system subject to restrictions provided for in Directive 2003/4/EC of 28 January 2003 on public access to environmental information.
- (6) The measures provided for in this Regulation are in accordance with the opinion of the Committee referred to in Article 23(1) of Directive 2003/87/EC and Article 9(2) of Decision 280/2004/EC.

HAS ADOPTED THIS REGULATION:



*Article 1**Objective - the registries system*

1. The objective of this Regulation is to ensure a standardised and secured registries system consisting of registries, in the form of standardised electronic databases containing common data elements, and the Community independent transaction log, to track the issue, holding, transfer, acquisition, surrender, cancellation and replacement of allowances, to ensure that there are no transactions incompatible with obligations resulting from the Kyoto Protocol, and to provide for public access and confidentiality as appropriate.
2. This Regulation sets out the functional and technical specifications, and operational and maintenance requirements, required of each registry and the Community independent transaction log for the purpose of ensuring efficient communication within the registries system and ensuring the integrity of the Community scheme.

*Article 2**Definitions*

Unless otherwise provided in this Regulation, defined terms set out in Article 3 of Directive 2003/87/EC shall have the same meaning in this Regulation. For the purposes of this Regulation, the following definitions shall apply:

- (a) “2005-2007 period” means the period from 1 January 2005 to 31 December 2007 as referred to in Article 11(1) of Directive 2003/87/EC;
- (b) “2008-2012 period and subsequent five-year periods” means the period from 1 January 2008 to 31 December 2012 plus consecutive five-year periods as referred to in Article 11(2) of Directive 2003/87/EC;
- (c) “assigned amount unit” (AAU) means a unit issued pursuant to Article 7(3) of Decision 280/2004/EC;

- (d) “account holder” means a person who holds an operator holding account or a person holding account in the registries system;
- (e) “Annex B Party” means a Party listed in Annex B to the Kyoto Protocol;
- (f) “assigned amount” means the amount of greenhouse gas emissions in tonnes of carbon dioxide equivalent calculated in accordance with the emission levels determined pursuant to Article 7 of Decision 280/2004/EC;
- (g) “CDM registry” means the clean development mechanism registry established, operated and maintained by the executive board of the clean development mechanism;
- (h) “Central Administrator” means the person designated by the Commission pursuant to Article 20 of Directive 2003/87/EC to operate and maintain the Community independent transaction log;
- (i) “Community independent transaction log” means the independent transaction log established, operated and maintained pursuant to Article 11 of this Regulation and Article 20 of Directive 2003/87/EC;
- (j) “commitment period reserve” means the minimum number of Kyoto units as calculated and required to be held in a registry pursuant to Decision 18/CP.7 of the Conference of the Parties to the United Framework Convention on Climate Change;
- (k) “Community scheme” means the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community established by Directive 2003/87/EC;
- (l) “competent authority” means the authority designated by a Member State pursuant to Article 18 of Directive 2003/87/EC, or, for the Community’s national registry, the Commission;
- (m) “discrepancy” means an irregularity found by the Community independent transaction log or UNFCCC independent transaction log whereby the proposed process does not conform to the rules specified under Directive 2003/87/EC and this Regulation;

- (n) “force majeure allowance” means a force majeure allowance issued pursuant to Article 29 of Directive 2003/87/EC;
- (o) “inconsistency” means an irregularity found by the Community independent transaction log or UNFCCC independent transaction log whereby the information regarding allowances or Kyoto units provided by a registry as part of the periodic reconciliation process differs from the information contained in either independent transaction log;
- (p) “Kyoto unit” means an AAU, RMU, ERU or CER;
- (q) “process” means any one of the processes referred to in Article 14;
- (r) “registry” means a national registry established, operated and maintained pursuant to Article 6 of Decision 280/2004/EC;
- (s) “registry administrator” means the competent authority or person, designated by the Member State, that operates and maintains the registry in accordance with the requirements of this Regulation;
- (t) “removal unit” (RMU) means a unit issued pursuant to Article 3 of the Kyoto Protocol;
- (u) “third country registry” means a national registry established, operated and maintained by a country listed in Annex B to the Kyoto Protocol which has ratified the Kyoto Protocol and is not a Member State;
- (v) “transaction” means the issue, transfer, acquisition, surrender, cancellation and replacement of allowances and the issue, transfer, acquisition, cancellation and retirement of ERUs, CERs, AAUs and RMUs and carry-over of ERUs, CERs and AAUs;
- (w) “UNFCCC independent transaction log” means the independent transaction log established, operated and maintained by the Secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change;
- (x) “verifier” means a competent, independent, accredited verification body with responsibility for performing and

reporting on the verification process, in accordance with the detailed requirements established by the Member State pursuant to Annex V of Directive 2003/87/EC;

- (y) “year” means a calendar year (defined according to Greenwich Mean Time).

### *Article 3*

#### *Communication and data exchange standards*

1. All communications in the registries system shall be made in accordance with the provisions of this Regulation.
2. The Commission shall ensure that a communication link between the Community independent transaction log and the UNFCCC independent transaction log is established promptly after the UNFCCC independent transaction log has been established.
3. From 1 January 2005 until the communication link between the Community independent transaction log and the UNFCCC independent transaction log is established, all processes concerning allowances and accounts shall be completed through the exchange of data via the Community independent transaction log. After such a link is established, all processes concerning allowances, accounts and Kyoto units shall be completed through the exchange of data via the UNFCCC independent transaction log and thereon to the Community independent transaction log.

### *Article 4*

#### *Registries*

1. Each Member State and the Community shall establish a registry in the form of a standardised electronic database by 30 September 2004. Each registry shall:
  - (a) incorporate the hardware and software set out in Annex I;
  - (b) be accessible via the internet; and

- (c) conform to the functional and technical specifications required by this Regulation.
- 2. The Central Administrator shall establish a communication link between a registry and the Community independent transaction log after the testing procedures as set out in Annex XI and the initialisation procedures as set out in Annex XII have been completed successfully.
- 3. From 1 January 2005, each registry shall be operated and maintained in accordance with the provisions of this Regulation.
- 4. A Member State or the Community may establish, operate and maintain their registry in a consolidated system together with one or more other Member States or the Community, provided that its registry remains distinct.

#### *Article 5*

##### *Competent authority and registry administrator*

- 1. Each Member State shall designate a registry administrator to operate and maintain its registry in accordance with the provisions of this Regulation.
- 2. Each Member State shall notify the Commission of the identity, address and contact details of the registry administrator for its registry by 1 September 2004, and any subsequent changes shall be promptly notified to the Commission.
- 3. The Member States and the Community shall retain ultimate responsibility and authority for the operation and maintenance of their registries.
- 4. Each Member State, competent authority and registry administrator shall respect the confidentiality of all information, including the holdings of all accounts and all transactions made, contained within those registries for whose operation and maintenance they are responsible. Each Member State, competent authority and registry administrator shall not use any such information without the prior consent of the relevant account holder for any

other purpose except to make available reports as set out in Annex XIV and to operate and maintain those registries in accordance with the provisions of this Regulation. Each competent authority and registry administrator shall not perform any process concerning allowances, accounts or Kyoto units for any purpose except those necessary to carry out their functions as competent authority or registry administrator.

### *Article 6*

#### *Accounts and tables*

1. Each registry shall contain the following accounts:
  - (a) at least one national holding account;
  - (b) one operator holding account for each installation in accordance with Article 7; and
  - (c) at least one person holding account for each person pursuant to Article 8.
2. Each registry shall contain the following accounts for the period referred to in Article 11(1) of Directive 2003/87/EC:
  - (a) one national retirement account; and
  - (b) one national cancellation account.
3. Each registry shall contain the following accounts for each period referred to in Article 11(2) of Directive 2003/87/EC:
  - (a) one national retirement account; and
  - (b) the cancellation accounts required pursuant to Decision 19/CP.7 and Decision -/CP.9 [Modalities and procedures for afforestation and reforestation project activities under the clean development mechanism in the first commitment period of the Kyoto Protocol] of the Conference of the Parties to the UNFCCC.
4. Each registry shall contain the following tables:

- (a) one verified emissions table;
  - (b) one surrendered allowances table; and
  - (c) one compliance status table.
5. The Community independent transaction log shall contain the following tables for each period referred to in Article 11(1) and (2) of Directive 2003/87/EC:
  - (a) one national allocation plan table for each Member State; and
  - (b) one project conversion table.
6. The accounts and tables in each registry and the Community independent transaction log shall contain the information set out in Annex II.

#### *Article 7*

##### *Operator holding accounts*

1. Within 10 days of the issue of each greenhouse gas emissions permit, the competent authority, or the operator where the competent authority so requires, shall provide the registry administrator with the information set out in Annex III.
2. Within 10 days of the provision of the information in paragraph 1 or the establishment of the communication link between the registry and the Community independent transaction log whichever is the later, the registry administrator shall open one operator holding account for each installation in its registry in accordance with the account opening process as set out in Annex VII.
3. The competent authority, or the operator where the competent authority so requires, shall notify the registry administrator within 10 days of any changes in the information provided to the registry administrator pursuant to paragraph 1. Within 10 days of such a notification the registry administrator shall update the operator's details in accordance with the account modification process as set out in Annex VII.

4. An operator holding account shall be capable of holding allowances and, where authorised by Member State or Community legislation, Kyoto units.
5. The registry administrator may require operators to agree to comply with reasonable terms and conditions addressing the issues set out in Annex V.
6. The competent authority shall notify the registry administrator within 10 days of a greenhouse gas emissions permit issued by the competent authority being revoked. The registry administrator shall close an operator holding account relating to a revocation in accordance with the account closing process as set out in Annex VII on 30 June after the end of the year in which the revocation took place or the day after the installation's most recent entry in the compliance status table is greater than or equal to zero, whichever is the later.
7. If there is a positive balance of allowances or Kyoto units in an operator holding account which the registry administrator is to close in accordance with paragraph 6 then, before closing the account, the registry administrator shall send the operator a communication requesting that the operator specify another account within the registry system to which such allowances or Kyoto units should be transferred. The registry administrator shall transfer such balance as directed by the operator. If the operator has not responded to the registry administrator's communication within 60 days, the registry administrator shall transfer the balance to the national holding account.
8. The registry administrator shall immediately notify an account holder of the opening, modification or closure of its operator holding account.

#### *Article 8*

##### *Person holding accounts*

1. Any person applying to open a person holding account shall provide the registry administrator with the information reasonably required by it for the purposes of



carrying out its functions under this Regulation, which shall include the information set out in Annex IV.

2. Within 10 days of an application in accordance with paragraph 1 or the establishment of the communication link between the registry and the Community independent transaction log, whichever is the later, the registry administrator shall open a person holding account in its registry in accordance with the account opening process as set out in Annex VII.
3. The person shall notify the registry administrator within 10 days of any changes in the information provided to the registry administrator pursuant to paragraph 1. Within 10 days of such a notification the registry administrator shall update the person's details in accordance with the account modification process as set out in Annex VII.
4. A person holding account shall be capable of holding allowances and, where authorised by Member State or Community legislation, Kyoto units.
5. The registry administrator shall not establish more than 99 person holding accounts in any one person's name in its registry.
6. The registry administrator may require persons applying to open a person holding account to agree to comply with reasonable terms and conditions addressing the issues set out in Annex V.
7. If a person holding account has a zero balance and a period of 12 months has passed with no transaction having been recorded in respect of that person holding account, the registry administrator shall notify the account holder that the person holding account will be closed within 30 days unless the registry administrator receives within that period a request from the account holder that the person holding account be maintained. If the registry administrator does not receive any such request from the account holder, it may close the account in accordance with the account closure process as set out in Annex VII.

8. The registry administrator shall immediately notify an account holder of the opening, modification or closure of its person holding account.

*Article 9*

*Account identification codes and alphanumeric identifiers*

Prior to opening each account within its registry in accordance with the account opening process as set out in Annex VII, the registry administrator shall assign to each account a unique account identification code comprising the elements set out in Annex VI and the alphanumeric identifier specified by the operator and person account holders as part of the information given under Annexes III and IV respectively.

*Article 10*

*Blocking of accounts*

1. If, on 1 April of each year starting in 2006, an installation's annual verified emissions for the preceding year have not been entered into the verified emissions table in accordance with the verified emissions entry process as set out in Annex VII, the registry administrator shall block the transfer of any allowances out of the operator holding account for that installation.
2. If, on 1 May of each year starting in 2006, following the calculation in Article 22(3) or Article 22(4), an installation's entry for the preceding year of the compliance status table is less than zero, the registry administrator shall block the transfer of any allowances out of the operator holding account for that installation.
3. When the installation's annual verified emissions for the preceding year have been entered into the verified emissions table and an installation's entry for the preceding year of the compliance status table is equal to or greater than zero, the registry administrator shall unblock the account.

4. The registry administrator shall immediately notify an account holder and the competent authority of the blocking and unblocking of an operator holding account.
5. Paragraph 1 and paragraph 2 shall not apply to the surrender of allowances.

#### *Article 11*

##### *The Community independent transaction log*

1. The Commission shall establish the Community independent transaction log in the form of a standardised electronic database by 30 September 2004. The Community independent transaction log shall:
  - (a) incorporate the hardware and software set out in Annex I;
  - (b) be accessible via the internet; and
  - (c) conform to the functional and technical specifications required by this Regulation.
2. The Central Administrator designated pursuant to Article 20 of Directive 2003/87/EC shall operate and maintain the Community independent transaction log in accordance with the provisions of this Regulation.

#### *Article 12*

##### *Community independent transaction log's automated checks*

1. The Central Administrator shall ensure that the Community independent transaction log conducts the automated checks set out in Annex VII and Annex VIII for all processes concerning allowances, accounts and Kyoto units to ensure that there are no discrepancies.
2. If the automated checks referred to in paragraph 1 identify a discrepancy in a process, the Central Administrator shall immediately inform the registry administrator or administrators concerned by giving an automated response detailing the exact nature of the discrepancy using the

response codes as set out in Annexes VII and VIII. The registry administrator of the initiating registry shall terminate the process and inform the Community independent transaction log. In addition, the registry administrator or administrators concerned shall immediately inform the relevant account holders that the process has been terminated. If the registry administrator of the initiating registry fails to terminate the process, the Central Administrator shall not confirm the process in question and shall ensure that the Community independent transaction log does not allow any further process under Annex VII and Annex VIII concerning any of the allowances, accounts or Kyoto units which are the subject of the earlier discrepancy to proceed.

3. The Central Administrator shall ensure that the Community independent transaction log periodically initiates the data reconciliation process as set out in Annex IX in order to ensure that there are no inconsistencies between allowance, account and Kyoto unit information contained in the registry and the allowance, account and Kyoto unit information contained in the Community independent transaction log. To enable this data reconciliation process, the Community independent transaction log shall record all transactions concerning Kyoto units. If an inconsistency is identified during the data reconciliation process, the Central Administrator shall immediately inform the registry administrator or administrators concerned. If the inconsistency is not resolved, the Central Administrator shall ensure that the Community independent transaction log does not allow any further process under Annex VII and Annex VIII concerning any of the allowances, accounts or Kyoto units which are the subject of the earlier inconsistency to proceed.

*Article 13**UNFCCC independent transaction log's automated checks*

1. If the UNFCCC independent transaction log, following an automated check, informs a registry administrator or administrators concerned of a discrepancy in a process, the registry administrator of the initiating registry shall terminate the process and inform the UNFCCC independent transaction log. In addition, the registry administrator or administrators concerned shall immediately inform the relevant account holders that the process has been terminated.
2. If the UNFCCC independent transaction log has identified a discrepancy or inconsistency, the Central Administrator shall ensure that the Community independent transaction log does not allow any further process under Annex VII and Annex VIII concerning any of the Kyoto units which are the subject of the earlier discrepancy or inconsistency, and which is not subject to the UNFCCC independent transaction log's automated checks, to proceed.

*Article 14**Processes*

1. Each registry shall be capable of carrying out the types of processes concerning allowances, accounts or Kyoto units as set out in Annex VII, Annex VIII and Annex IX.
2. The information which is required to carry out each type of process is set out in Annex X. Each process shall follow the format and complete sequence for the message and notification exchanges for that type of process as set out in Annex VII, Annex VIII and Annex IX.
3. The registry administrator shall assign to each process a unique serial identification code in accordance with the requirements set out in Annex VI.
4. Each registry shall be capable of carrying out the types of processes concerning Kyoto units, shall input the

information required to carry out each type of process, and shall follow the format and complete sequence for the message and notification exchanges for that type of process as set out in the functional and technical specifications for data exchange standards for registry systems under the Kyoto Protocol, elaborated by the Secretariat to the UNFCCC.

5. Before carrying out any process the registry administrator shall ensure that appropriate automated checks are conducted including those set out in Annex VII, in order to identify missing information or discrepancies and thereby terminate processes in advance of automated checks being conducted by the Community independent transaction log or UNFCCC independent transaction log.
6. Prior to the communication link between the Community independent transaction log and the UNFCCC independent transaction log being established, all processes under Annex VII and Annex VIII, except the external transfer process, shall be considered final when the Community independent transaction log informs the initiating registry that it has not found any discrepancies in the proposal sent by the initiating registry and the initiating registry has sent confirmation to the Community independent transaction log that it has updated its records in accordance with its proposal. After the communication link between the Community independent transaction log and the UNFCCC independent transaction log has been established, all processes under Annex VII and Annex VIII, except the external transfer process, shall be considered final when both independent transaction logs inform the initiating registry that they have not found any discrepancies in the proposal sent by the initiating registry and the initiating registry has sent confirmation to both independent transaction logs that it has updated its records in accordance with its proposal.
7. Prior to the communication link between the Community independent transaction log and the UNFCCC independent transaction log being established, the external transfer process shall be considered final when the

Community independent transaction log informs the acquiring registry that it has not found any discrepancies in the proposal sent by the initiating registry and the acquiring registry has sent confirmation to the Community independent transaction log that it has updated its records in accordance with the initiating registry's proposal. After the communication link between the Community independent transaction log and the UNFCCC independent transaction log has been established, the external transfer process shall be considered final when both independent transaction logs inform the acquiring registry that they have not found any discrepancies in the proposal sent by the initiating registry and the acquiring registry has sent confirmation to both independent transaction logs that it has updated its records in accordance with the initiating registry's proposal.

*Article 15*

*Allocation and issue of allowances for the 2005-2007 period*

1. By 1 October 2004, each Member State shall notify to the Commission its national allocation plan table established pursuant to the decision taken under Article 11 of Directive 2003/87/EC. If the national allocation plan table corresponds to the national allocation plan which was not rejected under Article 9(3) of Directive 2003/87/EC, the Commission shall instruct the Central Administrator to enter the national allocation plan table into the Community independent transaction log in accordance with the initialisation procedures as set out in Annex XII.
2. A Member State shall notify each correction to its national allocation plan together with each corresponding change in its national allocation plan table to the Commission. If the Commission does not reject this correction in accordance with the procedure in Article 9(3) of Directive 2003/87/EC, the Commission shall instruct the Central Administrator to enter the corresponding change into the national allocation plan table held in the Community

independent transaction log in accordance with the initialisation procedures as set out in Annex XII.

3. After the national allocation plan table is entered into the Community independent transaction log and by 28 February 2005, the registry administrator shall issue the total quantity of allowances as set out in the national allocation plan table into the national holding account. When issuing such allowances the registry administrator shall assign a unique serial identification code to each allowance as set out in Annex VI.
4. By 28 February 2005 and in each year thereafter for the 2005-2007 period, the registry administrator shall transfer the proportion of the total quantity of allowances issued under paragraph 3 allocated to each installation, as set out in the section of the national allocation plan table designated for that installation for that year, from the national holding account to the relevant operator holding account.
5. If instructed to do so by the competent authority, the registry administrator shall transfer a proportion of the total quantity of allowances remaining in the national holding account to the operator holding account of a new entrant.
6. If instructed to do so by the competent authority, the registry administrator shall issue the number of force majeure allowances authorised by the Commission for an installation for a year within the 2005-7 period pursuant to Article 29 of Directive 2003/87/EC into the national holding account. When issuing force majeure allowances the registry administrator shall assign a unique serial identification code to each such force majeure allowance as set out in Annex VI. The registry administrator shall enter the number of issued force majeure allowances into the section of the surrendered allowance table designated for that installation for that year.
7. Allowances and force majeure allowances for the 2005-2007 period shall be issued in accordance with the allowance



issue (2005-2007) process and force majeure allowance issue process as set out in Annex VIII.

*Article 16*

*Allocation and issue of allowances for the 2008-2012 period and each subsequent five year period*

1. By 1 January 2007 and by 1 January 12 months before the start of each subsequent five year period, each Member State shall notify to the Commission its national allocation plan table established pursuant to the decision taken under Article 11 of Directive 2003/87/EC. If the national allocation plan table corresponds to the national allocation plan which was not rejected under Article 9(3) of Directive 2003/87/EC, the Commission shall enter the national allocation plan table into the Community independent transaction log in accordance with the initialisation procedures as set out in Annex XII.
2. A Member State shall notify each correction to its national allocation plan together with each corresponding change in its national allocation plan table to the Commission. If the Commission does not reject this correction in accordance with the procedure in Article 9(3) of Directive 2003/87/EC, the Commission shall instruct the Central Administrator to enter the corresponding change into the national allocation plan table held in the Community independent transaction log in accordance with the initialisation procedures as set out in Annex XII.
3. After the national allocation plan table is entered into the Community independent transaction log and by 28 February of the first year of the 2008-2012 period and of the first year of each subsequent five-year period, the registry administrator shall issue the total quantity of allowances as set out in the national allocation plan table into the national holding account by converting an equal quantity of AAUs held in the national holding account into allowances. This conversion shall take place through adding the allowance identifier to the unique serial identification code of each such AAU as set out in Annex VI.

4. By 28 February 2008 and in each year thereafter, the registry administrator shall transfer the proportion of the total quantity of allowances issued under paragraph 3 for each installation, as set out in the section of the national allocation plan table designated for that installation for that year, from the national holding account to the relevant operator holding account.
5. If instructed to do so by the competent authority, the registry administrator shall transfer a proportion of the total quantity of allowances remaining in the national holding account to the operator holding account of a new entrant.
6. The issue of allowances for the 2008-2012 period and each subsequent five-year period shall be made in accordance with the allowance issue (2008-2012 onwards) process as set out in Annex VIII.

#### *Article 17*

#### *Conversion of CERs into allowances for use in the Community scheme in the 2005-2007 period*

1. During the 2005-2007 period, on being instructed to do so by the competent authority, the registry administrator shall:
  - (a) cancel the CERs specified by the operator in its registry who initiated the request for conversion by transferring those CERs from the operator holding account of the operator who initiated the request for conversion to the national cancellation account for the 2008-2012 period; and
  - (b) issue an equal number of allowances into the operator holding account of the operator who initiated the request for conversion, assigning a unique serial identification code to each allowance as set out in Annex VI;

in accordance with the allowance conversion (2005-2007) process as set out in Annex VIII.

2. The Community independent transaction log shall record the unique serial identification code of each CER converted into an allowance in the project conversion table.

*Article 18*

*Conversion of CERs and ERUs into allowances for use in the Community scheme for the 2008-2012 period and each subsequent five year period*

1. During the 2008-2012 period and each subsequent five year period, on being instructed to do so by the Competent Authority, the registry administrator shall:
  - (a) transfer the CERs or ERUs specified by the operator in its registry who initiated the request for conversion from the operator holding account of the operator who initiated the request for conversion to the national holding account;
  - (b) convert an equal quantity of AAUs held in the national holding account into allowances by adding the allowance identifier to the unique serial identification code of each such AAU as set out in Annex VI; and
  - (c) transfer those allowances from the national holding account to the operator holding account of the operator who initiated the request for conversion;in accordance with the allowance conversion (2008-2012 onwards) process as set out in Annex VIII.
2. The Community independent transaction log shall record the unique serial identification number of each CER and ERU converted into an allowance in the project conversion table.

*Article 19*

*Transfers of allowances and Kyoto units by account holders*

1. The registry administrator shall, in accordance with and subject to the provisions of this Regulation, carry out any transfer within its registry requested by an account holder

in accordance with the internal transfer process as set out in Annex VIII and carry out any transfer between registries requested by an account holder in accordance with the external transfer process as set out in the functional and technical specifications for data exchange standards for registry systems under the Kyoto Protocol, elaborated by the Secretariat to the UNFCCC.

2. Allowances may only be transferred from a holding account in a Member State registry to a holding account in a third country registry or CDM Registry, or acquired from a holding account in a third country registry or CDM Registry by a holding account in a Member State registry in accordance with a mutual recognition agreement pursuant to Article 25 of Directive 2003/87/EC.

#### *Article 20*

##### *Eligibility and the commitment period reserve*

1. If, at any time, a Member State does not meet the eligibility requirements of Decision 16/CP.7, Decision 17/CP.7 or Decision 18/CP.7 of the Conference of the Parties to the UNFCCC it shall instruct the registry administrator not to initiate those transactions requiring such eligibility.
2. When a Member State is approaching its commitment period reserve, recorded in accordance with Decision 18/CP.7 of the Conference of the Parties to the UNFCCC as 90 per cent of the Member State's assigned amount or 100 per cent times five of its most recently reviewed inventory, whichever is lowest, the Commission shall notify the Member State.

#### *Article 21*

##### *Verified emissions of an installation*

1. Upon the verification as satisfactory, in accordance with the detailed requirements established by the Member State pursuant to Annex V of Directive 2003/87/EC, of an operator's report on the emissions from an installation

during a previous year, the verifier shall enter the annual verified emissions for an installation for that year into the section of the verified emissions table designated for that installation for that year in accordance with the verified emissions entry process as set out under Annex VII.

2. The competent authority may instruct the registry administrator to correct the annual verified emissions for an installation for a specific year, to ensure compliance with the detailed requirements established by the Member State pursuant to Annex V of Directive 2003/87/EC, by entering the corrected annual verified emissions for an installation for that year into the section of the verified emissions table designated for that installation for that year in accordance with the verified emissions entry process as set out under Annex VII.

#### *Article 22*

##### *Surrender, reconciliation and cancellation of allowances*

1. An operator shall surrender allowances by requesting the registry administrator to transfer a specified number of allowances for a specified year from its operator holding account into the national holding account of that registry, in accordance with the allowance surrender process as set out under Annex VIII. The registry administrator shall enter the number of surrendered allowances into the section of the surrendered allowance table designated for that installation for that year.
2. The issue of force majeure allowances to the operator of an installation in accordance with Article 15(6) shall constitute the surrender of those force majeure allowances.
3. For the years 2005, 2006 and 2007, upon an entry being made into the section of the surrendered allowance table or verified emissions table designated for an installation, the registry administrator shall calculate, for that installation and for each year, the sum of all allowances surrendered from the year 2005 up to and including the current year minus the sum of all verified emissions from the year 2005

up to and including the current year. The registry administrator shall enter the installation's figure calculated for each year into the section of the compliance status table designated for that installation.

4. For the years 2008 onwards, upon an entry being made into the section of the surrendered allowance table or verified emissions table designated for an installation, the registry administrator shall calculate, for that installation and for each year, the sum of all allowances surrendered from the year 2008 up to and including the current year minus the sum of all verified emissions from the year 2008 up to and including the current year, plus a correction factor. The correction factor shall be zero if the 2007 figure was greater than zero, but shall remain as the 2007 figure if the 2007 figure is less than or equal to zero. The registry administrator shall enter the installation's figure calculated for each year into the section of the compliance status table designated for that installation.
5. On 1 May 2006 and on 1 May of each year thereafter the registry administrator shall notify the compliance status table to the competent authority. In addition, the registry administrator shall notify any changes to the entries for previous years of the compliance status table to the competent authority.
6. Where, on 1 May 2006 and on 1 May of each year thereafter, no verified emissions figure has been entered into the verified emissions table for an installation for a previous year, the competent authority may estimate a substitute emissions figure under Article 16(1) of Directive 2003/87/EC for the purpose of calculating a figure under paragraphs 3 and 4 above and multiplying it by the relevant excess emissions penalty under Article 16(3) of Directive 2003/87/EC. Any substitute emissions figure shall not be entered into the verified emissions table.
7. By 30 June 2006, 2007 and 2008, the registry administrator shall cancel all surrendered allowances and force majeure allowances held in the national holding account pursuant to paragraphs 1 and 2 by transferring these allowances and force majeure allowances from the national holding account

to the national retirement account for the 2005-2007 period, in accordance with the allowance cancellation (2005-2007) process as set out in Annex VIII.

8. By 30 June 2009 and on 30 June of each year thereafter, the registry administrator shall cancel allowances, in accordance with the allowance cancellation (2008 onwards) process as set out in Annex VIII, by:
  - (a) converting all surrendered allowances held in the national holding account pursuant to paragraph 1 into AAUs by removing the allowance identifier from the unique serial identification code of each AAU as set out in Annex VI; and
  - (b) transferring an equal number of Kyoto units specified by the competent authority from the national holding account to the national retirement account for the relevant period.

### *Article 23*

#### *Cancellation and replacement of allowances*

1. On 1 May 2008, each registry administrator shall cancel and replace allowances held in its registry in accordance with the allowance cancellation and replacement (2005-2007) process as set out in Annex VIII by:
  - (a) transferring all allowances issued for the 2005-2007 period, which have not been surrendered and cancelled pursuant to Article 22 or otherwise cancelled pursuant to Article 24, from their holding accounts to the national cancellation account for the 2005-2007 period;
  - (b) if instructed to do so by the competent authority, issuing a number of replacement allowances specified by the competent authority by converting an equal number of AAUs issued for the 2008-2012 period held in the national holding account period into allowances by adding the allowance identifier to the unique serial identification code of each such AAU as set out in Annex VI; and

- (c) transferring these replacement allowances from the national holding account into the holding accounts specified by the competent authority from which allowances were transferred under paragraph 1(a).
2. On 1 May in 2013 and on 1 May in the first year of each subsequent five year period, each registry administrator shall cancel and replace all allowances held in its registry in accordance with the allowance cancellation and replacement (2008-2012 onwards) process as set out in Annex VIII by:
- (a) transferring all allowances issued for the preceding five-year period, which have not been surrendered and cancelled pursuant to Article 22 or otherwise cancelled pursuant to Article 24, from their holding accounts to the national holding account;
  - (b) converting these allowances into AAUs by removing the allowance identifier from the unique serial identification code of each allowance as set out in Annex VI;
  - (c) issuing an equal number of replacement allowances by converting AAUs issued for the current period held in the national holding account into allowances by adding the allowance identifier to the unique serial identification code of each such AAU as set out in Annex VI; and
  - (d) transferring these replacement allowances from the national holding account into the holding accounts from which allowances were transferred under paragraph 2(a).

#### *Article 24*

##### *Voluntary cancellation of allowances and Kyoto units*

1. The registry administrator shall carry out any request made at any time by an account holder in its registry pursuant to paragraph 2 to paragraph 5 to voluntarily cancel allowances or Kyoto units held in any of its holding accounts.



2. During the 2005-2007 period, allowances shall be voluntarily cancelled in accordance with the allowance cancellation (2005-2007) process as set out in Annex VIII by transferring the number of allowances specified by the operator or person initiating the voluntary cancellation request from their holding account to the national cancellation account for the 2005-2007 period.
3. During the 2005-2007 period, Kyoto units shall be voluntarily cancelled in accordance with the cancellation process as set out in the functional and technical specifications for data exchange standards for registry systems under the Kyoto Protocol, elaborated by the Secretariat to the UNFCCC by transferring the number of Kyoto units specified by the operator or person initiating the voluntary cancellation request from their holding account to the appropriate national cancellation account for the 2008-2012 period.
4. During the 2008-2012 period and subsequent five-year periods, allowances shall be voluntarily cancelled in accordance with the allowance cancellation (2008 onwards) process as set out in Annex VIII by:
  - (a) converting the number of allowances specified by the operator or person initiating the voluntary cancellation request into AAUs by removing the allowance identifier from the unique serial identification code of each AAU as set out in Annex VI;
  - (b) transferring these AAUs from the holding account of the operator or person initiating the voluntary cancellation request to the appropriate national cancellation account.
5. During the 2008-2012 period and subsequent five-year periods, Kyoto units shall be voluntarily cancelled in accordance with the cancellation process as set out in the functional and technical specifications for data exchange standards for registry systems under the Kyoto Protocol, elaborated by the Secretariat to the UNFCCC by transferring the number of Kyoto units specified by the operator or person initiating the voluntary cancellation

request from their holding account to the appropriate national cancellation account.

6. Allowances or Kyoto units held in a national cancellation account may not be transferred to any other account in the registries system or to any account in the CDM registry or a third country registry.

#### *Article 25*

##### *Retirement of Kyoto units*

1. At any time, if instructed to do so by the competent authority, the registry administrator shall transfer the quantity and types of Kyoto units specified by the competent authority which have not already been retired pursuant to Article 22(8) to the appropriate national retirement account in its registry in accordance with the retirement process as set out in the functional and technical specifications for data exchange standards for registry systems under the Kyoto Protocol, elaborated by the Secretariat to the UNFCCC.
2. Kyoto units held in a national retirement account may not be transferred to any other account in the registries system or to any account in the CDM registry or a third country registry.

#### *Article 26*

##### *Registry systems security, authentication and access rights*

1. Each registry shall comply with the security standards set out in Annex XIII.
2. The Community independent transaction log shall comply with the security standards set out in Annex XIII.
3. From 1 January 2005 until the communication link between the Community independent transaction log and UNFCCC independent transaction log is established, the identity of each registry shall be authenticated by the Community independent transaction log using digital

certificates as specified in Annex XIII. The Commission, or an entity designated by it, shall act as the certification authority for all digital certificates.

4. After the communication link between the Community independent transaction log and the UNFCCC independent transaction log is established, the Member States and the Community shall use the digital certificates issued by the UNFCCC, or an entity designated by it, to authenticate their registries and the Community independent transaction log to the UNFCCC independent transaction log.
5. All users of a registry, comprising its competent authority, its registry administrator, each account holder and verifier shall have the access to the accounts within the registries which they are entitled to access through a secure area of the website for that registry. The registry administrator shall issue each such user with a username and password to permit the level of access to which they are entitled. Registry administrators may apply additional security requirements at their discretion if they are compatible with the provisions of this Regulation.
6. Users may only access the secure area of the registry website by using the username and password issued to them under paragraph 5. The registry administrator may assume that a user who has entered a matching user name and password is the user registered under that username and password, until such point that the user informs the registry administrator that the security of their password has been compromised and requests a replacement. The registry administrator shall promptly issue such replacement passwords. In addition to issuing replacement passwords, the registry administrator shall require each user to change their password every two months at a minimum.
7. The registry administrator shall ensure that the secure area of the registry website is accessible to any computer using a widely available internet browser. Communications between the users referred to in paragraph 5 and the secure area of the registry website shall be encrypted in accordance with the security standards in Annex XIII.

8. The registry administrator shall take all necessary steps to ensure that unauthorised access to the secure area of the registry website does not occur.
9. The registry administrator may only suspend an account holder's password to any accounts to which it would otherwise have access if the account holder has, or the registry administrator has reasonable grounds to believe the account holder has:
  - (a) attempted to access accounts which it is not authorised to access;
  - (b) repeatedly attempted to access an account using the wrong user name and password; or
  - (c) attempted, or is attempting, to undermine the security of the registry or the registries system.
10. Where access to an operator holding account has been suspended pursuant to paragraph 9 or pursuant to Article 27(2) between 28 April and 30 April in any year from 2006 onwards the registry administrator shall, if so requested by the account holder and following submission of the account holder's identity by means of supporting evidence, surrender the number of allowances specified by the account holder in accordance with the allowance surrender process as set out in Annex VIII.

*Article 27*

*Availability and reliability of registries and the Community independent transaction log*

1. The Central Administrator and each registry administrator shall:
  - (a) take all reasonable steps to ensure that the registry is available for access by account holders 24 hours a day, 7 days a week, and that the communication link between the registry and the Community independent transaction log is maintained 24 hours a day, 7 days a week, thereby providing backup hardware and software

- in the event of a breakdown in operations of the primary hardware and software;
- (b) ensure that the registry and Community independent transaction log incorporate robust systems and procedures for the safeguarding of all data, and the prompt recovery of all data and operations in the event of a disaster;
  - (c) keep interruptions to the operation of the registry and Community independent transaction log to a minimum.
2. Subject to their obligations set out in paragraph 1, the Central Administrator may suspend access to the Community independent transaction log and a registry administrator may suspend access to its registry if there is a breach of security of the Community independent transaction log or of a registry which threatens the integrity of the Community independent transaction log or of a registry or the integrity of the registries system and the back-up facilities under paragraph 1 are similarly affected.
  3. If the registry administrator becomes aware that it is necessary to suspend either access to accounts or other operations of the registry, it shall give all account holders within the registry, the Central Administrator and other registry administrators such prior notice of the suspension as is reasonably practicable. If the Central Administrator becomes aware that it is necessary to suspend access to operations of the Community independent transaction log, it shall give all registry administrators such prior notice of the suspension as is reasonably practicable. Such notices shall include the likely duration of the suspension and shall be clearly displayed on that registry's public web site or on the Community independent transaction log's public web site.
  4. Each registry administrator shall establish a testing area within which any new version or release of a registry can be tested in accordance with the testing procedures as set out in Annex XI so as to ensure that:

- (a) any testing procedures on a new version or release of a registry are completed without reducing the availability to account holders of the version or release of the registry which currently has a communication link with the Community independent transaction log or UNFCCC independent transaction log; and
  - (b) any communication link between a new version or release of a registry and the Community independent transaction log or UNFCCC independent transaction log is established with minimum disruption to its account holders.
5. The Central Administrator shall establish a testing area so as to facilitate testing procedures referred to in paragraph 4(b).

#### *Article 28*

##### *Change management*

1. The Central Administrator shall coordinate changes in the functional and technical specifications of this Regulation with registry administrators and the Secretariat to the UNFCCC before their implementation.
2. If, as a result of a change to the functional and technical specifications of this Regulation, a new version or release of a registry is required, each registry administrator shall successfully complete the testing procedures as set out in Annex XI before a communication link is established between the new version or release of that registry and the Community independent transaction log or UNFCCC independent transaction log.
3. Each registry administrator shall continuously monitor the availability, reliability and efficiency of its registry in order to ensure a level of performance which meets the requirements of this Regulation. If, as a result of this monitoring, a new version or release of a registry is required, each registry administrator shall successfully complete the testing procedures as set out in Annex XI before a communication link is established between the

new version or release of that registry and the Community independent transaction log or UNFCCC independent transaction log.

*Article 29*

*Reporting*

1. Each registry administrator shall make available the reports listed in Annex XIV at the frequencies and to the recipients set out in Annex XIV via its registry web site. Registry administrators shall not release additional information held in the registry.
2. The Central Administrator shall make available the reports listed in Annex XIV at the frequencies and to the recipients set out in Annex XIV via the Community independent transaction log web site. The Central Administrator shall not release additional information held in the Community independent transaction log.
3. Neither the Community independent transaction log nor registries shall require account holders to submit price information concerning allowances or Kyoto units.

*Article 30*

*Records*

1. The Central Administrator and each registry administrator shall store records concerning all processes, operators and persons as set out in Annex III, Annex IV, Annex VII, Annex VIII and Annex IX for 15 years or until any questions of implementation relating to them have been resolved, whichever is the later.
2. Records shall be stored in accordance with the data logging standards as set out in Annex XV.

*Article 31**Fees*

Registry administrators may charge account holders a reasonable fee for the establishment and maintenance of their accounts. Registry administrators shall not differentiate any such fees on the basis of account type or the location of an account holder within the Community. Any such fees shall be clearly displayed on that registry's public web site. Registry administrators shall not charge account holders for transactions.

*Article 32**Entry into force*

This Regulation shall enter into force on the day following that of its publication in the *Official Journal of the European Communities*.

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.

Done at Brussels, [date].

*For the Commission*

[...]

*Member of the Commission*



*Table of Annexes:*

Annex I: Hardware and software requirements of registries and the Community independent transaction log.....	x
Annex II: Accounts and tables to be contained in registries and the Community independent transaction log.....	x
Annex III: Information concerning each operator holding account to be provided to the registry administrator .....	x
Annex IV: Information concerning each person holding account to be provided to the registry administrator .....	x
Annex V: Core terms and conditions for account holders.....	x
Annex VI: Definitions of identifiers .....	x
Annex VII: Processes concerning accounts and verified emissions with response codes .....	x
Annex VIII: Processes concerning transactions with response codes.....	x
Annex IX: Reconciliation process with response codes .....	x
Annex X: XML documents and XML tags.....	x
Annex XI: Testing procedures .....	x
Annex XII: Initialisation procedures .....	x
Annex XIII: Security standards.....	x
Annex XIV: Reports to be made available by registry administrators and the Central Administrator.....	x
Annex XV: Data logging standards.....	x

## Annex I

*Hardware and software requirements of registries and the Community  
independent transaction log*

*[To be completed.]*

**Annex II**

*Accounts and tables to be contained in registries and the Community  
independent transaction log*

*[To be completed.]*

### Annex III

*Information concerning each operator holding account to be provided to the registry administrator*

Information identifying the installation as listed in section 11.1 of Annex I of Commission Decision 2004/156/EC of 29 January 2004.

The permit identification number specified by the competent authority, comprising the elements set out in Annex VI.

The installation identification number specified by the competent authority, comprising the elements set out in Annex VI.

The alphanumeric identifier specified by the operator, which shall be unique within the registry.

Name, address, city, postcode, country, telephone number, fax number and e-mail address of the primary authorised representative of the operator holding account.

Name, address, city, postcode, country, telephone number, fax number and e-mail address of the secondary authorised representative of the operator holding account.

**Annex IV***Information concerning persons to be provided to the registry administrator*

Evidence to support the identity of the person requesting the opening of the person holding account.

The alphanumeric identifier specified by the person, which shall be unique within the registry.

Name, address, city, postcode, country, telephone number, fax number and e-mail address of the primary authorised representative of the person holding account.

Name, address, city, postcode, country, telephone number, fax number and e-mail address of the secondary authorised representative of the person holding account.

## Annex V

### *Core terms and conditions*

#### Structure and effect of core terms and conditions

The relationship between account holders and registry administrators.

#### The account holder's obligations

The account holder's obligations with respect to security, its username and password, and access to the registry website.

The account holder's obligation to post data on the registry website and ensure that data posted is accurate.

The account holder's obligation to comply with the terms of use of the registry website.

#### The registry administrator's obligations

The registry administrator's obligation to carry out account holder's instructions.

The registry administrator's obligation to log the account holder's details.

The registry administrator's obligation to open, modify or close the account in accordance with the provisions of the Regulation.

#### Process procedures

The process finalisation and confirmation provisions.

#### Payment

The terms and conditions regarding any registry fees for establishing and maintaining accounts.

#### Operation of the registry website

Provisions regarding the right of the registry administrator to make changes to the registry website.

Conditions of use of the registry website.

#### Warranties and indemnities

Accuracy of information.

Authority to initiate processes.

Modification of these core terms to reflect changes to this Regulation or changes to domestic legislation

Security and response to security breaches

#### Dispute resolution

Provisions relating to disputes between account holders.

#### Liability

The limit of liability for the registry administrator.

The limit of liability for the account holder.

#### Third party rights

Agency, notices and governing law

Annex VI-Annex XV

*[To be completed.]*



# Är utsläppsrätter finansiella instrument?

*Utlåtande avgivet av justitierådet Johan Munck, 2003-09-17*

## Sammanfattning

FlexMex2-utredningen har bett mig att anlägga synpunkter på frågan om de planerade utsläppsrätterna för växthusgaser är att betrakta som finansiella instrument.

Svaret på frågan är av flera skäl inte alldeles självklart. För att en rättighet skall anses som ett finansiellt instrument skall den vara ”avsedd för handel på värdepappersmarknaden”. Med hänsyn till det ställningstagande som nyligen har gjorts beträffande elcertifikat, vilka har en liknande konstruktion, är det emellertid min uppfattning att man måste *kunna* betrakta utsläppsrätterna som finansiella instrument när de släpps ut på marknaden. Den omständigheten att förstahandsupplåtelse från staten av en utsläppsrätt kan ske endast till den som har tillstånd av behörig myndighet till utsläpp av växthusgaser hindrar sålunda inte att utsläppsrätterna betraktas som finansiella instrument.

En förutsättning för att utsläppsrätterna skall betraktas som finansiella instrument är dock enligt min mening att systemet för överlåtelser och reglerna i övrigt medger att dessa rättigheter – efter förstahandsupplåtelsen till tillståndshavarna – kan bli föremål för fri omsättning, så att åtminstone i princip envar kan förvärva en utsläppsrätt som en finansiell placering. Om ett särskilt kontosystem etableras för utsläppsrätter måste detta vidare, på samma sätt som det kontosystem som gäller för elcertifikaten, innehålla grundläggande bestämmelser till skydd för innehavare och förvärvare från bl.a. sakrättslig synpunkt. Brister det i någon av dessa förutsättningar, kan utsläppsrätterna knappast anses som finansiella instrument.

Om man vill att reglerna om finansiella instrument skall bli tillämpliga, bör det i tydlighetens intresse också uttryckligen ut-

talas vid systemets introduktion att utsläppsrätterna är avsedda för handel på värdepappersmarknaden.

Om utsläppsrätterna skall betraktas som finansiella instrument, innebär detta att en ganska omfattande offentligrättslig reglering av handeln blir tillämplig. Av störst praktisk betydelse är att sådan handel med instrumenten som inte sker genom direktkontakt mellan parterna i princip endast får hanteras av värdepappersinstitut som har tillstånd av Finansinspektionen och står under inspektionens tillsyn.

## Bakgrund

Vid Klimatkonventionens tredje partsmöte i Japan 1997 tillkom det s.k. Kyotoprotokollet som undertecknades av 84 länder, däribland Sverige och som innebär ett åtagande från industriländernas sida om minskning av utsläpp av växthusgaser. I Kyotoprotokollet ingår vissa s.k. flexibla mekanismer, bland dem handel med utsläppsrätter som avses innebära överlåtelse av utsläppsutrymme utan att överlåtelsen knyts till något visst konkret projekt.

Med anledning av Kyotoprotokollet har regeringen tillkallat en parlamentarisk delegation, Delegationen för ett system och regelverk för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer (FlexMex2-utredningen), som har till uppdrag att utarbeta ett förslag till ett svenskt system och ett regelverk för de flexibla mekanismerna, däribland handel med utsläppsrätter.

Europeiska Unionens råd har antagit ett direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen som bygger på Kyotoprotokollet och som kan komma att etableras innan protokollet trätt i kraft. Formellt beslut om direktivet kommer efter språklig granskning att tas i september 2003. Enligt artikel 10 i förslaget till direktiv skall medlemsstaterna under perioden 2005–2007 utdela minst 95 procent av utsläppsrätterna gratis till verksamhetsutövare som omfattas av direktivet och vars anläggning har ett erforderligt tillstånd för utsläpp av växthusgaser (under denna period skall handel med utsläppsrätter endast avse koldioxid). För perioden 2008–2012 skall minst 90 procent av utsläppsrätterna tilldelas gratis.

FlexMex2-utredningen har bett mig anlägga synpunkter på frågan om de planerade utsläppsrätterna för växthusgaser enligt svensk rätt blir att anse som finansiella instrument.

## Begreppet finansiellt instrument

Den grundläggande definitionen av begreppet finansiellt instrument finns i 1 kap. 1 § lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument. Det anges där att finansiellt instrument i lagen betyder ”fondpapper och annan rättighet eller förpliktelse avsedd för handel på värdepappersmarknaden”. Med fondpapper avses i sin tur ”aktie och obligation samt sådana andra delägarrätter eller fordringsrätter som är utgivna för allmän omsättning, andel i värdepappersfond och aktieägarers rätt gentemot den som för hans räkning förvarar aktiebrev i ett utländskt bolag (depåbevis)”.

Huruvida en rättighet är ett finansiellt instrument eller ej har inte någon egentlig betydelse för rättighetens civilrättsliga status. De nu aktuella utsläppsrätterna medför från administrativ och civilrättslig synpunkt de rättigheter och förpliktelser som följer av den kommande regleringen och allmänna rättsprinciper helt oberoende av om de betraktas som finansiella instrument. Handel med utsläppsrätter kan också förekomma vare sig de anses vara finansiella instrument eller ej.

Om en rättighet är ett finansiellt instrument, innebär emellertid detta att en ganska omfattande offentligrättslig reglering av handeln blir tillämplig. Förutom den nyssnämnda lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument blir således bl.a. lagen (1991:981) om värdepappersrörelse, lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet och insiderstrafflagen (2000:1086) tillämpliga. Av störst praktisk betydelse är att handel med instrumenten enligt lagen om värdepappersrörelse i princip endast får hanteras av värdepappersinstitut som har tillstånd av Finansinspektionen och står under inspektionens tillsyn. Även skatterättsligt har begreppet viss betydelse. Om en rättighet är ett finansiellt instrument kan detta också ha betydelse för tillämpningen av olika placeringsregler, t.ex. för fondbolag.

Begreppet finansiellt instrument, som ursprungligen hämtats från den anglosaxiska terminologin, förekommer i flera utländska rättssystem. Även om begreppet i stort torde tilläggas ungefär samma mening i olika länder, visar erfarenheten att definitionerna och den praktiska tillämpningen kan skilja sig något, och termen har i utländska rättssystem inte alltid någon direkt juridisk betydelse. Till detta kommer att begreppet i internationell redovisnings-

terminologi ofta används i en annan mening än den kapitalmarknadsrättsliga<sup>1</sup>.

I investeringstjänstedirektivet (93/22/EEG), som reglerar vissa grundläggande villkor för värdepappershandel, används inte termen finansiella instrument utan termen ”överlåtbara värdepapper”, med vilken man i direktivet menar ”sådana värdepapper som normalt omsätts på kapitalmarknaden”, dvs. ungefär detsamma som finansiellt instrument i den betydelse det har enligt svensk lagstiftning. De typer av överlåtbara värdepapper som omfattas av direktivet anges genom en uppräknning. I direktivet förekommer inte någon uttrycklig motsvarighet till det svenska kravet på att instrumentet skall vara avsett för handel på värdepappersmarknaden (jfr. Beckman m.fl., Lagarna på värdepappersområdet, s. 101).

### Närmare om definitionen av finansiellt instrument

Som nyss konstaterades innebär definitionen av begreppet finansiellt instrument i 1 kap. 1 § lagen om handel med finansiella instrument att begreppet omfattar – förutom fondpapper – ”annan rättighet eller förpliktelse avsedd för handel på värdepappersmarknaden”. Lagstiftaren har avsiktligt avstått från en mera specificerad definition. I prop. 1990/91:142, s. 91, uttalades bl.a. följande:

Det är inte möjligt att skapa lagregler som uttömmande definierar även framtida nyskapelser på detta område. Som framhölls --- bör reglerna på värdepappersmarknaden utformas så att de skapar utrymme och legala ramar för nytillkommande former av värdepappershandel. För allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden är det väsentligt att nya instrument inte på ett otillbörligt sätt äventyrar kapitalinsatser och att instrumenten är tekniskt fullgoda. Med hänsyn till värdepappersmarknadens betydelse för samhällsekonomin funktion bör det allmänna ha möjlighet att påverka utformningen av nya finansiella instrument. Därmed skulle förutsättningar för trygghet och likformighet i handeln med sådana instrument jämfört med handeln med traditionella fondpapper kunna skapas.

Av lagens definition framgår till en början att ett finansiellt instrument måste vara *en rättighet eller en förpliktelse*. Saker eller andra konkreta tillgångar kan inte vara finansiella instrument. Energi- och

---

<sup>1</sup> I internationella redovisningsrekommendationer synes inte avseende fästas vid om instrumentet är avsett för handel eller ej. Så t.ex. lär en s.k. personaloption, som definitionsmässigt inte är något finansiellt instrument enligt svensk lagstiftning, vara att betrakta som ett sådant instrument vid tillämpningen av vissa internationella redovisningsrekommendationer.

råvarutillgångar noteras ofta löpande på olika marknadsplatser men är inte finansiella instrument (däremot kan naturligtvis optioner eller terminskontrakt avseende sådana tillgångar vara sådana instrument).

Alldeles klart är att rättigheten eller förpliktelsen inte behöver ta sig uttryck i en fysisk handling. I själva verket manifesterar sig det helt övervägande antalet finansiella instrument endast i form av registreringar enligt lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument.

Rättigheten eller förpliktelsen skall vara avsedd för *handel*. Med handel avses enligt den nyssnämnda propositionen allmän omsättning. Om rättigheten inte får förvärfvas utan tillstånd eller godkännande i någon form kan den knappast anses vara föremål för allmän omsättning och synes inte heller kunna betraktas som finansiellt instrument. Ett exempel som ges i propositionen avser kommanditbolagsandelar, som ibland är föremål för viss handel men som inte får förvärfvas utan samtycke av övriga delägare och som därför inte kan vara finansiellt instrument (åtminstone om inte delägarna träffat avtal om att avstå från kravet på samtycke). Ett annat exempel kan vara tillstånd att sända lokalradio, som enligt radio- och TV-lagen (1996:844) får överlåtas och som har ett ekonomiskt värde och viss marknad. Tillståndet får emellertid inte förvärfvas av envar utan överlåtelsen måste godkännas av myndighet, och ett sådant tillstånd kan redan av detta skäl inte vara ett finansiellt instrument.

Även om uttalandena i propositionen inte är alldeles klara synes det vidare krävas att instrumenten är standardiserade på det sättet att ett antal utbytbara instrument samtidigt kan vara föremål för handel. Terminskontrakt på statsskuldväxlar där parterna bestämt kontraktbeloppen efter förhandling och dessa således kan variera från det ena kontraktet till det andra kan visserligen överlåtas och vara föremål för handel men anses enligt lagmotiven inte vara finansiella instrument, även om kontrakten är standardiserade i alla andra avseenden än beträffande kontraktbeloppet.

Med att instrumentet skall vara *avsett* för handel menas att det har tillkommit och konstruerats med beräkning på allmän omsättning. Handel behöver inte vara den enda avsikten – det mest typiska finansiella instrumentet, nämligen aktier, syftar ju inte enbart till att bilda underlag för handel. För att ett instrument skall vara avsett för allmän omsättning anses det böra vara konstruerat på ett sådant sätt att det enkelt och smidigt kan överlåtas på värde-

pappersmarknaden. Instrumentet bör således för varje behörig innehavare medföra en självständig, av föregående innehavares förhållande oberoende rätt att göra papperet gällande. Ett exempel är ett löpande skuldebrev medan å andra sidan enkla skuldebrev inte kan anses vara avsedda för allmän omsättning på exempelvis en börs.

Slutligen krävs att det skall vara fråga om handel på *värdepappersmarknaden*, ett begrepp vars innebörd kan diskuteras. Enligt den definition som finns i 1 § insiderstrafflagen – tidigare 2 § första stycket 1 insiderlagen (1990:1342) – är handel på värdepappersmarknaden handel på börs eller annan organiserad marknadsplats eller genom någon som yrkesmässigt bedriver sådan verksamhet som avses i 1 kap. 3 § första stycket lagen (1991:981) om värdepappersrörelse. Det är typiskt – men inte alldeles nödvändigt – för sådan handel att den sker mellan parter som inte är kända för varandra, dvs. säljaren vet normalt inte vem köparen är och vice versa<sup>2</sup>. Affärer som sker direkt mellan parter som är kända för varandra och som föregås av mer eller mindre omfattande förhandlingar och upprättande av skriftliga avtal anses således inte ha skett på värdepappersmarknaden i lagens mening. Detta gäller även om ett värdepappersinstitut medverkat genom att ombesörja registrering av förvärvet (se t.ex. Beckman m.fl., a.a., s. 418 f).

Insiderstrafflagens definition gäller visserligen formellt endast inom nämnda lags område men anses vägledande också utanför detta. Det har sålunda i prop. 1994/95:130 (s. 21 f) uttryckligen förutsatts att denna definition skall vara vägledande även vid tillämpningen av lagen om handel med finansiella instrument (jfr. också prop. 1990/91:142, s. 86).

I kravet på att det skall vara fråga om handel på värdepappersmarknaden får också anses ligga att instrumentet i fråga skall vara ett *värdepapper*. Uttrycket värdepapper används visserligen i skattelagstiftningen men det finns inte någon legaldefinition av uttrycket och det förekommer något delade meningar i den juridiska litteraturen om vad det innebär. *Undén* använder ett mycket vidsträckt värdepappersbegrepp enligt vilket alla papper, löpande eller icke löpande, benämns värdepapper, så snart besittningen av papperet på ett eller annat sätt representerar en rättighet (Svensk sakrätt I,

---

<sup>2</sup> Gränsfall kan naturligtvis tänkas förekomma. I rättsfallet NJA 1994, s. 404, påstod sig köparen kunna räkna ut vem säljaren var bl.a. på grund av aktiepostens storlek. Detta hindrade inte att affären, som förmedlats av ett värdepappersinstitut, ansågs ha ägt rum på värdepappersmarknaden.

3 uppl., s. 23 ff). Med denna definition inbegrips också vissa enkla skuldebrev. De flesta andra författare, såsom *Nial* och *Hult*, kräver något mera, såsom att handlingen skall vara ett s.k. presentations- eller legitimationspapper och karakteriseras av att den enligt papperet förpliktade inte får fullgöra sin prestation till någon annan än den som kan förete papperet. I denna mening använder *Nial* begreppet i sin avhandling *Om aktiebrev och andra aktierättsliga dokument* (s. 3 ff). Det systematiska värdet av denna definition har visserligen ifrågasatts, men att ett papper med den nämnda egenskapen kan betecknas som ett värdepapper synes överlag accepterat, se bl.a. Rodhe, K., *Obligationsrätt*, 1956, s. 148, och Hult, *Lärobok i värdepappersrätt*, 1957, s. 21 ff.<sup>3</sup> När det i äldre litteratur talas om besittning eller företeende av papper måste därmed numera jämföras registrering, under förutsättning att registreringen enligt lag får samma rättsverkningar som innehav av ett löpande papper, vilket är fallet enligt lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument.

Det torde inte vara alldeles klart i vilken mening lagen om handel med finansiella instrument använder uttrycket värdepapper. Kravet på att instrumentet skall vara avsett för handel på värdepappersmarknaden kan därför i vissa fall lämna utrymme för tvekan om ett instrument omfattas av legaldefinitionen av finansiella instrument, jfr. prop. 1994/95:130, s. 21 f. Exempel på sådana instrument erbjuder vissa slags swappar, repor och skräddarsydda derivatinstrument. Den avräkningsregel som ges i 5 kap. 1 § har därför gjorts tillämplig inte bara på handel med finansiella instrument utan också på handel med *andra liknande rättigheter och åtaganden*. Tillägget ”andra liknande rättigheter eller åtaganden” har gjorts för att klargöra att även sådana instrument som exempelvis swappar omfattas av lagregleringen om avtal om avräkning, även om de inte skulle vara finansiella instrument (jfr. Beckman m.fl., a.a., s. 101).

## Elcertifikat

Det ligger nära till hands att göra en jämförelse med de uttalanden som nyligen gjorts i frågan huruvida elcertifikat är att anse som finansiella instrument.

---

<sup>3</sup> För en diskussion av terminologin som i vissa hänseenden är något subtil och här kan förbi-gås, se särskilt Hult, *Lärobok i värdepappersrätt*, s. 17 ff.

Enligt lagen (2003:113) om elcertifikat är ett elcertifikat ett av staten utfärdat bevis om att en megawattimme förnybar el har producerats med iakttagande av bestämmelserna i lagen. Sådana certifikat tilldelas innehavare av vissa godkända produktionsanläggningar för el. En elanvändare har kvotplikt, dvs. skyldighet att den 1 april varje år inneha elcertifikat i förhållande till sin förbrukning av el under det föregående kalenderåret, varvid dessa certifikat annulleras. Kvotplikten hanteras normalt av elleverantören, men den elkund som vill sköta sin kvotplikt själv kan från och med år 2004 göra det efter särskild anmälan. Den som hanterar kvotplikten skall betala en kvotpliktsavgift till staten om han inte förfogar över ett tillräckligt antal elcertifikat, och certifikaten representerar därmed ett värde.

Certifikaten skall kontoföras i ett elcertifikatsregister, där bl.a. överlåtelser skall registreras. Lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument skall inte tillämpas på kontoföringen av elcertifikat, men i lagen om elcertifikat har införts regler som i de flesta avseenden motsvarar dem som finns i lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument. Elcertifikatsregistret skall bestå av certifikatkonton, som skall läggas upp för certifikatberättigade producenter och för dem som hanterar kvotplikt, men efter skriftlig ansökan kan kontoföringsmyndigheten lägga upp ett certifikatkonto även för annan. Detta måste innebära att vem som helst kan förvärva elcertifikat.

Frågan om elcertifikat är att anse som finansiella instrument diskuterades särskilt i förarbetena till lagen, där föredragande statsrådet i prop. 2002/03:40 anförde bl.a. följande.

Som framhållits ovan är en viktig egenskap hos ett elcertifikat att den som hanterar kvotplikten, och ser till att certifikatet annulleras, undgår skyldigheten att betala en kvotpliktsavgift. Sett utifrån dennes situation bör elcertifikaten därför anses vara bärare av en rättighet gentemot staten; genom annulleringen av certifikat fullgör den som hanterar kvotplikten sin kvotplikt och blir därigenom befriad från skyldigheten att betala den kvotpliktsavgift som annars skulle bli följden. På motsvarande sätt kan elcertifikaten i sådana fall också anses vara bärare av en förpliktelse för staten. Sett utifrån situationen för certifikatberättigade producenter och innehavare som inte hanterar kvotplikten kommer elcertifikaten endast att utgöra tillgångar vilkas värde bestäms av det gällande marknadspriset. – – – Att en producent, eller en innehavare som inte hanterar kvotplikten, inte kan göra ovan nämnda rättighet gällande gentemot staten kan inte ha avgörande betydelse för om certifikaten skall anses vara bärare av en rättighet eller inte. Mot bakgrund av det nu sagda talar övervägande skäl för att anse att elcer-



tifikaten är bärare av en rättighet. Eftersom det är certifikatet i sig som är bärare av rättigheten bör detta vara fallet oavsett i vilken innehavares hand det befinner sig.

Beträffande frågan om certifikaten utgör finansiella instrument kan konstateras att certifikaten dels är bärare av en rättighet, dels är avsedda att fritt omsättas på en marknad.

Med hänsyn till vad som nu har sagts och till den föreslagna konstruktionen bör elcertifikat vara att bedöma som finansiella instrument.

## Är en utsläppsrätt ett finansiellt instrument?

Med utsläppsrätt avses enligt det av rådet antagna direktivet en rätt att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter under en fastställd period. Sådana rätter har betydelse för den som får tillstånd av behörig myndighet till utsläpp av växthusgaser från en anläggning. Ett sådant tillstånd skall nämligen förenas med en skyldighet att överlämna utsläppsrätter motsvarande de sammanlagda utsläppen från anläggningen under varje kalenderår. Dessa utsläppsrätter annulleras vid ett sådant överlämnande. Utsläppsrätterna skall vara giltiga endast under den fastställda perioden och annulleras efter utgången av denna period även om de inte överlämnats. Vid kontroll kan bestämmas att innehavaren av en viss anläggning inte får överlåta fler utsläppsrätter förrän en rapport från den berörda verksamhetsutövaren kontrollerats och befunnits vara tillfredsställande.

Överlämnar en verksamhetsutövare inte senast den 30 april tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka utsläppen under det föregående året skall han åläggas att betala en avgift för de överskridande utsläppen.

I fråga om utsläppsrätterna står det således utan vidare klart att de är avsedda för handel; det är huvudorsaken till deras introducerande. De kommer också att ha en standardiserad form på det sättet att varje utsläppsrätt har samma värde. Det förefaller vidare stå klart att avsikten är att de på samma sätt som elcertifikaten skall kunna förvärfvas av envar och således inte endast av sådana verksamhetsutövare som har tillstånd till utsläpp av växthusgaser.

Om man alltså utgår från att utsläppsrätterna skall kunna överlåtas fritt till envar och alltså bli föremål för allmän omsättning, kvarstår spørsmålet om det kan anses att denna omsättning äger rum på värdepappersmarknaden. Det är som framgår av det förut anförda två frågor som väcker tvekan i detta avseende.

Den ena av dessa frågor är om en utsläppsrätt är ett värdepapper. Vad som på denna punkt skiljer en utsläppsrätt från flertalet konventionella värdepapper är att den rätt gentemot staten som en utsläppsrätt kan sägas representera kan göras gällande bara av den som har tillstånd till utsläpp från en anläggning. För andra har en utsläppsrätt bara det värde som består i att den kan överlåtas vidare.

Man kan emellertid säga att en principiellt likartad situation ibland föreligger även när det är fråga om rättigheter som otvivelaktigt utgör värdepapper. Exempel erbjuder en delrätt till en aktie. Den som innehar en sådan kan överlåta den vidare eller förvärva de ytterligare delrätter som behövs för att han skall få rätt till en aktie, men gör han inte det är delrätten i hans hand värdelös.

Vidare är att märka att förhållandet är detsamma i fråga om ett elcertifikat. Den rätt gentemot staten som ett sådant certifikat innefattar kan sålunda göras gällande endast av den som hanterar kvotplikten. När elcertifikaten förklarades utgöra värdepapper var det visserligen fråga om vad som brukar benämnas "lagstiftning med motivuttalanden". Anledning saknas emellertid att anta annat än att dessa motivuttalanden kommer att respekteras i tillämpningen. Och det ställningstagande som i denna del gjordes i fråga om elcertifikaten i prop. 2002/03:40 kan inte sägas vara felaktigt, även om det finns ett visst utrymme för diskussion. Det kan ju hävdas att det krav som på senare tid har brukat ställas på en handling för att den skall få kallas värdepapper – att den enligt papperet förpliktade inte får fullgöra sin prestation till någon annan än den som kan förete papperet – är uppfyllt. Även om det är svårt att översätta denna formel till systemet med utsläppsrätter, får väl den mot utsläppsrätten svarande förpliktelsen för staten sägas gå ut på att man från statens sida tolererar utsläpp i enlighet med utsläppsrätten utan att ställa krav på avgift. Denna "förpliktelse" fullgörs från statens sida endast till den som överlämnar utsläppsrätten och som har tillstånd till utsläpp. Överlämnas inte utsläppsrätten under den fastställda tiden fryser den inne.

Den andra frågan är om man har tänkt sig att handeln skall ske under förmedling av professionella värdepappersaktörer såsom värdepappersinstitut och börser. Som redan angetts skall nämligen uttrycket värdepappersmarknaden enligt förarbetena till lagen om handel med finansiella instrument anses syfta på handel över börs eller annan organiserad marknadsplats eller genom värdepappersinstitut som åtminstone typiskt sett har den karaktären att säljare och köpare är okända för varandra. Huruvida avsikten är att han-

deln med utsläppsrätter skall ha dessa former framgår inte alldeles klart – det verkar snarast som om man är inställd på att överlämna den frågan till marknaden själv. Om man menar att utsläppsrätterna skall kunna förvärfvas som finansiella placeringar inte bara av sådana aktörer som har omedelbar nytta av rätterna – dvs. företag med tillstånd till utsläpp av växthusgaser – utan också av andra, ligger det nära till hands att utgå från att värdepappersinstitut förutsätts medverka, men alldeles nödvändigt är ju inte detta.

När det gäller elcertifikaten förefaller det emellertid inte som om man har resonerat på det sätt som har varit brukligt vid tidigare tolkning av lagen om handel med finansiella instrument. Det sägs inte i prop. 2002/03:40 att emittenten-staten ger ut elcertifikaten *med syfte* att de skall handlas på börs eller annan organiserad marknadsplats eller genom värdepappersinstitut, vilket skulle vara en förutsättning för certifikatens karaktär av finansiella instrument om man utgår från den vedertagna definitionen. Visserligen konstateras det att certifikaten är avsedda att fritt omsättas på en marknad men det sägs inte alls någonting om att de skulle vara avsedda att bli föremål för handel på en marknad av den organiserade värdepappersmarknadens speciella karaktär, för vilken det är betecknande att säljare och köpare normalt inte träder i direktförbindelse och inte heller annars är kända av varandra. Tanken i prop. 2002/03:40 synes snarare vara att *eftersom* elcertifikaten är avsedda att kunna fritt omsättas på en marknad så kan de också tänkas bli föremål för handel på den organiserade värdepappersmarknaden.

Detta sätt att resonera stämmer inte helt överens med en strikt tolkning av lagtext och motiv, där *avsikten* med instrumentens utgivande är en av de avgörande faktorerna och särskild vikt lagts vid att värdepappersmarknadens särskilda karaktär motiverar ett speciellt skydds- och kontrollbehov<sup>4</sup>. Att fastställa en sådan avsikt när det gäller konventionella finansiella instrument erbjuder sällan några svårigheter, eftersom instrumenten i allmänhet utges under direkt förmedling av värdepappersinstitut eller motsvarande. I detta fall – när instrumenten utges av staten och ursprungligen har funktion av ett administrativt, låt vara överlåtbart tillstånd – skulle man däremot ha väntat sig en mera uttrycklig avsiktsförklaring från emittentens sida.

---

<sup>4</sup> Det förtjänar nämnas att Elcertifikatutredningen, vars betänkande ligger till grund för prop. 2002/03:40 hade uppfattningen att elcertifikaten, i vart fall i systemets inledning, inte kunde bedömas som finansiella instrument.

Även om således de uttalanden som i prop. 2002/03:40 gjorts angående elcertifikatens egenskap av finansiella instrument inte är alldeles invändningsfria och dessa uttalanden inte heller återspeglas i någon lagtext, saknas det som redan nämnts anledning anta annat än att dessa motivuttalanden kommer att respekteras i tillämpningen.

Med utgångspunkt i det ställningstagande som gjorts beträffande elcertifikaten får således utsläppsrätterna från de nu senast anförda synpunkterna anses vara finansiella instrument. Även i övrigt har detta ställningstagande betydelse, eftersom det rimligen bör finnas någon relevant skillnad mellan certifikaten och utsläppsrätterna för att de förra men inte de senare skulle betraktas som finansiella instrument.

Såvitt jag kan förstå finns det inte någon sådan skillnad. Det är visserligen att märka att förstahandsupplåtelsen av en utsläppsrätt kan ske endast till den som har ett särskilt tillstånd. Något sådant tillstånd fordras inte för förstahandsupplåtelsen av ett elcertifikat, men inte heller dessa tilldelas envar utan endast innehavare av vissa godkända produktionsanläggningar för el. Även beträffande andra finansiella instrument som aktier kan det förhålla sig så att förstahandsupplåtelsen riktas endast till en begränsad krets. Inte heller den omständigheten att utsläppsrätterna är tidsbegränsade kan innebära en relevant skillnad – detta är fallet med många finansiella instrument, exempelvis flertalet derivatinstrument.

Slutligen kan det kanske hävdas att det måste vara ännu mer osäkert beträffande utsläppsrätterna än i fråga om elcertifikaten om någon handel av betydelse på den organiserade värdepappersmarknaden verkligen kommer att äga rum. Att märka är emellertid att värdepappersmarknaden sedan länge har kännetecknats av en ständig tillströmning av nya instrument. En del introduktioner har inte alls lyckats eftersom marknaden visat sig sakna intresse av produkten i fråga. Detta kan inte betyda att instrumenten förlorar sin karaktär av finansiella instrument – det förhöll sig ju ändå så att man hoppades att instrumenten skulle bli föremål handel på värdepappersmarknaden när de gavs ut.

På grund av det anförda är det min uppfattning att man måste *kunna* betrakta utsläppsrätterna som finansiella instrument när de släpps ut på marknaden. En förutsättning för detta är som redan sagts att systemet för överlåtelser och reglerna i övrigt medger att de kan bli föremål för fri omsättning, så att åtminstone i princip envar kan förvärva en utsläppsrätt som en finansiell placering. Att

förstahandsupplåtelsen av en utsläppsrätt kan ske endast till den som har ett särskilt tillstånd utgör emellertid som nämnts inte någon komplikation.

Om man vill att utsläppsrätterna skall vara finansiella instrument, bör det enligt min mening vid systemets introduktion i tydlighetens intresse klargöras att avsikten är att instrumenten skall anses ha denna karaktär och således är avsedda att bli föremål för handel endast på den organiserade värdepappersmarknaden (i den mån handeln inte sker genom direktkontakt mellan parterna). Detta synes inte nödvändigtvis behöva ske genom en lagbestämelse, utan man torde kunna följa den låt vara inte helt invändningsfria modellen från elcertifikaten och nöja sig med ett motivuttalande, som dock helst bör vara mera klargörande än det uttalande som gjordes beträffande elcertifikaten särskilt på det sättet att det klargörs hur staten som emittent av utsläppsrätterna anser att handeln skall ske.

Om det däremot i anslutning till de kommande EU-reglerna eller de regler som kan komma att meddelas av den svenske lagstiftaren skulle uttalas att utsläppsrätterna inte lämpar sig för handel på den organiserade värdepappersmarknaden eller att en sådan handel inte är avsedd, torde instrumenten inte bli att betrakta som finansiella instrument.

Av betydelse för utsläppsrätternas status är också konstruktionen av ett eventuellt kontosystem, en fråga till vilken jag strax återkommer.

### **Konsekvenser av att utsläppsrätterna är att betrakta som finansiella instrument**

Som redan sagts blir särskild offentlighetsrättslig reglering tillämplig på utsläppsrätterna i och med att de är att betrakta som finansiella instrument. Dessutom blir de underkastade en viss självreglering som gäller mellan marknadens aktörer.

Det kan inte komma i fråga att i detta sammanhang lämna en närmare redogörelse för denna omfattande reglering. Ett stort antal författningar blir visserligen formellt tillämpliga men kommer att sakna praktisk betydelse. I det följande nämns emellertid några bestämmelser som kan tänkas få sådan betydelse.

Enligt *lagen (1991:981) om värdepappersrörelse* (1 kap. 3 §) får endast företag med tillstånd enligt lagen (värdepappersinstitut) bedriva

1. handel med finansiella instrument för annans räkning i eget namn,
2. förmedling av kontakt mellan köpare och säljare av finansiella instrument eller i annat fall medverkan vid transaktioner avseende sådana instrument,
3. handel med finansiella instrument för egen räkning,
4. förvaltning av någon annans finansiella instrument,
5. garantigivning eller annan medverkan vid emissioner av fondpapper eller erbjudanden om köp eller försäljning av finansiella instrument som är riktade till en öppen krets.

Ett värdepappersinstituts verksamhet står under tillsyn av Finansinspektionen.

Det förtjänar anmärkas att om utsläppsrätterna *inte* skulle betraktas som finansiella instrument, så skulle värdepappersbolagen – dvs. de värdepappersinstitut som inte är banker – inte kunna ombesörja handeln i dessa former utan tillstånd av Finansinspektionen till sidoverksamhet (1 kap. 4 §).

Lagen om värdepappersrörelse hindrar inte ett företag som innehar eller vill köpa finansiella instrument från att genomföra sådana transaktioner genom direktkontakt med motpart. Detta kommer självfallet att gälla även i fråga om utsläppsrätterna.

Om utsläppsrätter anses vara finansiella instrument kommer det också att bli möjligt att handla med sådana rätter på en börs eller marknadsplats. Enligt 1 kap. 1 § *lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet* kan företag som driver verksamhet i syfte att åstadkomma regelbunden handel med finansiella instrument få auktorisation som börs eller marknadsplats. Vid en börs får enligt 4 kap. 1 § första stycket notering av och handel med alla slags finansiella instrument ske. Detsamma gäller i fråga om auktoriserad marknadsplats enligt 7 kap. 2 §. Auktorisation som börs eller marknadsplats är frivillig, och det finns inget hinder mot att utsläppsrätterna blir föremål för notering även om handeln inte sker vid auktoriserad börs eller marknadsplats. Om clearingverksamhet skulle behöva ske vid överlåtelser av utsläppsrätter får däremot sådan verksamhet yrkesmässigt bedrivas endast av – förutom Sveriges Riksbank – företag med tillstånd av Finansinspektionen.

Av den redan nämnda *lagen om handel med finansiella instrument* följer bl.a. (1 kap. 3 §) att den som vänder sig till allmänheten eller annars en öppen krets med erbjudande om köp eller försäljning av finansiella instrument måste upprätta prospekt. Denna bestämmelse kan inte rimligen bli tillämplig på staten i dess egenskap av utdelare av utsläppsrätter men kan få tillämpning på en enskild aktör.

*Insiderstrafflagen (2000:1086)* blir tillämplig på sådan handel med utsläppsrätter som sker på börs eller någon annan organiserad marknadsplats eller handel med eller genom värdepappersinstitut. Det betyder bl.a. att den som har anställning, uppdrag eller annan befattning, som normalt innebär att han eller hon får kännedom om omständigheter som har betydelse för kursen på utsläppsrätterna kan dömas för insiderbrott. Även obehörigt röjande av insiderinformation är straffbart. Även ansvar för otillbörlig kurspåverkan kan bli aktuellt i fråga om handel med utsläppsrätterna. Ett sådant straffansvar inträder om den som, vid handel på värdepappersmarknaden, i avsikt att otillbörligt påverka priset vid allmän omsättning av finansiella instrument, sluter avtal eller företar annan rättshandling för skens skull eller i hemlighet förenar avyttring av finansiella instrument med utfästelse att senare förvärva dessa till visst lägsta pris eller med villkor som begränsar rätten till fortsatt avyttring eller annars är avsedda att undandra instrumenten allmän omsättning.

I *lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument* finns bestämmelser som reglerar det papperslösa värdepapperssystemet i fråga om konventionella finansiella instrument. Ingenting hindrar att, på samma sätt som beträffande elcertifikaten, ett särskilt kontosystem etableras för utsläppsrätter. Eftersom det inte finns någon grundlagsreglering av frågan måste också regering och riksdag i så fall fritt kunna bestämma om förändret av registret och prövningen av i samband därmed uppkommande frågor skall vara en förvaltningsuppgift eller inte.

Läggs registreringsuppgiften på en statlig myndighet – på samma sätt som skett beträffande elcertifikaten där uppgiften ankommer på Affärsverket Svenska Kraftnät – blir det fråga om en förvaltningsuppgift och därtill en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning i förhållande till enskilda. Så är ju också fallet beträffande den likartade registreringen av äganderätt och särskild rätt till fastigheter som sedan gammalt sker inom det statliga inskrivningsväsendet. Om däremot uppgiften läggs på ett privat rätts-

subjekt som i lagen om kontoföring av finansiella instrument blir det inte fråga om vare sig någon förvaltningsuppgift eller myndighetsutövning<sup>5</sup>. Dessa principer rubbas inte om kontoföringsbestämmelser skulle meddelas av EU.

Reglerna om ett eventuellt kontosystem för utsläppsrätter fristående från lagen om kontoföring av finansiella instrument måste dock innehålla grundläggande bestämmelser till skydd för innehavare och förvärvare. Detta är en viktig fråga, eftersom det knappast kan sägas att ett instrument utgör ett finansiellt instrument om sådana bestämmelser saknas (instrumentet duger då ej som objekt för handel). Givetvis är det dock inte något som hindrar att utsläppsrätter utfärdas i pappersform; i så fall blir allmänna civilrättsliga regler tillämpliga vid överlåtelser, pantsättningar och motsvarande.

Några ord bör också sägas om konsekvenserna i förhållande till *utländska rättssystem*, om utsläppsrätterna enligt svensk rätt blir att betrakta som finansiella instrument. Handel med utsläppsrätter kan förekomma vare sig utsläppsrätterna anses vara finansiella instrument eller ej. Som inledningsvis konstaterats har det inte vare sig i Sverige eller såvitt kan bedömas heller i något annat land någon betydelse för utsläppsrätternas civilrättsliga status eller för möjligheten att överlåta en sådan rättighet mot ersättning om de klassificeras som finansiella instrument eller ej.

Som förut har sagts används termen finansiella instrument i något skiftande betydelser i olika länders språkbruk. Vad som kan ha betydelse är inte i första hand om utsläppsrätterna anses omfattade av detta begrepp – som i andra länder inte alltid torde ha samma betydelse för tillämpningen som i Sverige – utan snarare om de anses tillhöra den kategori av värdepapper för vilka bara auktoriserade värdepappersföretag får ombesörja handel.

I investeringstjänstedirektivet (93/22/EEG) regleras som nämnts vissa grundläggande villkor för värdepappershandel, däribland kravet på företag som sysslar med sådan handel. De typer av över-

---

<sup>5</sup> I 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen föreskrivs att förvaltningsuppgift kan överlämnas till bl.a. bolag, förening, samfällighet eller stiftelse och att detta skall ske genom lag, om förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning. Enligt min mening är det inte med stöd av denna föreskrift som VPC och andra centrala värdepappersförvarare har tillagts uppgifter genom lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument. Lagstiftningen utgår tvärtom från att kontoföringen beträffande de finansiella instrument som omfattas av lagen inte är någon förvaltningsuppgift och därmed kan den inte heller innefatta myndighetsutövning i den mening detta uttryck har enligt regeringsformen. Skulle konto- och registerföringen inom ett viss sektor läggas på en myndighet blir det däremot i princip fråga om en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning.



låtbara instrument som omfattas av direktivet anges genom en upp-  
räkning. Denna omfattar naturligt nog inte utsläppsrätterna och  
det finns inte heller något allmänt begrepp i direktivet under vilket  
utsläppsrätter skulle kunna hänföras.

Om inte investeringstjänstedirektivet skulle ändras i detta sam-  
manhang, kommer det direktivet alltså inte att vara tillämpligt på  
utsläppsrätterna. Direktivet anger emellertid endast en miniminivå,  
och det finns inget som hindrar medlemsstaterna att utvidga skyd-  
det utöver denna nivå. Så har tidigare gjorts på svensk sida. Som  
konstateras i prop. 1998/99:30 (del 1, s. 45) omfattar den svenska  
definitionen av finansiella instrument exempelvis derivatinstrument  
med råvaror som underliggande tillgång, vilka inte täcks av direk-  
tivets tillämpningsområde. Dessutom omfattas ju numera elcertifi-  
katen av den svenska definitionen.

Om på svensk sida det ställningstagandet görs att utsläpps-  
rätterna skall vara att betrakta som finansiella instrument – och  
därmed vara underkastade det investerarskydd och den speciella  
kontroll som följer av lagstiftningen – är det inte alls säkert att  
motsvarande ställningstagande görs i andra medlemsländer. Den  
praktiska betydelsen är då närmast att i Sverige endast auktorise-  
rade värdepappersföretag får ombesörja den handel som inte sker  
genom direktkontakt mellan parterna medan det i andra länder kan  
förekomma att handeln sköts av andra företag. Detta torde emel-  
lertid som nyss framgått redan i dag gälla i många andra samman-  
hang, exempelvis när det gäller derivat på råvaror.

Några större komplikationer för samarbetet mellan svenska och  
utländska institut eller annars för handeln synes det inte kunna  
innebära om klassificeringen av utsläppsrätterna görs olika i skilda  
länder. Detta gäller i synnerhet som man får anta att det under alla  
förhållanden blir ett mycket begränsat antal företag som kommer  
att ägna sig åt handel med dessa speciella rättigheter.