

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Genom beslut vid regeringssammanträde den 5 juli 2001 bemyndigade regeringen chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en delegation med parlamentarisk sammansättning i syfte att utarbeta ett förslag till ett svenskt system och ett regelverk för Kyoto-protokollets flexibla mekanismer, dvs. handel med utsläppsrätter samt de två projektbaserade mekanismerna gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling.

Till ordförande i delegationen förordnades den 22 november 2001 generaltulldirektör Kjell Jansson. Vid samma datum förordnades som ledamöter av delegationen Lena Ek (centerpartiet), Nina Ekelund Cronberg (kristdemokraterna), Carina A. Elgestam (socialdemokraterna), Nils-Göran Holmqvist (socialdemokraterna), Ingemar Josefsson (socialdemokraterna), Lars Lindblad (moderaterna), Harald Nordlund (folkpartiet), Jonas Ringqvist (vänsterpartiet) och Ingegerd Saarinen (miljöpartiet). Nina Ekelund Cronberg entledigades den 17 juni 2002. Som ledamot förordnades den 18 juni 2002 Jan Fjellstedt (kristdemokraterna). Harald Nordlund entledigades den 2 februari 2003. Som ledamot förordnades den 6 maj 2003 Lennart Fremling (folkpartiet).

Att som sakkunniga biträda delegationen förordnades den 17 december 2001 Olle Björk (Näringsdepartementet), Bo Diczfalusy (Svenskt Näringsliv), Per-Olof Granström (Svensk Energi), Agnes

von Gersdorff (Miljödepartementet), Martin Hill (Finansdepartementet), Cecilia Kellberg (Näringsdepartementet), Åsa Leander (Finansdepartementet), Björn Strenger (Näringsdepartementet) och Stefan Wallin (Svenska Petroleuminstitutet). Som sakkunniga förordnades den 16 april 2002 Magnus Schultzberg (Finansdepartementet) och Karin Sjökvist (Näringsdepartementet). Stefan Wallin entledigades den 5 maj 2003. Som sakkunniga förordnades den 6 maj 2003 Yvonne Fredriksson (Näringsdepartementet), Caroline Hellberg (Finansdepartementet), Lotta Medelius-Bredhe (Näringsdepartementet), Ebba Tamm (Svenska Petroleuminstitutet) och Anders Turesson (Miljödepartementet). Som sakkunnig deltog under november-december 2002 även Elisabeth Folkunger (Miljödepartementet). Som sakkunnig förordnades den 2 september 2003 Gunnar Rabe (Svenskt Näringsliv). Som sakkunnig förordnades den 3 november 2003 Jessica Andersson (Miljödepartementet). Bo Diczfalusy och Åsa Leander entledigades den 2 september 2003.

Som huvudsekreterare i utredningen förordnades den 26 mars 2002 docenten Anders Lundin. Som sekreterare förordnades civil-ekonomen Svante Eriksson (från den 18 februari 2002), civilingenjören Ulrika Raab (från den 11 april 2002), hovrättsrådet Lennart Östblom (från den 1 september 2002) och chefsjuristen Ronald Liljegren (från den 22 oktober 2002). Ulrika Raab entledigades den 31 mars 2003. Svante Eriksson entledigades den 30 september 2002, men har fortsatt biträtt sekretariatet under oktober 2002 – november 2003.

Utredningen har antagit namnet FlexMex2-utredningen.

FlexMex2-utredningen avlämnade delbetänkandet *Handla för bättre klimat* (SOU 2003:60) i maj 2003. Fram till avlämnandet av delegationens första delbetänkande avhölls sammanlagt 17 sammanträden med utredningens ledamöter och sakkunniga. Sedan dess har åtta sammanträden avhållits.

I samband med förevarande delbetänkande har tre underlagsrapporter tagits fram. Uppdragen framgår av kapitel 1.

Delegationen får härmed överlämna delbetänkandet Handla för bättre klimat – tillstånd och tilldelning, m.m.

Reservationer har lämnats av ledamöterna Jonas Ringqvist och Ingegerd Saarinen. Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Jan Fjellstedt, Lennart Fremling och Lars Lindblad samt av sakkunniga Per-Olof Granström och Gunnar Rabe.

Stockholm den 26 november 2003

Kjell Jansson
Lena Ek
Carina A Elgestam
Jan Fjellstedt
Lennart Fremling
Nils-Göran Holmqvist
Ingemar Josefsson
Lars Lindblad
Jonas Ringqvist
Ingegerd Saarinen

/Anders Lundin

Lennart Östblom
Ronald Liljegren

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	27
Författningsförslag	43
1 Förslag till lag om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter	43
2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken	54
1 Utredningsuppdraget	59
1.1 Delbetänkandets syfte och inriktning	59
1.2 Utredningens uppdrag enligt direktiven	61
1.3 Utredningsarbetets upplägg och genomförande.....	62
1.4 Betänkandets disposition.....	65
2 Bakgrund	67
2.1 Klimatpolitikens utveckling	67
2.1.1 FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet	67
2.1.2 EU:s klimatpolitik	69
2.1.3 Sveriges klimatpolitik	70
2.2 EU:s direktiv om handel med utsläppsrätter	71
2.3 FlexMex2-utredningens första delbetänkande (SOU 2003:60)	74
2.3.1 Förslag avseende tilldelningsprinciper i delbetänkande 1	74

2.3.2	Förslag avseende utsläppshandel, koldioxidskatt och finansiering i delbetänkande 1.....	77
2.3.3	Förslag avseende organisatoriska frågor i delbetänkande 1.....	78
2.4	Regeringens proposition med anledning av delbetänkande 1.....	79
3	Handelsdirektivet genomförs i etapper	81
3.1	Regler som tillskapas under den första etappen	82
3.1.1	Tillstånd	82
3.1.2	Tilldelning av utsläppsrätter	82
3.1.3	Övriga frågor	83
3.2	Regler som tillskapas under den andra etappen.....	83
3.2.1	Handel med utsläppsrätter	84
3.2.2	Kontroll och rapportering	84
3.2.3	Övriga frågor	84
3.3	Regler som tillskapas under den tredje etappen	84
4	Tillstånd till utsläpp av koldioxid	87
4.1	Sektorer och anläggningstyper som omfattas av handels-systemet	88
4.2	Allmänt om tillstånd	94
4.3	Villkor för tillstånd.....	96
4.4	Samordnat tillståndsförfarande	97
4.5	Organisation och handläggning av tillståndsärenden	98
4.6	Återkallelse av tillstånd	100
5	Tilldelning av utsläppsrätter.....	103
5.1	Allmänt om tilldelning.....	103
5.2	Den nationella fördelningsplanen	105
5.3	Tilldelningen baseras på historiska utsläpp under åren 1998–2001 eller på benchmarking.....	108

5.4	Tilldelning av utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror utsläpp respektive utbytbara bränslen.....	111
5.5	Justering av tilldelningen	113
5.6	Utsläppsrätter till nytillträdande anläggningar	114
5.7	Villkorad tilldelning.....	116
5.8	Tilldelning som en följd av annan gemenskapsrättslig lagstiftning.....	117
5.9	Organisation och handläggning av tilldelningsärenden.....	117
6	Handelsdirektivet, IPPC-direktivet och miljöbalken	121
6.1	Bakgrund	122
6.2	Gränsvärden för utsläpp av koldioxid.....	123
6.3	Gränsvärden för utsläpp av andra ämnen än koldioxid	124
6.4	Krav på energieffektivitet	125
6.5	Krav på användning av förnybara energikällor.....	127
6.6	Överväganden	128
7	Påföljder	131
8	Tillsyn och överklagande	133
8.1	Tillsyn	133
8.2	Överklagande	134
8.3	Övergångsbestämmelser.....	135
9	Handelsdirektivet, koldioxidskatter och finansiering	137
9.1	Argument för och emot att ta bort CO ₂ -skatten	138
9.2	Beräknat skattebortfall om koldioxidskatten tas bort.....	141

9.3	Finansiering av skattebortfallet – tänkbara modeller.....	142
9.3.1	Finansiering med en generell koldioxidskattehöjning.....	143
9.3.2	Skattebortfallet i den handlande sektorn finansieras både i värmesektorn och i den icke-handlande sektorn.....	143
9.3.3	Skattebortfallet i den handlande sektorn finansieras helt eller delvis med en särskild fastighets-skatt.....	150
9.3.4	Svavelskattehöjning.....	152
9.3.5	Hårdare beskattning av tung trafik.....	152
9.4	Delegationens bedömning	153
10	Förslagets konsekvenser	155
10.1	Samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser	156
10.2	Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar	157
10.3	Förslagets förenlighet med EU:s regler för statsstöd	158
10.4	Behov av samlad bedömning.....	160
11	Författningskommentar	163
11.1	Inledning.....	163
11.2	Förslaget till lag om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter	164
11.3	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	186
	Reservationer och särskilda yttranden.....	189
 Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv	207
<i>Bilaga 2</i>	Handelsdirektivet	223
<i>Bilaga 3</i>	”Egendomsskyddet vid tilldelning av utsläppsrätter” av f.d. justitierådet Staffan Vängby.....	239

<i>Bilaga 4</i>	”Rättsliga aspekter på den nationella fördelningsplanen enligt EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser” av f.d. justitierådet Staffan Vängby.....	263
<i>Bilaga 5</i>	”Handel med utsläppsrätter – förenlighet med miljöbalkens krav” av juridiska institutionen vid Göteborgs universitet	275

Sammanfattning

Vid världstoppmötet om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992 undertecknades FN:s klimatkonvention av 154 stater. Genom det s.k. Kyotoprotokollet¹, som antogs på konventionens tredje partsmöte i Kyoto i december 1997, åtar sig industriländerna att minska sina utsläpp med drygt fem procent som ett genomsnitt under den första s.k. åtagandeperioden, dvs. åren 2008–2012, jämfört med 1990 års nivå. EU:s medlemsstater har åtagit sig att minska utsläppen med åtta procent. I Kyotoprotokollet ingår tre s.k. flexibla mekanismer, vilka är viktiga för att uppnå den kostnadseffektivitet som klimatkonventionen betonar.

En av de flexibla mekanismerna är handel med utsläppsrätter. Detta styrmedel bygger på att ett tak sätts för hur stora de totala utsläppen får vara under t.ex. ett år för de anläggningar inom en viss region som omfattas av systemet. Detta betyder emellertid inte att ett tak sätts för utsläppen från enskilda anläggningar. Varje anläggning som omfattas av systemet tilldelas ett visst antal överlåtbara utsläppsrätter. En utsläppsrätt ger innehavaren rätten att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter under en fastställd period. Summan av tilldelade utsläppsrätter motsvarar taket för hur stora de totala utsläppen får vara. De anläggningar som omfattas av handelssystemet skall sedan vid en viss angiven tidpunkt kunna visa upp ett innehav av utsläppsrätter som motsvarar anläggningens faktiska utsläpp. Företag som har höga kostnader för att minska utsläppen kommer att köpa utsläppsrätter, vilka utbjuds på en marknad av företag med låga kostnader för att minska utsläppen.

Från den 1 januari 2005 kommer ett system för handel med utsläppsrätter att införas inom EU, med utgångspunkt i ett direktiv ("handelsdirektivet") som formellt antogs i oktober 2003.²

¹ Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar.

² 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. (EGT L 275, 25.10.2003).

Det europeiska handelssystemet kommer att omfatta olika tidsperioder. Under den första perioden (åren 2005–2007) kommer endast utsläpp av koldioxid att ingå i handelssystemet. Vidare kommer handelssystemet under den första perioden att endast omfatta anläggningar inom sektorerna för energi, produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustri samt pappers-, papp- och pappersmassaindustri. I Sverige kommer den handlande sektorn att omfatta ca 400–450 anläggningar.

FlexMex2-utredningen redovisade i maj 2003 i delbetänkandet *Handla för bättre klimat* (SOU 2003:60) vilka principer som bör ligga till grund för fördelningen av utsläppsrätter och hur den nationella fördelningsplanen bör utformas för svensk del inför det EU-omfattande system för handel med utsläppsrätter som skall införas från den 1 januari 2005. SOU 2003:60 var i huvudsak ett principbetänkande. Delegationen konstaterade att ett antal detaljfrågor återstod att lösa för svensk del i det fortsatta genomförandet av handelsdirektivet.

Handelsdirektivet anger att medlemsstaterna senast den 31 december 2003 skall ha genomfört direktivet i sin lagstiftning. Med den ordning som gäller för beredning av lagstiftning i Sverige är det dock inte möjligt att genomföra nödvändig lagstiftning till den 31 december 2003, särskilt som vissa rättsakter som handelsdirektivet hänvisar till förmodligen inte kommer att vara antagna vid den tidpunkten.³ Även flera andra medlemsstater har deklarerat att man inte kommer att klara ett genomförande till den 31 december 2003, samtidigt som man har anfört att all lagstiftning skall finnas på plats i god tid före den 1 januari 2005.

Delegationen anser mot den här bakgrunden att det mest ändamålsenliga är att lägga fram förslag i en sådan ordning och vid sådana tidpunkter att det skall kunna finnas ett fungerande, komplett regelverk på plats den 1 januari 2005. Delegationen avser därför att lägga fram förslag på genomförandet av handelsdirektivet uppdelat på följande tre etapper:

- I den *första* etappen redovisas förslag som är avsedda att gälla fr.o.m. den 1 juli 2004. För att handel med utsläppsrätter skall kunna starta den 1 januari 2005 krävs att det senast vid halvårsskiftet 2004 finns en lagreglering för tillstånds- och tilldelningsfrågor. Detta redovisas i detta delbetänkande. Avsikten är

³ Detta gäller t.ex. den registerförordning som enligt artikel 19.3 skall finnas för att direktivet skall kunna genomföras.

att den reglering som föreslås i delbetänkandet med smärre justeringar skall kunna flyttas över till en komplett lag för handelssystemet, som skall kunna vara i kraft den 1 januari 2005.

- I den *andra* etappen avser delegationen att lämna förslag som är avsedda att skapa förutsättningar för en handel med utsläppsrätter och förslag på redovisning och kontroll av handeln. Detta förslag kommer att avlämnas under våren 2004.
- I den *tredje* etappen kommer bestämmelser i handelsdirektivet som reglerar förhållanden efter den 1 januari 2008 att behandlas.

Syftet med det nu föreliggande delbetänkandet är att lämna förslag till författningar som huvudsakligen rör tillstånds- och tilldelningsfrågor. Frågor om påföljder, tillsyn och överklagande som är knutna till tillstånd och tilldelning behandlas också i detta delbetänkande. Vidare diskuteras handelsdirektivets bestämmelser i förhållande till miljörättsliga regler på nationell nivå och på EU-nivå. I delbetänkandet diskuteras också om vi i Sverige bör använda både koldioxidskatt 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. Slutligen redovisas vissa konsekvenser av de förslag som läggs fram i betänkandet.

Regler för tillstånd

Enligt handelsdirektivet krävs fr.o.m. den 1 januari 2005 tillstånd till utsläpp av koldioxid för de anläggningar som omfattas av handelssystemet. I betänkandet lämnas författningsförslag som reglerar de förutsättningar som skall gälla för att en verksamhetsutövare skall kunna ansöka om tillstånd till utsläpp av koldioxid. Det föreslagna regelsystemet sammanfattas nedan.

Allmänt om tillstånd

- Regeringen bemyndigas att bestämma vilka anläggningar inom sektorerna för energi, produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustri, samt pappers-, papp- och pappersmassaindustri som skall omfattas av tillståndsplikt.

- Om en ansökan om tillstånd ingetts till tillståndsmyndigheten senast den 31 december 2004 får verksamheten fortsätta att bedrivas tills lagakraftvunnet beslut föreligger.
- Länsstyrelserna skall pröva tillstånd avseende rätten att efter den 1 januari 2005 bedriva verksamhet som resulterar i utsläpp av koldioxid. Ansökningar om tillstånd skall handläggas skyndsamt av länsstyrelsen så att aktuella anläggningar innehar tillstånd när besluten om tilldelningen meddelas (senast den 30 september 2004).

Villkor för tillstånd

- För att få tillstånd krävs att verksamhetsutövaren är i stånd att övervaka och rapportera utsläppen på ett tillförlitligt sätt. Övervakning skall ske genom beräkning eller mätning av utsläppen. Rapportering skall ske i enlighet med de riktlinjer som Europeiska kommissionen sannolikt kommer att besluta i december 2003.
- En verksamhetsutövare är skyldig att anmäla sådana förändringar av sin verksamhet som kan kräva ett förnyat tillstånd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om när anmälan krävs.
- En ny verksamhetsutövare är skyldig att anmäla att han tagit över driften av en anläggning. Tillståndsmyndigheten skall i sådana fall meddela förnyat tillstånd.

Övrigt

- En ny anläggning eller en befintlig anläggning för vilken det krävs ett förnyat tillstånd enligt artikel 14 i handelsdirektivet kan inte få ett sådant tillstånd om det saknas erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning.
- Miljödomstolen får på ansökan av tillsyns- eller tillståndsmyndigheten återkalla ett tillstånd om detta inte har följts och avvikelserna är av allvarlig art. Miljödomstolen får även återkalla ett tillstånd om verksamheten saknar erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning.

Regler för tilldelning

För den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 skall minst 95 procent av utsläppsrätterna tilldelas gratis. Delegationen anser dock att genomförandet av handelsdirektivet under den första perioden bör ske så okomplicerat som möjligt. Delegationen har därför, av praktiska skäl, bedömt att tilldelningen av utsläppsrätter till 100 procent bör vara gratis under perioden 2005–2007. Beslut om tilldelade utsläppsrätter meddelas verksamhetsutövare för de anläggningar som har tillstånd till utsläpp senast den 30 september 2004. Om en verksamhetsutövare ansöker om tillstånd under perioden 30 september – 31 december 2004 skall han få utsläppsrätter tilldelade i den mån sådana då finns kvar att tilldela. Tilldelningen skall ha föregåtts av att regeringen fattat beslut om en nationell fördelningsplan senast den 31 mars 2004. Kommissionen skall senast den 30 juni 2004 godta eller avslå fördelningsplanen. Den nationella fördelningsplanen kommer att beslutas mot bakgrund av de principer som förelagts riksdagen.

Uppgifter om tilldelning till olika anläggningar i den nationella fördelningsplanen bör lämnas men uttryckligen förklaras vara exempel på vad resultatet av de angivna principerna kan bli. Skälet till detta är att det annars finns risk för att tillsynsmyndigheten som senare fattar beslut om tilldelningen måste anses bunden av vad fördelningsplanen innehåller om tilldelning till enskilda anläggningar. En sådan ordning kräver att lagregler beträffande den nationella fördelningsplanen är i kraft när planen anmäls till kommissionen. Genom åtgärden att i den nationella fördelningsplanen endast exemplifiera vad resultatet av de angivna principerna kan bli kommer däremot planen inte att vara bindande för de enskilda anläggningarna.

I betänkandet lämnas författningsförslag som skall gälla fr.o.m. den 1 juli 2004 för att därigenom möjliggöra för verksamhetsutövare att från den tidpunkten ansöka om tilldelning av utsläppsrätter. De föreslagna reglerna avseende tilldelning sammanfattas nedan.

Allmänt om tilldelning

- Tilldelningen skall baseras på de principer som anges i den nationella fördelningsplanen.
- Den totala årliga tilldelningen av antalet utsläppsrätter, exklusive tilldelning för nytillträdande anläggningar och för den beräknade ökningen av utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror, under treårsperioden får inte överstiga utsläpp motsvarande XX⁴ miljoner ton koldioxid.
- Tilldelningen av antalet utsläppsrätter för nytillträdande anläggningar och för den beräknade ökningen av råvarurelaterade utsläpp får högst uppgå till utsläpp motsvarande Y⁵ miljoner ton koldioxid per år under treårsperioden.
- Regeringen bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om tilldelningen och om högsta tillåtna mängd utsläpp som skall gälla för nytillträdande anläggningar respektive råvarurelaterade utsläpp.

Tilldelningen baseras på historiska utsläpp eller på benchmarking

- Tilldelningen till sektorer och enskilda anläggningar skall vara baserad på de genomsnittliga historiska utsläppen under åren 1998–2001.
- I det fall onormala förhållanden (t.ex. haverier eller omfattande ombyggnader) rådde för en anläggning under perioden 1998–2001 kan anläggningen få tilldelningen av utsläppsrätter baserad på de genomsnittliga utsläppen under färre år än det hela antalet år som utgör ifrågavarande tidsperiod.
- Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka sektorer eller delar av sektorer som – under förutsättning att det finns tillförlitligt underlag – kan undantas från huvudregeln om tilldelning baserad på historiska utsläpp och i stället tilldelas

⁴ Delegationen har i detta skede inte annat underlag än det som låg till grund för bedömningen i delbetänkandet SOU 2003:60. Osäkerheten består dessutom i att de siffror som kommer att anges i den kommande fördelningsplanen skall prövas och godkännas av kommissionen. Regeringens kommande proposition, som är avsedd att överlämnas till riksdagen under december 2003, kommer att visa regeringens samlade bedömning av avvägningen mellan den handlande sektorns utrymme och andra sektors behov av utsläpp av koldioxid.

⁵ Se förklaring i föregående fotnot.

utsläppsrätter genom att anläggningens utsläpp jämförs med de genomsnittliga utsläppen inom respektive sektor eller delsektor (benchmarking). För det fall det saknas tillförligt underlag att använda benchmarking för någon sektor/delsektor bör regeringen bemyndigas att bestämma vilken tilldelningsmetod som i stället skall användas.

- Om benchmarking används skall tilldelning ske enligt följande. Om anläggningen har ett bättre utsläppsvärde än sektorns/delsektorns genomsnitt skall anläggningen tilldelas utsläppsrätter som uppgår till dess faktiska utsläpp. Övriga anläggningar får utsläppsrätter motsvarande sektorns/delsektorns genomsnittliga utsläpp.

Tilldelning av utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror⁶

- Utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror skall behandlas i särskild ordning, eftersom utsläppen är en följd av den kemiska processen och dessa råvaror inte på ett ekonomiskt rimligt sätt kan ersättas på kort sikt. För utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror skall tilldelningen för perioden 2005–2007 bestämmas som ett årligt genomsnitt för perioden 1998–2001 med eventuella korrigeringar för prognostiserade utsläpp. Om de beräknade utsläppen bedöms öka under år 2005 (i förhållande till det årliga genomsnittet under åren 1998–2001) skall ökningen läggas till det historiskt framräknade årliga utsläppet. Det sålunda framräknade totala behovet av utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror för år 2005 skall gälla för vart och ett av åren under perioden 2005–2007.

Behov av nedskalning kan förekomma

- Om det totala antalet utsläppsrätter, som beräknas bli tilldelade de aktuella anläggningarna för historiska utsläpp, överstiger den totalt tillåtna tilldelningen av utsläppsrätter för sådana utsläpp skall tilldelningen till de olika anläggningarna skalas ner pro-

⁶ En detaljerad beskrivning av hur utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror hanteras finns i delegationens betänkande SOU 2003:60 avsnitt 1.7.

portionellt. Den årliga totala tillgängliga mängden utsläppsrätter får inte överstiga den tillåtna mängden utsläppsrätter för historiskt beräknade utsläpp. Beräknade råvarurelaterade utsläpp skall skalas ner inom den ram som regeringen bestämt för sådana utsläpp.

Nyttillträdande anläggning

- En nyttillträdande anläggning som har fått ett nytt tillstånd till utsläpp av koldioxid skall tilldelas utsläppsrätter på grundval av någon form av benchmarking. Om anläggningen beräknas få ett bättre utsläppsvärde än sektorns/delsektorns genomsnitt skall anläggningen tilldelas utsläppsrätter som uppgår till anläggningens beräknade faktiska utsläpp. Övriga anläggningar får utsläppsrätter motsvarande sektorns/delsektorns genomsnittliga utsläpp.
- En nyttillträdande anläggning som förnyat sitt tillstånd skall tilldelas utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror i förhållande till beräknade sådana utsläpp för tiden från att tillståndet förnyades och fram t.o.m. år 2007. Utsläppsrätter för utsläpp som härrör från utbytbara bränslen får för en sådan anläggning köpas på andrahandsmarknaden.
- Tilldelningen är begränsad till den totala mängd utsläppsrätter som regeringen bestämmer för nyttillträdande anläggningar.

Villkorad tilldelning

- Utsläppsrätter som tilldelats för en anläggning bör inte få utfärdas om tillståndet återkallats och återkallelsen beror på att tillståndet inte har följts. Om ett tillstånd återkallas får inte utsläppsrätter utfärdas för de verksamhetsår som följer närmast efter det år som beslutet om återkallelse meddelades.
- När det gäller frågan om utfärdande av utsläppsrätter efter det att tillståndet återkallats till följd av att verksamheten upphört återkommer delegationen i nästa betänkande.
- Om annan gemenskapsrättslig lagstiftning medför oundvikliga ökningar av koldioxidutsläpp för en anläggning skall denna anläggning tilldelas utsläppsrätter motsvarande denna ökning.

Organisation

- Ansökan om tilldelning av utsläppsrätter skall prövas av tillsynsmyndigheten. Till ansökan skall bifogas ett intyg av verksamhetsutövarens revisor som styrker riktigheten av de uppgifter som lämnats i ansökan.
- Beslut om tilldelning av utsläppsrätter skall fattas av en fristående myndighet, som skall inrättas. Med hänsyn till att förberedelsestiden är knapp fram till dess handelssystemet skall vara i funktion bör Naturvårdsverket under en övergångsperiod utpekats som tillsynsmyndighet och ansvara för besluten om fördelning av utsläppsrätter.
- Ett fristående råd bör inrättas under Naturvårdsverket, med representanter från Naturvårdsverket, Energimyndigheten och NUTEK, för att bereda företagens ansökningar om utsläppsrätter. Rådet bör lämna förslag till beslut om tilldelning till Naturvårdsverket. Till rådet bör kopplas ett rådgivande organ med representanter för bl.a. berörda näringslivsintressen.

Påföljder

Påföljderna skall enligt delegationen vara effektiva, proportionella och avskräckande. Grundläggande för systemets funktion är att tillsynsmyndigheten har ett riktigt underlag vid tilldelningen av utsläppsrätter. Det är därför enligt delegationen av största vikt att den som avsiktligt lämnar felaktiga uppgifter som leder till att verksamhetsutövaren tilldelas för många utsläppsrätter skall dömas till ansvar. Det är av samma orsak viktigt att en ansökan om att få tillstånd till utsläpp av koldioxid återger riktiga förhållanden. Det är även viktigt att myndigheterna får riktiga uppgifter om en verksamhetsutövare förändrar eller utvidgar sin verksamhet eller om en ny verksamhetsutövare övertar en verksamhet. Delegationen föreslår att lagens bestämmelser om straffansvar skall tillämpas subsidiärt i förhållande till brottbalkens bestämmelser.⁷

⁷ Med detta avses att straffbestämmelserna skall tillämpas för det fall det inte finns någon straffbestämmelse i brottbalken som kriminaliserar den aktuella gärningen.

Tillsyn

Delegationen föreslår att den myndighet som regeringen bestämmer skall ha rätt att vid vite begära de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Vidare föreslås myndigheten att på begäran få tillträde till anläggningar som omfattas av handelssystemet samt tillhörande lokaler och områden i den utsträckning det behövs för tillsynen. Det skall dock inte gälla bostäder.

Förhållandet mellan handelsdirektivet, IPPC-direktivet⁸ och miljöbalken

Delegationen tar i delbetänkandet upp frågor om hur handelsdirektivet förhåller sig till existerande miljö rätt och diskuterar om Sverige i sin lagstiftning bör utnyttja möjligheten att ersätta miljöbalkens krav med handelssystemet.

Handel med utsläppsrätter skiljer sig väsentligt från de regleringsinstrument som traditionellt tillämpats på miljöområdet. Dessa lagar bygger på att verksamhetsutövarna är skyldiga att inhämta tillstånd för drift av verksamheten. I tillståndet föreskriver myndigheterna tämligen detaljerat vilka villkor som skall gälla för driften av verksamheten. Den grundläggande principen för systemet för handel med utsläppsrätter är däremot att flexibilitet skall råda för verksamhetsutövaren.

Detta har också beaktats i handelsdirektivet, som i artikel 26 stadgar att gränsvärden för utsläpp av växthusgaser endast skall fastställas om det är nödvändigt för att förhindra betydande lokala föroreningar. Hittills torde tillstånd som utfärdats med stöd av miljöbalken inte ha föreskrivit villkor avseende tillåten mängd utsläpp av koldioxid. Det är mer troligt att en reglering av koldioxidutsläpp kan komma att ske genom en begränsning av mängden använt fossilt bränsle. Det undantag som finns i handelsdirektivet (artikel 26.2) kommer därför i praktiken inte att ge en ökad frihet för handel med utsläppsrätter. Av detta skäl föreslår delegationen att förbudet enligt artikel 26.2 kompletteras med ett förbud mot att begränsa mängden använt fossilt bränsle. Vidare finner delegationen att även kravet på bästa möjliga teknik enligt

⁸ Rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. IPPC står för Integrated Pollution Prevention and Control.

2 kap 3 § miljöbalken bör tas bort för de anläggningar som omfattas av handelsdirektivet.

Frågan om gränsvärden för utsläpp av andra ämnen än koldioxid omfattas inte av nationell diskretion. För svensk del innebär detta en skyldighet under EG-rätten att även fortsättningsvis föreskriva gränsvärden för förorenande ämnen, även om det påverkar verksamheternas koldioxidutsläpp och möjlighet till handel med utsläppsätter.

IPPC-direktivet och miljöbalken ställer krav på energieffektivitet. Kravet innebär att berörda verksamheter inte skall förbruka mer energi än vad som är nödvändigt med hänsyn till hur mycket som produceras.

Genom handelsdirektivet (artikel 26.3) ändras IPPC-direktivet på så sätt att det blir valfritt för medlemsstaterna att ställa krav på energieffektivitet för förbränningsanläggningar eller andra anläggningar som avger koldioxid på platsen.⁹

Regleringen i miljöbalken är i vissa avseenden mer långtgående än i IPPC-direktivet. I miljöbalken krävs att förnybara energikällor skall användas i första hand. Detta krav återfinns inte i IPPC-direktivet. Ett upprätthållande av miljöbalkens regel om förnybara energikällor skulle dock inte stå i strid med EG-rätten. Sverige har därför ur rättslig synpunkt valfrihet att upprätthålla eller ta bort detta krav.

Delegationen vill inte nu ta ställning till om vi i Sverige, som handelsdirektivet möjliggör, bör lyfta kravet på energieffektivitet. Delegationen tar inte heller ställning till om kravet på förnyelsebara energikällor bör lyftas. Slutlig ställning till de frågorna bör tas först efter en analys av hur andra länder avser att förfara i dessa frågor. Med en sådan kunskap skapas bättre förutsättningar för delegationen att föreslå ett regelverk som inte förfördelar svensk internationellt konkurrensutsatt industri.

Handelsdirektivet, koldioxidskatter och finansiering

Delegationen har att ta ställning till om vi i Sverige bör använda både koldioxidskatt och handel med utsläppsätter för att möta våra klimatmål och internationella åtaganden eller om de anlägg-

⁹ Artikel 26.3: "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."

ningar som omfattas av det europeiska handelssystemet skall befrias från koldioxidskatten.¹⁰ I sitt första delbetänkande lämnade delegationen inte något förslag till finansiering för alternativet att ta bort koldioxidskatten för de anläggningar som ingår i handelssystemet. Argumentet för detta var att remissbehandlingen av Skattenedsättningskommitténs (SNED) betänkande borde avvaktas och att det fanns behov av ytterligare utredning av koldioxidskattens ställning i det framtida handelssystemet.

Med hänsyn till att förutsättningarna ännu är oklara kan delegationen inte heller i detta skede av utredningsarbetet ta ställning till om de anläggningar som omfattas av det EU-omfattande handelssystemet skall befrias från koldioxidskatten. Som underlag för den fortsatta diskussionen redovisar delegationen i detta delbetänkande argument för och emot att ta bort skatten, beräknat skattebortfall om skatten tas bort samt ett antal exempel på hur ett eventuellt borttagande av koldioxidskatten skulle kunna finansieras.

En djupare konsekvensanalys bör göras av de alternativ som delegationen redovisar i betänkandet. De synpunkter som kommer att framföras på de presenterade modellerna i den kommande remissbehandlingen av detta betänkande är också värdefulla att beakta. Delegationen vill därför i detta läge inte förorda något av de redovisade alternativen till finansiering utan föreslår i stället att frågan om koldioxidskattens ställning i det framtida systemet för handel med utsläppsrätter tas upp till ytterligare belysning i delegationens fortsatta arbete. Därvid torde bl.a. större klarhet vara vunnen om hur förutsättningarna för det framtida energiskattesystemet kommer att se ut.

Förslagets konsekvenser

Som medlem av EU är Sverige skyldigt att ansluta sig till och i svensk lagstiftning införa de i handelsdirektivet angivna reglerna för handelssystemet. Vid en bedömning av förslagets konsekvenser bör man ha i åtanke att handlingsalternativet att välja att inte införa

¹⁰ Om koldioxidskatten tas bort för den handlande sektorn måste detta anmälas till kommissionen som ett statsstödsärende. Huvudregeln i EG:s statsstödsregler är att en medlemsstat inte kan ha differentierade beskattningsnivåer inom näringslivet. Borttagandet av koldioxidskatten torde dock godkännas eftersom det av energiskattedirektivets art 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 energi-effektiviteten förbättras.

en reglering härmed inte föreligger. Att det kommer att uppstå någon form av konsekvenser av det slag som nämns nedan är därför ofrånkomligt.

EU:s system för handel med utsläppsrätter syftar till att EU och dess medlemsstater skall uppnå sina åtaganden i Kyotoprotokollet på ett kostnadseffektivt sätt. Överslagsmässiga beräkningar av kommissionen tyder 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 bördefördelningen¹¹. För svensk del redovisade delegationen i sitt första delbetänkande uppskattningar som tyder på att kostnaderna för att uppnå åtagandet i Kyotoprotokollet kan bli ca 1–3 miljarder kronor lägre per år med handelssystemet, än vad som annars skulle ha varit fallet.

Vad gäller finansieringen av ett eventuellt borttagande av koldioxidskatten för den handlande sektorn vill delegationen, som tidigare framhållits, i detta läge inte förordna något av de alternativ som delegationen redovisat.

Handelssystemet kommer att omfatta 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. I den mån små företag berörs av systemet torde det i första hand röra sig om mindre fjärrvärmeföretag.

Införandet av handelssystemet kommer oundvikligen att medföra vissa nya administrativa krav på berörda företag. De administrationskostnader som dessa krav medför för företagen torde vara relativt sett mer betungande för små företag än för stora.

Delegationens bedömning är att de förslag som lämnas i detta delbetänkande är förenliga med statsstödsreglerna.

De svenska anläggningar som kommer att omfattas av handelssystemet står för ca en tredjedel av Sveriges koldioxidutsläpp. För att vi skall kunna nå det mål som anges i 2002 års klimatpolitiska beslut¹² behöver åtgärder vidtas såväl i den handlande sektorn som i

¹¹ Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgas inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, KOM (2001) 581 slutlig.

¹² 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

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 dock inom ramen för sitt arbete inte haft möjlighet att göra detta.

Mot bakgrund av att det vid sidan av delegationens arbete finns ett antal andra nyligen beslutade åtgärder, förslag och pågående utredningar som är av stor betydelse för de företag och anläggningar som omfattas av handelsdirektivet framhöll delegationen dock i sitt första delbetänkande att det behöver göras en överordnad konsekvensanalys och koordinering av hanteringen av olika befintliga och föreslagna styrmedel. 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 sektorns 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.

Behovet av en samlad bedömning kvarstår. Mycket av det analysarbete som behövs kan dock antas komma att ske i samband med utvärderingen av klimatpolitiken vid 2004 års kontrollstation. Vid kontrollstationen kommer regeringen att utvärdera vilka resultat klimatpolitiken medfört, hur utsläppstrenden ser ut och om det behövs ytterligare åtgärder för att nå de mål som satts upp.

Ikraftträdande

De författningsförslag som FlexMex2-utredningen lämnar bör kunna träda i kraft den 1 juli 2004.

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 sänkor och utan användning av flexibla mekanismer. Vid en kontrollstation år 2004 avser regeringen att överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.

Summary

At the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED, the 'Earth Summit') in Rio de Janeiro in 1992, 154 states signed the United Nations Framework Convention on Climate Change (the 'Climate Convention'). Under the Kyoto Protocol¹, which was adopted at the Third Conference of Parties (COP) in Kyoto, Japan, in December 1997, the industrialised countries undertook to reduce their emissions from the 1990 level by over 5 per cent on average during the first Commitment Period, i.e. the years 2008–12. The EU Member States have undertaken to reduce their emissions by 8 per cent. The Kyoto Protocol includes three 'flexible mechanisms', which are important means of attaining the cost-effectiveness emphasised by the Climate Convention.

One of the flexible mechanisms is trading in emission allowances ('emissions trading'). This instrument is based on the setting of a cap on total emissions for installations in a particular region included in the scheme over, for example, one year. Nevertheless, this does not involve imposing a cap on emissions from individual installations. Rather, a certain number of transferable emission allowances are allocated to each installation covered by the scheme. One emission allowance entitles the holder to release one tonne of carbon dioxide (CO₂) equivalents during a defined period. In aggregate, these allowances correspond to the cap on total emissions in the region concerned. The installations included in the trading scheme must then, at a certain defined date, be able to show possession of trading allowances corresponding to the respective installations' actual emissions. Operators with high costs of reducing emissions will purchase emission allowances, which are

¹ The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (adopted on 11 December 1997).

offered on a market by operators whose costs of reducing emissions are low.

An EU-wide scheme for trading in greenhouse gas (GHG) emission allowances (the 'Community trading scheme') is to be introduced from 1 January 2005, on the basis of a directive (the 'trading directive') that was formally adopted in October 2003.²

The Community trading scheme will comprise various periods. During the first (2005–07), the scheme will include emissions of CO₂ only. Moreover, during the first period the scheme will cover only installations in the following industries: energy, production and processing of ferrous metals, minerals, and paper, paperboard and pulp. In Sweden, the emissions-trading sector will comprise some 400–450 installations.

In May 2003, in its interim report *Trading for a Better Climate* (SOU 2003:60), the Commission on a system and regulatory framework for the flexible mechanisms of the Kyoto Protocol (FlexMex2 Commission) listed the principles on which the allocation of emission allowances should be based. This report also contained recommendations on the nature of Sweden's national allocation plan in the run-up to the EU-wide system of emissions trading to be introduced from 1 January 2005. SOU 2003:60 was, broadly speaking, a report concerning principles. The FlexMex2 Commission found that a number of detailed issues remained to be solved for Sweden's part in the further implementation of the Community trading directive.

The trading directive states that, by 31 December 2003, the Member States must have implemented the directive in their legislation. However, with the current legislative procedure in Sweden, it is not feasible to implement the requisite legislation by 31 December 2003, especially since certain legal instruments to which the trading directive refers will not have been adopted by that date.³ Several other Member States, too, have declared that they will be unable to achieve implementation by 31 December 2003, while affirming that all legislation will be in place well before 1 January 2005.

Given this background, the Commission considers it most appropriate to present proposals in such an order, and at such

² 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 and amending Council Directive 96/61/EC (OJ No. L 275, Volume 46, 25 October 2003).

³ This applies, for example, to the Registries Regulation. Under Article 19.3, this is to be adopted to enable the directive to be implemented.

dates, as to enable a functioning, complete regulatory framework to be in place by 1 January 2005. The Commission therefore intends to present proposals on the implementation of the trading directive, divided into the following three stages:

- In the first stage, proposals intended for application from 1 July 2004 will be presented. To enable emissions trading to start on 1 January 2005, there must be statutory regulation of issues relating to permits and allocation not later than 1 July 2004. This regulation is stated in this interim report. The intention is to make it possible for the regulation proposed in this report to be transferred to a complete law for the trading scheme that could enter into force on 1 January 2005.
- In the second stage, the Commission intends to present proposals intended to pave the way for emissions trading and proposals for accounting and control of trading. This proposal will be put forward in spring 2004.
- In the third stage, provisions in the trading directive that regulate the situation after 1 January 2008 will be dealt with.

The purpose of the present report is to present proposals for statutes relating mainly to permit and allocation issues. Matters concerning sanctions, supervision and appeal that are related to permits and allocation are also dealt with in this report. In addition, the provisions of the trading directive are discussed in relation to the rules of environmental law at national and EU level. The interim report also discusses whether we in Sweden should use both CO₂ tax and emissions trading to meet our climate objectives and international commitments, or whether the installations covered by the European trading scheme should be exempt from CO₂ tax. Finally, certain implications of the proposals put forward in the report are described.

Permit rules

Under the trading directive, the installations included in the trading scheme require permits for their CO₂ emissions from 1 January 2005. The report puts forward proposals for statutes to regulate the conditions that are to apply for an operator to be

eligible to apply for a permit to emit CO₂. The proposed regulatory system is summarised below.

General permit features

- The Swedish Government is authorised to decide which installations in the energy sector, production and processing of ferrous metals, the mineral industry, and the paper, paperboard and pulp industries should be covered by the obligation to obtain a permit.
- If a permit application has been submitted to the permit-issuing authority by 31 December 2004, the activity may continue until a decision has come into force.
- The county administrative boards must review permits regarding the right, after 1 January 2005, to conduct activities that result in emissions of CO₂. Applications for permits must be dealt with promptly by the county administrative boards so that the installations concerned hold permits by the time allocation decisions are made (not later than 30 September 2004).

Permit conditions

- To obtain a permit, the operator must be capable of monitoring and reporting emissions in a reliable manner. This monitoring must be done through estimation or measurement of the emissions. Reporting must take place in accordance with the guidelines that the European Commission will probably adopt in December 2003.
- Operators are obliged to report the kinds of modifications in their activities that may require updating of the permit. The Government or the Government-appointed agency concerned is empowered to issue detailed regulations on when this reporting is required.
- New operators are obliged to report that they have taken over operation of installations. In such a case, the permit-issuing authority should issue an updated permit.

Miscellaneous

- A new installation, or an existing one for which an updated permit is required under Article 14 in the trading directive, cannot obtain such a permit if the permit required under the Swedish Environmental Code or older environmental legislation is lacking.
- The Environmental Court may, following an application by the supervisory or permit-issuing authority, revoke a permit if it has not been complied with and the deviation is of a grave nature. The Environmental Court may also revoke a permit if the activity lacks the requisite permit under the Swedish Environmental Code or older environmental legislation.

Allocation rules

For the three-year period starting on 1 January 2005, at least 95 per cent of the emission allowances should be allocated free of charge. However, the FlexMex2 Commission considers that, during the initial period, the trading directive should be implemented in as uncomplicated a way as possible. The Commission has therefore, for practical reasons, concluded that the allocation of emission allowances should be entirely free of charge during the period 2005–07. Operators should be notified by 30 September 2004 of decisions on the allowances allocated for the installations that hold permits for emissions. Operators who apply for permits between 30 September and 31 December 2004 inclusive will be allocated emission allowances to the extent that these remain available for allocation. The allocation must have been preceded by a Swedish Government decision, not later than 31 March 2004, regarding a national allocation plan. The European Commission is to approve or reject the allocation plan by 30 June 2004. The national allocation plan will be adopted in the light of the prescribed principles that are presented to the Riksdag (Swedish Parliament).

Figures on allocation to various installations in the national allocation plan should be provided, but explicitly stated to be examples of what the outcome of the specified principles may be. This is because, otherwise, there is a risk that the supervisory authority that subsequently determines allocation must be considered bound by the provisions of the allocation plan regarding

allocation to individual installations. An arrangement of this kind means that legal rules regarding the national allocation plan must be in force when the plan is reported to the European Commission. The measure of exemplifying in the national allocation plan only what the outcome of the specified principles may turn out to be, on the other hand, means that the plan will not be binding on the individual installations.

The report provides draft statutes to apply with effect from 1 July 2004, in order thereby to enable operators to apply for allocation of emission allowances from that date. The proposed rules concerning allocation are summarised below.

General features of the allocation

- The allocation should be based on the principles specified in the national allocation plan.
- The aggregate annual allocation of the number of emission allowances, excluding those for new entrants, and for the estimated increase in emissions derived from non-replaceable raw materials, during the three-year period should not be allowed to exceed emissions corresponding to XX⁴ million tonnes of CO₂.
- The allocation of the number of emission allowances for new entrants, and for the estimated increase in emissions derived from non-replaceable raw materials, should not be allowed to exceed emissions corresponding to Y4 million tonnes of CO₂ annually over the three-year period.
- The Government should be authorised to issue regulations about the allocation and the maximum permitted quantity of emissions to apply to new entrants and emissions related to non-replaceable raw materials respectively.

⁴ In this phase, the Commission has no documentation other than that on which the assessment in interim report SOU 2003:60 was based. The uncertainty consists, moreover, in the fact that the figures to be specified in the forthcoming allocation plan are to be reviewed and approved by the Commission. The Government's forthcoming bill, which is intended to be submitted to the Riksdag during December 2003, will show the Government's overall assessment of how best to strike a balance between the scope for the emissions-trading sector and other sectors' CO₂ emission requirements.

Allocation based on historical emissions or on benchmarking

- The allocation to sectors and individual installations should be based on average historical emissions during the years 1998–2001.
- In the event of abnormal conditions (such as breakdowns or extensive conversions) prevailing for an installation during the period 1998–2001, it should be possible for the installation to have its allocation of emission allowances based on average emissions over fewer years than the total number of years making up the period in question.
- The Government should be empowered to issue regulations on which sectors or subsectors can – provided that reliable documentation exists – be exempted from the main rule of allocation based on historical emissions and, instead, be allocated emission allowances through comparison of the installation's emissions with average emissions in the sector or subsector concerned (benchmarking). In the event of there being no reliable documentation for the use of benchmarking for any sector or subsector, the Government should be authorised to decide which allocation method should be used instead.
- If benchmarking is used, allocation should take place as follows. If the installation has emission figures better than average for the sector or subsector, it should be allocated emission allowances amounting to its actual emissions. The other installations should receive emission allowances corresponding to the average emissions for the sector or subsector.

Allocation of emission rights for emissions derived from non-replaceable raw materials⁵

- Emissions derived from non-replaceable raw materials must be dealt with in a special manner, since these emissions are a consequence of the chemical process and there is no economically reasonable means of replacing these raw materials

⁵ A detailed description of the management of emissions derived from non-replaceable raw materials is contained in section 1.7 of the FlexMex2 Commission's report SOU 2003:60.

in the short term. For emissions derived from non-replaceable raw materials, allocation for the period 2005–07 should be set as an annual average for the years 1998–2001, with possible adjustment for forecast emissions. If the estimated emissions are expected to increase during 2005 (in relation to the annual average in 1998–2001), the increase must be added to the historically calculated figure for annual emissions. The total requirement of emission allowances derived from non-replaceable raw materials for the year 2005, thus calculated, should apply to each single year during the period 2005–07.

Need for downscaling

- If the total number of emission allowances that are expected to be allocated on the basis of historical emissions to the installations concerned exceed the total permitted allocation of emission allowances for such emissions, allocation to the various installations will be scaled down proportionally. The total annual quantity of emission allowances may not exceed the permitted quantity of allowances for historically calculated emissions. Estimated emissions related to non-replaceable raw materials should be downscaled within the limits imposed by the Government on such emissions.

New entrant

- A new entrant that has received a new permit for CO₂ emissions should be allocated emission allowances on the basis of some form of benchmarking. If the installation is expected to have better emission figures than the average for the sector or subsector, the installation should be allocated allowances amounting to the estimated actual emissions. The other installations receive allowances corresponding to the average emissions for the sector or subsector.
- A new entrant that has updated its permit should be allocated allowances for emissions derived from non-replaceable raw materials in relation to the estimated emissions of this kind for the period until the permit is updated, and up to and including the year 2007. Allowances for emissions derived from

replaceable fuels may, for an installation of this kind, be purchased on the secondhand market.

- The allocation is limited to the total quantity of emission allowances decided on by the Government for new entrants.

Conditional allocation

- It should not be possible for emission allowances allocated for an installation to be issued if the permit has been revoked and the revocation is due to non-compliance with the permit. If a permit is revoked, emission allowances may not be issued for the operating years immediately following the year in which the revocation decision was issued.
- The FlexMex2 Commission will return, in a later report, to the question of emission allowances being issued after revocation of a permit due to discontinuation of the activity concerned.
- If other Community legislation entails unavoidable increases in CO₂ emissions for an installation, this installation should be allocated allowances corresponding to the increase concerned.

Organisation

- An application for allocation of emission allowances should be examined by the supervisory authority. Enclosed with the application should be a certificate from the operator's auditor attesting the rectitude of the particulars given in the application.
- Decisions on allocation of emission allowances must be taken by an independent agency, which should be set up. Given the short preparation time until the trading scheme is in operation, the Swedish Environmental Protection Agency (EPA) should be appointed as the supervisory authority over a transitional period, with responsibility for decisions on allocation of emission allowances.
- An independent council should be set up under the Swedish EPA, with representatives from the Agency itself, the Swedish Energy Agency and the Swedish Business Development

Agency (NUTEK), to prepare decisions on companies' applications for emission allowances. This board should submit to the Swedish EPA draft decisions on allocation. An advisory body whose members include representatives of interests in the business sector should be associated with the council.

Sanctions

In the FlexMex2 Commission's view, sanctions must be effective, proportionate and deterrent. One crucial precondition for the functioning of the scheme is the supervisory authority's possession of proper documentation for its allocation of emission allowances. Therefore, in the Commission's view, it is paramount that anyone deliberately submitting incorrect information that causes the operator to be allocated too many emission allowances should be judged liable. For the same reason, it is important for applications for CO₂ emission permits to state the correct facts. It is also vital for the authorities to obtain accurate information if operators modify or expand their activities or new operators take over activities. The Commission proposes that legal provisions on criminal liability be applied as a subsidiary measure in relation to the provisions of the Swedish Penal Code.⁶

Supervision

The Commission proposes that the agency appointed by the Government be entitled, on penalty of fine, to request the information and inspect the documents required for its supervision. Moreover, it is proposed that the agency, on request, obtain access to installations included in the trading scheme, and premises and areas associated with them, to the extent necessary for its supervision. However, this should not include residential premises.

⁶ This means that the penalty provisions should be applied in the event that the Penal Code does not contain any penalty provision that classifies the offence in question as criminal.

Interrelationships of trading directive, IPPC directive⁷ and Swedish Environmental Code

In this report, the Commission raises issues concerning the relationship of the trading directive to existing environmental law. The report also discusses the issue of whether Sweden, in its legislation, should make use of the opportunity to let the trading scheme supersede the requirements of the Environmental Code.

There is an essential difference between trading in emission allowances and the regulatory instruments that have been traditionally applied in the environmental sector. These laws are based on the obligation of operators to obtain permits for conducting their activities. In the permits, the authorities prescribe in a fair amount of detail the conditions applying to the activities concerned. The fundamental principle of the emission-trading scheme, on the other hand, is that flexibility should prevail for the operator.

This has also been taken into consideration in the trading directive which, in its Article 26, decrees that limit values for GHG emissions should be imposed only if it is necessary to prevent 'significant local pollution'. To date, permits issued pursuant to the Swedish Environmental Code have probably not prescribed conditions relating to the permitted volume of CO₂ emissions. It is more probable that regulation of CO₂ emissions will come into existence through restriction of the quantity of fossil fuel used. The exemption contained in the trading directive (Article 26, second paragraph) will therefore, in practice, not afford greater freedom for trading in emission allowances. For this reason, the FlexMex2 Commission proposes supplementing the prohibition under the second paragraph of Article 26 with a prohibition on restricting the quantity of fossil fuel used. Moreover, the Commission proposes that the requirement of best possible technology under Chapter 2, Section 3 of the Swedish Environmental Code should, with respect to CO₂, be waived for installations covered by the trading directive.

The question of limit values for emissions of substances other than CO₂ is not subject to national discretion. For Sweden's part, this entails an obligation under Community law, in the future as at present, to prescribe limit values for polluting substances, even if

⁷ Council Directive 96/61/EC on integrated pollution prevention and control.

this affects CO₂ emissions from activities and scope for emissions trading.

The IPPC directive and the Environmental Code require energy efficiency. This requirement means that activities concerned must not use more energy than necessary with reference to production volume.

Under the trading directive (Article 26, third paragraph), the IPPC directive is amended in such a way as to make it optional for Member States to impose energy-efficiency requirements on 'combustion units or other units emitting carbon dioxide on the site.'⁸

The regulation in the Swedish Environmental Code is, in some respects, more far-reaching than that in the IPPC directive. The Code requires preference to be given to renewable energy sources, but this requirement is not included in the IPPC directive. Upholding this rule in the Code about renewable energy sources would not, however, conflict with Community law. From a legal point of view, Sweden is therefore free to uphold or waive this requirement.

The FlexMex2 Commission does not seek to decide whether we in Sweden, as the trading directive permits, should remove the requirement of energy efficiency. Nor will the Commission decide whether the requirement of renewable energy sources should be lifted. A final decision on these issues should be taken only after an analysis of how other countries intend to proceed on these matters. With this knowledge, there is better scope for the Commission to propose a regulatory framework that is not damaging to Swedish industry exposed to international competition.

The trading directive, CO₂ taxes and financing

The FlexMex2 Commission must decide whether we in Sweden should use both CO₂ tax and emissions trading to meet our climate objectives and international commitments, or whether the installations included in the Community trading scheme are to be

⁸ Article 26, third paragraph: 'For activities listed in Annex I to Directive 2003/87/EC, Member States may choose not to impose requirements relating to energy efficiency for combustion units or other units emitting carbon dioxide on the site.'

exempt from liability for CO₂ tax.⁹ In its first interim report, the Commission did not put forward any proposal for financing the option of exempting installations included in the scheme from CO₂ tax. The arguments for this were that circulation of the report issued by the Swedish Committee on Energy Taxation of the Business Sector (SNED) for official consideration should be awaited, and that further investigation of the role of CO₂ tax in the future trading scheme was necessary.

Neither, given that the parameters are still unclear, can the Commission decide at this stage of its investigation whether the installations covered by the Community trading scheme should be exempted from CO₂ tax. As documentation for the continued discussion, in this interim report the Commission puts forward arguments for and against abolishing the tax; the estimated tax shortfall if it is abolished; and various examples of how its abolition could be financed.

A more detailed impact analysis of the options outlined by the Commission in this report should be carried out. Views on the models presented to date, which will be expressed in the forthcoming circulation of this report for consideration, are also valuable to take into account. At present, the Commission therefore does not wish to recommend any of the financing options reported. Instead, we propose that the Commission should undertake to elucidate, in its further work, the matter of CO₂ tax and its role, if any, in the future system of emissions trading. In conjunction with this future work, the preconditions for the future energy-tax system will be clarified further.

Implications of the FlexMex2 Commission's proposals

As an EU member, Sweden is obliged to comply with and introduce into Swedish legislation the rules specified in the trading directive. In assessing the implications of the proposals, one should bear in mind that the option of not imposing regulation is thus not

⁹ If CO₂ tax is abolished for the emissions-trading sector, this must be reported to the Commission as a case of state support. The main rule in Community regulation of state support is that a Member State may not have differentiated taxation levels within the business sector. However, this abolition of CO₂ tax would probably be approved, since it is evident from Articles 17.1 b and 17.4 of the energy-tax directive that this tax may be reduced or abolished if emissions trading is introduced, provided that this does not hinder attainment of objectives regarding environmental protection or improved energy efficiency.

available. Unavoidably, therefore, consequences of the kind mentioned below will arise in one form or another.

The Community trading scheme is aimed at enabling the EU and its Member States to attain its commitments under the Kyoto Protocol in a cost-effective manner. General estimates performed by the European Commission indicate that the costs of meeting the EU's commitments under the Protocol may be up to 35 per cent lower than they would be if the emission reductions were to take place entirely within the respective Member States according to the proposed burden-sharing¹⁰. For Sweden's part, the FlexMex2 Commission included in its first interim report estimates indicating that the costs of meeting our national commitment under the Kyoto Protocol may be some SEK 1–3 billion a year lower with the trading scheme than they would otherwise have been.

When it comes to financing abolition, if any, of CO₂ tax for the emissions-trading sector, as mentioned above, the Commission does not wish at present to recommend any of the options outlined in this report.

The trading scheme will include installations in the energy sector and energy-intensive industry. The Swedish companies affected vary in size. Since, for most types of installation concerned, the trading directive contains some form of threshold figure – a minimum requirement for inclusion, such as the minimum production volume or the like – it may be assumed that relatively few small and medium-sized enterprises (SMEs) will be included in the scheme. To the extent that SMEs are affected by the system, these will probably be mainly small district-heating companies.

Introducing the trading scheme will inevitably mean imposing certain new administrative requirements on the companies concerned. The administrative costs incurred by these companies as a result of the new requirements are likely to be relatively more burdensome for SMEs than for large enterprises.

In the FlexMex2 Commission's estimation, the proposals put forward in this interim report are compatible with the regulations governing state support.

The Swedish installations to be covered by the EU-wide system of emissions trading that will be introduced from 1 January 2005 account for about a third of Sweden's CO₂ emissions. To enable us

¹⁰ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC – COM(2001) 581 final.

to attain the objective defined in the climate-policy resolution of 2002¹¹, measures need to be taken both in the emissions-trading sector and in the sectors excluded from the scheme. Judging what may constitute reasonable commitments in the sectors included and excluded respectively, requires an overall assessment. However, the Commission has been unable to carry out this assessment within the scope of its work.

However, alongside the Commission's work, a number of other recently adopted measures, proposals and current investigations have a major bearing on the enterprises and installations covered by the trading directive. Accordingly, in its first interim report the Commission stressed the need for a comprehensive approach, with overall impact analysis and coordination of the management of various existing and proposed policy instruments. The Commission also stated its opinion that comprehensive impact analysis and coordination of this kind are necessary to permit overall assessment of, for example, the respective responsibilities of the sectors included in and excluded from the trading scheme for Sweden's attainment of the climate objectives. The Commission therefore proposed that the Government should arrange investigation of the preconditions and forms for bringing about the kind of coordination that is required.

The need for overall assessment remains. It may, however, be assumed that much of the requisite analytical work will take place in conjunction with the evaluation of the climate policy at the 2004 checkpoint stage. At this checkpoint, the Government will evaluate the results achieved by the climate policy to date; the trend of emissions; and whether further measures are needed to attain the objectives adopted.

¹¹ In its 2002 resolution on climate policy (Govt. Bill 2001/02:55, Report 2001/02MJU10, Govt. Comm. 2001/02:163), the Riksdag laid down that Swedish emissions of the six GHGs, averaged over the period 2008–12, should be at least 4 per cent lower than the country's emissions in 1990. The emission figures must be corrected for a normal year, to ensure comparability between years with respect to variation in temperature and precipitation. Under the climate-policy resolution, the national objective should be attainable without compensation for carbon absorption in sinks, and without the use of flexible mechanisms. At a checkpoint in 2004, the Government intends to consider an objective that includes the flexible mechanisms.

Entry into force

It should be possible for the draft statutes submitted by the FlexMex2 Commission to enter into force on 1 July 2004.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Ändamål och definitioner m.m.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om tillstånd till verksamhet som medför utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter för sådana utsläpp för tidsperioden 2005–2007.

Definitioner

2 § I denna lag används följande beteckningar med den betydelse som här anges:

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

2. anläggning: en teknisk enhet, som inte är flyttbar, där det bedrivs verksamhet som är tillståndspliktig enligt denna lag, inom sektorerna för energi, produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustri samt pappers-, papp- och pappersmassaindustri liksom all annan därmed direkt sammanhängande verksamhet som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar,

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

4. verksamhetsutövare: varje fysisk eller juridisk person som driver eller har ett bestämmande inflytande över en anläggning,

5. nyttillträdande anläggning: varje anläggning där det inte bedrivs verksamhet vid den tidpunkt då den nationella fördelningsplanen överlämnas till Europeiska kommissionen och som därefter meddelats tillstånd till utsläpp av koldioxid samt varje anläggning som meddelats förnyat tillstånd på grund av en ändring av anläggningens art, funktion eller utvidgning av anläggningens verksamhet,

6. nationell fördelningsplan: en av regeringen beslutad plan som tilldelningen av utsläppsrätter skall vara grundad på och som skall underställas Europeiska kommissionen för godkännande,

7. utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror: utsläpp av koldioxid som i en process bildas från kol som är bundet i den råvara som skall förädlas eller i en process där kol tillsätts för att avlägsna en icke önskvärd komponent från råvaran och där processens syfte inte är att framställa kraft, värme eller transportenergi och där tillverkningen eller framställningen inte är utbytbar till en rimlig kostnad före utgången av år 2007,

8. utsläpp som härrör från utbytbara bränslen: utsläpp av koldioxid från fossila bränslen som används med det primära syftet att producera kraft, värme eller transportenergi.

Myndigheter

3 § Regeringen skall utse den eller de myndigheter som skall handlägga de frågor som enligt denna lag, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, ligger på tillstånds- respektive tillsynsmyndigheten.

2 kap. Tillstånd till utsläpp av koldioxid

Allmänt om tillstånd

1 § Efter utgången av år 2004 skall anläggningar som omfattas av 4 § ha tillstånd av tillståndsmyndigheten för verksamhet som medför utsläpp av koldioxid.

Vad som sägs i första stycket gäller inte för en anläggning eller del av anläggning som används endast för forskning eller utveckling och provning av nya produkter eller av nya processer.

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

En ansökan skall innehålla uppgifter om hur verksamhetsutövaren avser att övervaka och rapportera utsläpp av koldioxid.

En ansökan skall handläggas skyndsamt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om ansökans innehåll och utformning samt om handläggning av ansökan.

3 § Har en ansökan om tillstånd enligt 2 § ingetts till tillståndsmyndigheten senast den 31 december 2004 får verksamheten, utan hinder av vad som sägs i 1 §, fortsätta att bedrivas tills lagakraftvunnet beslut föreligger. Detta gäller dock längst till dess att lagakraftvunnet avslagsbeslut föreligger.

Anläggningar som omfattas av tillståndsplikt

4 § Anläggningar inom sektorerna för energi, produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustri samt pappers-, papp- och pappersmassaindustri omfattas av tillståndsplikt enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen.

Förutsättningar för tillstånd

5 § För att erhålla tillstånd krävs att verksamhetsutövaren kan övervaka och rapportera utsläppen på ett tillförlitligt sätt.

6 § Övervakningen skall ske genom beräkning eller mätning.

7 § Rapporteringen skall för varje anläggning innehålla följande uppgifter

- a) om övervakningen sker genom beräkning
 1. verksamhetsuppgifter,
 2. emissionsfaktorer,
 3. oxidationsfaktorer,
 4. sammanlagda utsläpp och
 5. osäkerhet i beräkningen.
- b) om övervakningen sker genom mätning
 1. sammanlagda utsläpp,

2. uppgifter om mätmetodernas tillförlitlighet och
3. osäkerhet i mätningen.

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter om sättet för beräkning, kraven på mätning samt formen för och innehållet i rapporteringen.

9 § En ny anläggning kan inte erhålla tillstånd enligt denna lag om det saknas erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning.

Villkor för tillstånd

10 § Ett tillstånd skall förenas med de krav på övervakning och rapportering som tillståndsmyndigheten enligt 5–7 §§ eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av denna lag anser erforderliga.

Ett tillstånd får omfatta en eller flera anläggningar på samma plats om de drivs av samma verksamhetsutövare. Ett tillstånd kan begränsas till att avse en del av en anläggning.

Förändring av anläggning som erhållit tillstånd

11 § Verksamhetsutövaren skall till tillståndsmyndigheten skriftligen anmäla alla planerade förändringar av anläggningens art eller funktion eller utvidgning av anläggningen om förändringen eller utvidgningen kan innebära nya krav på övervakning och rapportering.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter om när en anmälan enligt första stycket erfordras.

Tillståndsmyndigheten skall om de krav som anges i 5–7 §§ eller i föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag är uppfyllda meddela förnyat tillstånd för den förändrade eller utvidgade anläggningen. Tillstånd får dock inte meddelas om det för anläggningen saknas erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning.

Ny verksamhetsutövare

12 § En ny verksamhetsutövare skall till tillståndsmyndigheten omgående anmäla att han tagit över driften av anläggningen.

Tillståndsmyndigheten skall i fall som i första stycket sägs meddela förnyat tillstånd om den nye verksamhetsutövaren uppfyller de krav som anges i 5–7 §§ eller i föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

Återkallande av tillstånd

13 § Miljödomstolen får på ansökan av tillsyns- eller tillståndsmyndigheten återkalla ett meddelat tillstånd

1. om tillståndet som gäller för verksamheten inte har följts och avvikelserna är av allvarlig art, eller
2. om erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning saknas.

3 kap. Tilldelning av utsläppsrätter

Allmänt om tilldelningen

1 § En verksamhetsutövare som ansökt om tilldelning enligt 17 § skall utan vederlag tilldelas utsläppsrätter enligt vad som föreskrivs i 2–11 §§ för den eller de anläggningar för vilka denne har tillstånd till utsläpp av koldioxid enligt 2 kap. 1 § eller ansökt om sådant tillstånd före den 30 september 2004. Om verksamhetsutövaren innehar fler än en anläggning skall tilldelningen ske för var och en av anläggningarna.

Utän hinder av vad som sägs i första stycket avseende tillstånd skall en verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd under perioden 30 september – 31 december 2004 utan vederlag tilldelas utsläppsrätter i den mån det totala antalet utsläppsrätter enligt 2 § inte överskrider.

2 § Tilldelningen av utsläppsrätter skall vara grundad på den nationella fördelningsplanen. Den totala årliga tilldelningen av utsläppsrätter, exklusive tilldelning för nytillträdande anläggningar och för den beräknade ökningen för utsläpp som härrör från icke

utbytbara råvaror, får inte överstiga utsläpp motsvarande XX miljoner ton koldioxid.

Tilldelningen av utsläppsrätter får för nytillträdande anläggningar och för den beräknade ökningen för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror uppgå till högst Y miljoner ton koldioxid.

Regeringen får utfärda föreskrifter om tilldelningen och om högsta antal utsläppsrätter för nytillträdande anläggningar respektive för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror enligt andra stycket.

Utsläppsrätter för utsläpp som härrör från utbytbara bränslen

3 § För en anläggning som var i drift den 1 januari 1998 skall tilldelningen av utsläppsrätter för utsläpp som härrör från utbytbara bränslen för vart och ett av åren 2005–2007 fastställas till det antal utsläppsrätter som motsvarar ett årligt genomsnittligt utsläpp för anläggningen under perioden 1998–2001.

4 § För en anläggning som tagits i drift efter den 1 januari 1998 men före den 1 januari 2001 skall tilldelningen av utsläppsrätter som avses i 3 § beräknas som ett årligt genomsnitt av utsläppen fr.o.m. året efter det som anläggningen togs i drift t.o.m. år 2001.

5 § Om det föreligger särskilda skäl får ett årligt genomsnittligt utsläpp beräknas för färre år än vad som följer av 3 och 4 §§.

6 § Tilldelning av utsläppsrätter får, utan hänsyn till bestämmelserna i 3 och 4 §§, göras genom att en anläggningens faktiska utsläpp jämförs med de genomsnittliga utsläppen inom respektive sektor eller del av sektor. En sådan jämförelse får göras endast om det finns ett tillförlitligt underlag.

Regeringen får meddela föreskrifter om när en jämförelse enligt första stycket skall användas vid tilldelning av utsläppsrätter.

7 § För en anläggning som tagits i drift den 1 januari 2001 eller senare skall tilldelningen göras genom att anläggningens utsläpp jämförs med de genomsnittliga utsläppen inom respektive sektor eller del av sektor.

Om det för någon sektor eller del av sektor saknas tillförligt underlag för att göra en jämförelse enligt första stycket får rege-

ringen meddela föreskrifter om vilken tilldelningsmetod som i stället skall användas.

8 § Om en anläggning som tilldelas utsläppsrätter med tillämpning av 6–7 §§ har ett bättre utsläppsvärde än sektorns eller delsektorns genomsnitt skall anläggningen tilldelas utsläppsrätter som uppgår till anläggningens faktiska utsläpp. Övriga anläggningar erhåller utsläppsrätter motsvarande sektorns eller delsektorns genomsnittliga utsläpp.

Utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror

9 § För en anläggning som släpper ut koldioxid som härrör från icke utbytbara råvaror skall ett årligt genomsnitt av utsläppen bestämmas enligt vad som föreskrivs i 3–8 §§.

Om de beräknade utsläppen bedöms öka under år 2005 i förhållande till det årliga genomsnittet beräknat enligt första stycket skall ökningen läggas till det framräknade årliga genomsnittliga utsläppet.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka faktorer som skall ligga till grund för bedömningen av den beräknade ökningen av utsläpp enligt andra stycket.

Justering av tilldelningen

10 § Om det totala antalet utsläppsrätter som skall tilldelas enligt 3–8 §§ och 9 § första stycket överstiger det totala antalet utsläppsrätter enligt 2 § första stycket skall antalet utsläppsrätter som tilldelas anläggningar enligt 3–8 §§ och 9 § första stycket justeras proportionellt för var och en av dessa anläggningar så att den totala mängden utsläppsrätter enligt 2 § första stycket inte överskrids.

11 § Om den totala beräknade ökningen för år 2005 enligt 9 § andra stycket överstiger det högsta antal utsläppsrätter som regeringen fastställt för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror skall antalet utsläppsrätter som tilldelas enligt 9 § andra stycket justeras proportionellt för var och en av dessa anläggningar så att högsta antalet utsläppsrätter inte överskrids.

Nytilträdande anläggning

12 § En nytilträdande anläggning som erhållit nytt tillstånd tilldelas utsläppsrätter genom att anläggningens beräknade utsläpp jämförs med de genomsnittliga utsläppen inom respektive sektor eller del av sektor.

Om anläggningens beräknade utsläppsvärde enligt första stycket är bättre än sektorns eller delsektorns genomsnitt skall anläggningen tilldelas utsläppsrätter som uppgår till anläggningens beräknade utsläpp. Övriga anläggningar erhåller utsläppsrätter motsvarande sektorns eller delsektorns genomsnittliga utsläpp.

Om det för någon sektor eller del av sektor saknas tillförligt underlag att använda som en jämförelse enligt första stycket får regeringen meddela föreskrifter om vilken tilldelningsmetod som i stället skall användas.

13 § En nytilträdande anläggning som förnyat sitt tillstånd tilldelas utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror i förhållande till beräknade sådana utsläpp för tiden från det att tillståndet förnyades och t.o.m. år 2007.

14 § Vad som sägs i 11–13 §§ gäller under förutsättning att den totala mängden utsläppsrätter för nytilträdande anläggningar inte överstiger det högsta antal utsläppsrätter som regeringen fastställt för sådana anläggningar.

Tilldelning för oundviklig utsläppsökning

15 § Om annan gemenskapsrättslig lagstiftning medför oundvikliga ökning av koldioxidutsläpp för någon anläggning så skall denna anläggning, oaktat vad som anges i 2 §, tilldelas utsläppsrätter som motsvarar denna ökning.

Tilldelning vid force majeure

16 § Om det föreligger omständigheter som är att anse som force majeure kan efter ansökan tillsynsmyndigheten efter att ha hört Europeiska kommissionen tilldela icke överlåtbara utsläppsrätter.

Ansökan om tilldelning

17 § Ansökan om tilldelning av utsläppsrätter görs av verksamhetsutövaren. Till ansökan skall bifogas ett intyg av verksamhetsutövarens revisor som styrker riktigheten av de uppgifter som lämnats i ansökan.

Ansökningar om tilldelning som avser ny tillträdande anläggningar skall behandlas i den ordning de inkommit till tillsynsmyndigheten.

Närmare föreskrifter om ansökningsförfarandet meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Beslut om tilldelning m.m.

18 § Tillsynsmyndigheten skall senast den 30 september 2004 meddela beslut om tilldelning. I beslutet skall anges antalet utsläppsrätter som tilldelats verksamhetsutövaren och hur dessa skall fördelas mellan dennes anläggningar.

Om en ansökan om tillstånd görs under perioden 30 september – 31 december 2004 med stöd av 1 § andra stycket skall beslut om tilldelning meddelas så snart det är möjligt.

4 kap. Tillsyn m.m.

1 § Tillsynsmyndigheten skall utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndighetens allmänna befogenheter

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.

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

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.

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.

5 kap. Straffbestämmelser

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

1. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift om övervakning och rapportering i en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. 2 §,

2. underlåter att göra anmälan enligt 2 kap. 11 eller 12 §,

3. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i en ansökan eller i ett intyg till en ansökan om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. 18 § och därigenom föranleder att ett för stort antal utsläppsrätter tilldelas.

Är ett brott som avses i första stycket att anses som grovt, döms till fängelse i högst två år. I ringa fall döms inte till ansvar.

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

3 § Den som har åsidosatt ett vitesföreläggande döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet.

6 kap. Överklagande

1 § Beslut av tillståndsmyndigheten angående tillstånd enligt 2 kap. överklagas hos miljödomstolen.

2 § Beslut av tillsynsmyndigheten angående tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

3 § Beslut av tillsynsmyndigheten enligt 4 kap. 2–3 §§ överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

4 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

5 § I 23 kap. 1 § miljöbalken finns bestämmelser om överklagande av miljödomstolens domar och beslut.

6 § Övriga beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004 och gäller till och med den 31 december 2004.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 §, 16 kap. 2 §, 22 kap. 25 § och 26 kap. 1 § miljöbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö.

Vad som sägs i första stycket sista meningen om att det vid yrkesmässig verksamhet skall användas bästa möjliga teknik gäller i fråga om utsläpp av koldioxid inte för verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter.

16 kap.

2 §

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får lämnas för begränsad tid. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådan tidsbegränsning.

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får förenas med villkor.

För verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om tillstånd

till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter får villkor enligt första stycket inte avse gränsvärden för utsläpp av koldioxid och inte heller gränsvärden eller liknande begränsningar för användning av fossila bränslen som inte har betydande lokal påverkan.

Bestämmelser om vilka mål som är ansökningsmål finns i 21 kap. 1 § och bestämmelser om vad en ansökan i ett ansökningsmål skall innehålla finns i 22 kap. 1 §. Regeringen får meddela föreskrifter om vad en ansökan i ett ärende skall innehålla.

22 kap.

25 §

En dom som innebär att tillstånd lämnas till en verksamhet skall i förekommande fall innehålla bestämmelser om

1. den tid som tillståndet skall gälla,
2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
3. tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,
4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen skall ske,
5. skyldighet att betala avgifter,
6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar samt de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen,
7. de villkor som behövs avseende hanteringen i verksamheten av kemiska produkter om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
8. de villkor som behövs om avfallshantering och återvinning och återanvändning om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
9. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,
10. de villkor som behövs med avseende på efterbehandling och ställande av säkerhet,

11. de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön,

12. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,

13. den förlust av vatten eller annat som tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning, och

14. rättegångskostnader.

Avser tillståndet arbeten för vattenverksamhet, skall i domen anges den tid inom vilken arbetena skall vara utförda. Tiden får sättas till högst tio år. Den tid inom vilken igångsättandet av miljöfarlig verksamhet skall ha skett skall anges.

Miljödomstolen får överlåta åt tillsynsmyndighet att fastställa villkor av mindre betydelse.

Ytterligare bestämmelser om vad en dom i mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar skall innehålla finns i 7 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

För verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter får villkor enligt första eller andra stycket inte avse gränsvärden för utsläpp av koldioxid och inte heller gränsvärden eller liknande begränsningar för användning av fossila bränslen som inte har betydande lokal påverkan.

26 kap.

1 §

Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma

efterrättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd skall tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga.

Vad som sägs i andra stycket gäller inte tillsyn av verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter i fråga om utsläpp av koldioxid.

Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

Villkor som meddelats med stöd av miljöbalken eller äldre miljölagstiftning vad avser gränsvärden för utsläpp av koldioxid och gränsvärden eller liknande begränsningar för användning av fossila bränslen som inte har betydande lokal påverkan upphör att gälla den 1 juli 2004 för verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter.

1 Utredningsuppdraget

I detta kapitel beskrivs delbetänkandets syfte och inriktning (1.1), utredningens uppdrag (1.2), utredningsarbetets upplägg och genomförande (1.3) samt betänkandets disposition (1.4).

1.1 Delbetänkandets syfte och inriktning

I oktober 2001 publicerade Europeiska kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.¹ Ministerrådet enades i december 2002 om en gemensam ståndpunkt angående direktivets innehåll. Europeiska Unionens Råd antog efter andra läsningen i parlamentet ett direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser den 22 juli 2003. Formellt beslut om direktivet fattades efter språklig granskning den 13 oktober 2003.² Handelssystemet är ett av de styrmedel som skall användas för att EU skall uppfylla sitt åtagande i Kyoto-protokollet.

Handel med utsläppsrätter bygger på att ett tak sätts för hur stora de totala utsläppen får vara under t.ex. ett år för de anläggningar inom en viss region som omfattas av systemet. Detta betyder emellertid inte att ett tak sätts för utsläppen från enskilda anläggningar. Varje anläggning som omfattas av systemet tilldelas ett visst antal överlåtbara utsläppsrätter. En utsläppsrätt ger innehavaren rätten att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter under en fastställd period. Summan av tilldelade utsläppsrätter motsvarar taket för hur stora de totala utsläppen får vara. Det ställs sedan ett

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

² 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. (EGT L 275, 25.10.2003).

krav på att de anläggningar som omfattas av handelssystemet vid en viss angiven tidpunkt skall kunna visa upp ett innehav av utsläppsrätter som motsvarar anläggningens faktiska utsläpp. Företag med höga kostnader för att göra utsläppsminskningar kommer att köpa utsläppsrätter, vilka utbjuds på en marknad av företag med låga kostnader för att minska utsläppen.

Enligt EG-direktivet (hädanefter ofta benämnt handelsdirektivet) skall ett system för handel med utsläppsrätter införas inom EU från den 1 januari 2005. Handel med utsläppsrätter kan ske mellan verksamhetsutövare i olika länder och mellan verksamhetsutövare inom ett land. Systemet kommer att omfatta olika perioder, av vilka den första (åren 2005–2007) delvis är tänkt som en läroperiod. Inledningsvis skall handelssystemet endast avse utsläpp av koldioxid, och omfatta anläggningar inom energiintensiv industri (produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustrin, pappers-, papp- och pappersmassaindustrin) och förbränningsanläggningar över en viss effektnivå inom kraft- och värmeproduktion. I Sverige kommer den handlande sektorn att omfatta ca 400–450 anläggningar. Fördelningen av utsläppsrätter mellan anläggningarna skall bygga på en nationell fördelningsplan som medlemsstaten skall utveckla, i enlighet med kriterier som framgår av bilaga III i direktivet.

FlexMex2-utredningen har tidigare analyserat vilka principer som bör ligga till grund för fördelningen av utsläppsrätter och hur den nationella fördelningsplanen bör utformas för svensk del inför det EU-omfattande system för handel med utsläppsrätter som skall införas från den 1 januari 2005. Delegationen redovisade i maj 2003 sina ställningstaganden kring detta i delbetänkandet *Handla för bättre klimat* (SOU 2003:60).

SOU 2003:60 var i huvudsak ett principbetänkande, och delegationen konstaterade också att en mängd detaljfrågor återstod att lösa för svensk del i det fortsatta genomförandet av handelsdirektivet.

Syftet med det nu föreliggande delbetänkandet är att, som ett led i det fortsatta genomförandet av handelsdirektivet, lämna förslag till författningar som är tänkta att för svenskt vidkommande reglera delar av det kommande utsläppshandelssystemet.

Som kommer att framgå närmare av kapitel 3 genomförs handelsdirektivet i tre etapper. Den första etappen omfattar förberedelserna innan handeln kan komma igång, främst frågor om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter.

Den andra etappen avser frågor i anslutning till att systemet är i drift under den första perioden 2005–2007, t.ex. frågor kring kontroll och rapportering. Den tredje etappen avser utvecklingen på längre sikt, framför allt den nästkommande perioden 2008–2012 (tillika Kyotoprotokollets första s.k. åtagandeperiod). De författningsförslag som lämnas i föreliggande delbetänkande handlar i huvudsak om den första av dessa etapper.

Delegationen har valt att i det nu föreliggande delbetänkandet inte göra någon utförlig beskrivning av sådant som utredningens direktiv, klimatpolitikens utveckling, handelsdirektivets innehåll m.m., utöver vad som är nödvändigt för den direkta förståelsen av de analyser och förslag som redovisas. För mer utförliga uppgifter kring sådana aspekter hänvisar delegationen istället till SOU 2003:60.

1.2 Utredningens uppdrag enligt direktiven

Klimatkonventionens tredje partsmöte hölls i Kyoto i Japan i december 1997. Mötet resulterade i Kyotoprotokollet som undertecknades av 84 länder, däribland Sverige. Enligt protokollet åtar sig industriländerna att minska sina utsläpp av växthusgaser med drygt fem procent som ett genomsnitt under den första åtagandeperioden 2008–2012 jämfört med 1990 års nivå. I Kyotoprotokollet ingår tre s.k. flexibla mekanismer, vilka är viktiga för att uppnå den kostnadseffektivitet som klimatkonventionen betonar:

- *Handel med utsläppsrätter*, som innebär överlåtelser av utsläppsutrymme eller delar av åtaganden mellan länder och inom ett land utan att överlåtelser knyts till något visst konkret projekt.
- *Gemensamt genomförande*, som innebär att en överenskommelse görs mellan två länder med utsläppsåtaganden i Kyotoprotokollet. Det ena landet investerar i ett projekt i det andra landet som resulterar i utsläppsminskningar som helt eller delvis kan krediteras investerarlandet.
- *Mekanismen för ren utveckling*, som liknar gemensamt genomförande men avser projekt som genomförs i ett utvecklingsland utan något kvantitativt åtagande i Kyotoprotokollet. Denna mekanism skall även bidra till en hållbar utveckling i värdlandet.

Enligt FlexMex2-utredningens direktiv (dir. 2001:56) skall delegationen utarbeta ett förslag till ett svenskt system och ett regelverk för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. Direktiven, som återges i sin helhet i bilaga 1, är omfattande – avseende såväl antal arbetsuppgifter som angivna utgångspunkter för arbetet. I korthet anger de dock att delegationen beträffande handel med utsläppsrätter skall utarbeta ett förslag till ett svenskt system samt ett regelverk där det framgår:

- 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, och
- hur de projektbaserade mekanismerna (dvs. gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling) skall inkluderas i handelssystemet.

Enligt direktiven skall regelverket tas fram med sikte på att kvotplikt skall träda i kraft tidigast år 2003 och senast år 2005. Utöver att utarbeta ett svenskt system för handel med utsläppsrätter skall delegationen också yttra sig över Statens energimyndighets förslag till klimatprojekt på klimatområdet fram t.o.m. år 2004.

1.3 Utredningsarbetets upplägg och genomförande

Utredningens direktiv antogs sommaren 2001. Av olika skäl kom dock utredningsarbetet inte att inledas förrän våren 2002. Däremellan, i oktober 2001, hade emellertid Europeiska kommissionen presenterat sitt förslag till direktiv för handel med utsläppsrätter inom gemenskapen, vilket delvis förändrade förutsättningarna för utredningens genomförande. Innehållet i direktivförslaget angav nämligen i flera väsentliga avseenden andra utgångspunkter för

införandet av ett system för handel med utsläppsrätter än vad som angivits i FlexMex2-utredningens direktiv, t.ex.:

- Handelsdirektivet bygger på en s.k. nedströmsansats, dvs. att systemet skall utgå från de anläggningar där utsläppen sker. FlexMex2-utredningens direktiv talar däremot i första hand om en uppströmsansats, dvs. att kvotplikten läggs vid produktionen, importen eller distributionen av den insatsvara som leder till utsläpp.
- I handelsdirektivet anges att handelssystemet under perioden 2005–2007 skall omfatta färre sektorer än vad som tas upp i FlexMex2-utredningens direktiv, t.ex. ingår inte transporter, samt bostäder och service i handelsdirektivet.
- Enligt handelsdirektivet skall tilldelningen av utsläppsrätter i huvudsak vara gratis under perioden 2005-2007³. FlexMex2-utredningens direktiv anger däremot att auktion skall vara utgångspunkten.
- Handelsdirektivet inkluderar inte de projektbaserade mekanismerna (dvs. gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling), medan FlexMex2-utredningens direktiv anger att utredningen även skall överväga inkluderandet av de projektbaserade mekanismerna i handelssystemet.

Som medlem av EU är Sverige skyldigt att ansluta sig till och i svensk lagstiftning införa de i aktuellt EG-direktiv angivna reglerna för det EU-gemensamma handelssystemet. FlexMex2-utredningen har därför gjort bedömningen att det inte är meningsfullt att ta fram ett regelverk för ett svenskt handelssystem som på väsentliga punkter avviker från det kommande EU-systemet, eller att sträva efter att införa ett svenskt system tidigare än det kommande EU-systemet.

Mot denna bakgrund har delegationen delvis valt ett annat upplägg för utredningsarbetet än vad som anges i utredningsdirektiven. Den förändrade inriktningen innebär i korthet att utredningsarbetet bedrivs i två steg:

- I steg 1 har delegationen främst analyserat konsekvenser för Sverige av det förslag till direktiv avseende ett system för

³ I handelsdirektivets artikel 10 anges att för den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 skall medlemsstaterna fördela minst 95 procent av utsläppsrätterna gratis. För den femårsperiod som börjar den 1 januari 2008 skall medlemsstaterna fördela minst 90 procent av utsläppsrätterna gratis.

handel med utsläppsrätter som kommissionen lade fram hösten 2001. Som framgått av avsnitt 1.1 utgör det nu föreliggande delbetänkandet i huvudsak en utveckling och författningsmässig precisering av delar av delegationens första delbetänkande (SOU 2003:60), och kan därmed i första hand sägas ingå i steg 1.

- I utredningens steg 2 skall delegationen analysera bl.a. hur ett system för handel med utsläppsrätter avseende tiden från år 2008 och framåt bör se ut. Steg 2 omfattar även analyser av hur de projektbaserade mekanismerna skall inkluderas i handelssystemet, av hur sänkor bör behandlas, etc. Därtill ingår i steg 2 uppgiften att avge yttranden över Statens energimyndighets förslag till klimatprojekt på klimatområdet fram t.o.m. år 2004.

Den viktigaste arenan för utredningens diskussioner är de kommittésammanträden som hålls regelbundet. Fram till avlämnandet av delegationens första delbetänkande i maj 2003 avhölls sammanlagt 17 sammanträden med utredningens ledamöter och sakkunniga. Sedan dess har åtta sammanträden avhållits. Utöver kontinuerliga diskussioner om utredningsarbetets framåtskridande och redovisningar av utlagda uppdrag m.m. har vid sammanträdena information lämnats från olika myndigheter och intresseorganisationer.

Vidare har utredningens ordförande och sekretariat haft ett stort antal bilaterala möten med bl.a. berörda myndigheter och intresseorganisationer på området, företrädare för Europeiska kommissionen, tjänstemän med ansvar för genomförandet av handelsdirektivet i andra länder, m.fl.

Inom ramen för utredningen har också ett stort antal underlagsrapporter framtagits av utomstående uppdragstagare. Av direkt betydelse för det nu föreliggande delbetänkandet är följande⁴:

- Före detta justitierådet Staffan Vängby har analyserat bestämmelserna i 2 kap. 18 § regeringsformen vid tilldelning av utsläppsrätter. Staffan Vängby har också analyserat rättsliga aspekter på den nationella fördelningsplanen enligt handelsdirektivet.
- En arbetsgrupp vid Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet har analyserat vissa rättsliga frågeställningar som upp-

⁴ En mer fullständig sammanställning över utlagda uppdrag finns i SOU 2003:60.

kommer i samband med implementeringen av direktivet för handel med utsläppsrätter. Uppdraget har i sammanfattning avsett följande rättsliga frågeställningar: hur handelsdirektivet och IPPC-direktivet förhåller sig till varandra, hur miljöbalkens regler implementerar IPPC-direktivets krav, hur handelsdirektivet och miljöbalken förhåller sig till varandra, samt konkurrensaspekter på implementeringen av handelsdirektivet.

De ovan nämnda underlagsrapporterna återfinns i bilagorna 3–5.

1.4 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt.

I *kapitel 2* redogörs översiktligt för hur klimatpolitiken utvecklats inom ramen för FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet, EU och i Sverige. Vidare redogörs i korthet för EU:s direktiv om handel med utsläppsrätter samt innehållet i FlexMex2-utredningens första delbetänkande SOU 2003:60.

I *kapitel 3* redogörs närmare för handelsdirektivets genomförande, som sker i etapper.

Kapitel 4 beskriver det förfarande som måste till för att tilldela berörda anläggningar det tillstånd som krävs enligt handelsdirektivet. I kapitlet behandlas såväl det sakliga innehållet i tillståndet som frågor kring organisationen av tillståndsprövningen.

I *kapitel 5* redogörs för hur tilldelningen av utsläppsrätter bör gå till enligt delegationen.

Kapitel 6 utgörs av en analys av förhållandet mellan handelsdirektivet, IPPC-direktivet och miljöbalkens regler.

I *kapitel 7* behandlas frågor om påföljder i anslutning till systemet för handel med utsläppsrätter.

Kapitel 8 behandlar frågor om tillsyn och möjligheter att överklaga.

I *kapitel 9* analyseras om vi i Sverige bör använda både koldioxidskatt och handel med utsläppsrätter för att möta våra klimatmål och internationella åtaganden eller om de anläggningar som omfattas av det EU-omfattande handelssystemet bör befrias från koldioxidskatten.

I *kapitel 10* redovisas de konsekvensbeskrivningar som delegationen skall göra enligt kommittéförordningen.

Kapitel 11 utgörs av delegationens författningskommentarer.

Som *bilagor* till betänkandet har fogats delegationens direktiv (bilaga 1), handelsdirektivet (bilaga 2), samt rapporterna från Staffan Vängby (bilagorna 3 och 4) och arbetsgruppen vid Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet (bilaga 5).

2 Bakgrund

I detta kapitel redogörs översiktligt för hur klimatpolitiken utvecklats inom ramen för FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet, EU och i Sverige (2.1), direktivet om handel med utsläppsrätter (2.2), samt innehållet i FlexMex2-utredningens första delbetänkande SOU 2003:60 (2.3). Slutligen beskrivs kort föreliggande delbetänkandes relation till regeringens proposition med anledning av delbetänkande 1 (2.4).

2.1 Klimatpolitikens utveckling

2.1.1 FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet

Klimatfrågorna började på allvar uppmärksammas under 1980-talet. Vid den första världsklimatkonferensen år 1979 möttes forskare och diskuterade hur klimatförändringar skulle kunna påverka mänskligheten. Under sent 1980-tal och tidigt 1990-tal hölls ett antal internationella konferenser angående klimatförändringar. År 1988 grundades den internationella klimatpanelen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) och år 1990 gav denna ut sin första klimatutvärderingsrapport (First Assessment Report).

Vid den andra världsklimatkonferensen år 1990 pekade IPCC ut klimatproblemen som en gemensam angelägenhet för mänskligheten och samma år beslutade FN:s generalförsamling att förhandlingar om en internationell överenskommelse skulle påbörjas. Vid världstoppmötet om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992 undertecknades FN:s klimatkonvention av 154 stater. I mars 1994 trädde klimatkonventionen i kraft.

Enligt klimatkonventionen skall de industrialiserade partsländerna, som listas i Annex 1¹, föra en nationell politik och vidta

¹ I klimatkonventionens Annex 1 ingår följande länder: Australien, Belgien, Bulgarien, Danmark, Estland, Europeiska gemenskaperna, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Island,

åtgärder för att motverka klimatpåverkan. De skall minska utsläppen samt vårda och öka sänkor, dvs. upptag av växthusgaser. Åtgärderna för att motverka klimatförändringar skall vara kostnadseffektiva för att därmed säkerställa att den globala nyttan fås till lägsta möjliga kostnad. Enligt konventionen kan flera parter genomföra åtgärder gemensamt och därmed bistå varandra med att uppfylla konventionens mål (s.k. gemensamt genomförande).

I det s.k. Kyotoprotokollet² åtar sig industriländerna att minska sina utsläpp med drygt fem procent som ett genomsnitt under den första s.k. åtagandeperioden, dvs. åren 2008–2012, jämfört med 1990 års nivå. EU:s medlemsstater har åtagit sig att minska utsläppen med åtta procent, USA med sju procent och Japan med sex procent. EU uttalade i Kyoto sin avsikt att i enlighet med reglerna i Kyotoprotokollets artikel 4 göra en omfördelning av åtagandet mellan unionens medlemsstater. Den av EU beslutade omfördelningen har notifierats i samband med att EU ratificerade Kyotoprotokollet den 31 maj 2002. Enligt artikel 4 ersätter denna bördefördelning de åtaganden som finns för EU:s medlemsländer i Kyotoprotokollets Annex B³.

Kyotoprotokollet träder i kraft när det har ratificerats av minst 55 länder vars utsläppsandel motsvarar minst 55 procent av Annex 1-ländernas utsläpp år 1990. I september 2003 hade protokollet ratificerats av 119 parter. De Annex 1-länder (industriländer med åtaganden) som ratificerat svarar tillsammans för 44,2 procent av Annex 1-ländernas totala utsläpp. Det ena kriteriet för ikraftträdande har alltså uppfyllts i och med att fler än 55 länder ratificerat. Det andra kriteriet, nämligen att de Annex 1-länder som ratificerat tillsammans skall svara för 55 procent av denna ländergrupps utsläpp, är däremot ännu inte uppnått. Eftersom USA förklarar att man inte kommer att ratificera kan detta kriterium bara uppfyllas om Ryssland, som stod för 17,4 procent av CO₂-utsläppen år 1990, ratificerar protokollet.

Italien, Japan, Kanada, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Monaco, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Polen, Portugal, Rumänien, Ryska federationen, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Turkiet, Tyskland, Ukraina, Ungern, USA, Vitryssland, Österrike. Med undantag för Turkiet och Vitryssland är detta samma länder som senare kom att ingå i Kyotoprotokollets Annex B.

² Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar. Antogs på konventionens tredje partsmöte i Kyoto den 11 december 1997.

³ Omfördelningen mellan EU-länderna innebär bl.a. att Sverige har rätt att som genomsnitt under den första åtagandeperioden (2008–2012) öka sina utsläpp med fyra procent jämfört med utsläppen år 1990, istället för att minska utsläppen med åtta procent.

Direkt efter Kyotoprotokollets första åtagandeperiod skall en andra följa. Hur lång denna andra åtagandeperiod skall vara säger Kyotoprotokollet inte något om. Protokollet lägger dock fast att en prövning av kommande åtaganden skall inledas senast sju år innan den första åtagandeperiodens slut, dvs. senast år 2005.

Som sadet i avsnitt 1.2 ingår i Kyotoprotokollet tre flexibla mekanismer, vilka är viktiga för att uppnå den kostnadseffektivitet som klimatkonventionen betonar. Dessa är *handel med utsläppsrätter* och de två projektbaserade mekanismerna *gemensamt genomförande* (eller på engelska Joint Implementation, JI) och *mekanismen för ren utveckling* (på engelska Clean Development Mechanism, CDM).

2.1.2 EU:s klimatpolitik

Sedan år 2000 pågår inom det Europeiska Programmet mot Klimatförändringar (European Climate Change Programme, ECCP) ett arbete med att utveckla en klimatstrategi med konkreta åtgärder som ett komplement till medlemsländernas nationella strategier. Programmets syfte är att identifiera de mest verkningsfulla och kostnadseffektiva åtgärder som kan vidtas på EU-nivå för att säkerställa att åtagandena under Kyotoprotokollet uppnås. ECCP fokuserar på områdena energi, transport, industri och jordbruk. Arbetet bedrivs i olika grupper där representanter från medlemsländerna, industrin, miljöorganisationer och kommissionen ingår.

I juni 2001 publicerade ECCP en rapport, i vilken bl.a. poängterades möjligheten att arbeta med ett system för handel med utsläppsrätter inom EU. I oktober 2001 presenterade kommissionen i ett kommissionsmeddelande vilka förslag till strategier och åtgärder man avser att lägga fram för vidare behandling i rådet och EU-parlamentet. Samtidigt lade kommissionen fram sitt förslag till direktiv för handel med utsläppsrätter. Beträffande detta och den fortsatta behandlingen av förslaget, se vidare avsnitt 2.2.

2.1.3 Sveriges klimatpolitik

Sverige har aktivt arbetat för att begränsa utsläpp av växthusgaser sedan slutet av 1980-talet. Tidiga riksdagsbeslut inom området var 1987 års beslut om miljöpolitiken inför 1990-talet⁴, och 1991 års⁵ respektive 1993 års⁶ klimatpolitiska beslut. Vidare gav riksdagens energipolitiska beslut från år 1997 riktlinjer för en klimatstrategi på energiområdet⁷.

I propositionen Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige föreslog regeringen 15 miljö kvalitetsmål, vilka fastställdes av riksdagen i april 1999 (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6, rskr. 1998/99:183). Miljö kvalitetsmålet ”Begränsad klimatpåverkan” innebär att det internationella åtgärdsarbetet bör inriktas på att halten av koldioxid i atmosfären stabiliseras på en nivå lägre än 550 ppm samt att halterna av övriga växthusgaser i atmosfären inte ökar. Då klimatfrågan är global till sin natur kan målet endast nås om insatser görs i alla länder.

Vidare har regeringen i propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56) bedömt att utsläppen av koldioxid från transporter som etappmål år 2010 bör ha stabiliserats på 1990 års nivå. För trafiken har regeringen bedömt att de transportpolitiska etappmålen för en god miljö även fortsatt bör gälla (prop. 2001/02:20).

I 2002 års klimatpolitiska beslut (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, 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 2002 års klimatpolitiska beslut skall det nationella målet att minska utsläppen av växthusgaser med minst fyra procent uppnås utan kompensation för upptag i sänkor och utan användning av flexibla mekanismer. Vid en kontrollstation år 2004 avser regeringen att överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.

⁴ Prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23. I detta riksdagsbeslut gavs frågan om risken för långsiktiga klimatförändringar till följd av bl.a. koldioxidutsläpp vid förbränning av fossila bränslen för första gången stor uppmärksamhet.

⁵ Prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338, prop. 1990/91:88, bet. 1990/91:NU40, rskr. 1990/91:373.

⁶ Prop. 1992/93:179 bil. 1, s. 33, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:361.

⁷ Prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:212.

2.2 EU:s direktiv om handel med utsläppsrätter

I oktober 2001 publicerade Europeiska kommissionen ett förslag till direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.⁸

Som framgått av avsnitt 1.1 fattades formellt beslut om direktivet efter språklig granskning den 13 oktober 2003.⁹

Enligt handelsdirektivet skall systemet för handel med utsläppsrätter införas den 1 januari 2005. Direktivet delar upp handeln i två tidsperioder. Den första handelsperioden 2005–2007, som föregår Kyotoprotokollets första åtagandeperiod, är delvis tänkt att fungera som en läroperiod för EU och dess medlemsländer.

För perioden 2005–2007 avser systemet för handel med utsläppsrätter inom EU endast växthusgasen koldioxid och omfattar anläggningar inom energiintensiv industri och förbränningsanläggningar över viss effektnivå inom kraft- och värmeproduktion.

Som huvudregel gäller att handelssystemet skall vara obligatoriskt för de anläggningar som omfattas.¹⁰ Genom införandet av handelsdirektivet åläggs medlemsstaterna att se till att från och med den 1 januari 2005 inga anläggningar som omfattas av direktivet bedriver verksamhet som resulterar i CO₂-utsläpp utan att verksamhetsutövaren har tillstånd för detta. Systemet bygger således på att berörda verksamhetsutövare skall ansöka om tillstånd att släppa ut växthusgaser. Tillståndsansökan, som skall prövas av en behörig myndighet som respektive medlemsland utser, skall bl.a. innehålla uppgifter om verksamheten, råvaror och insatsvaror vars användning sannolikt kommer att leda till utsläpp samt planerade åtgärder för att övervaka utsläppen.

Medlemsstaterna skall sedan tilldela utsläppsrätter till de anläggningar som har tillstånd. Fördelningen av utsläppsrätter skall bygga på en nationell fördelningsplan som medlemsstaten skall utveckla, i

⁸ Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgas inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (KOM(2001) 581 slutlig).

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EGT L 275, 25.10.2003).

¹⁰ Under vissa förutsättningar kan dock en anläggning beviljas ett tillfälligt undantag från att omfattas av systemet, fram till och med den 31 december 2007. För att EG-kommissionen (efter ansökan från berörd medlemsstat) skall medge ett sådant tillfälligt undantag krävs bl.a. att berörda anläggningar till följd av nationell politik ändå kommer att begränsa sina utsläpp lika mycket som om de omfattades av handelssystemet, kommer att vara underkastade krav på övervakning, rapportering och kontroll som motsvarar vad som föreskrivs i handelsdirektivet, och – om de nationella kraven inte följs – kommer att vara underkastade påföljder som åtminstone motsvarar de som gäller för handelssystemet.

enlighet med kriterier som framgår av bilaga III i handelsdirektivet. Efter varje kontrollperiod, dvs. varje år, skall anläggningarna redovisa rätt antal utsläppsrätter till den myndighet medlemslandet utsett, annars utgår sanktioner.

För närmare detaljer om handelsdirektivets innehåll hänvisar delegationen till sitt första delbetänkande (SOU 2003:60), där en utförlig beskrivning givits av detta. Det bör dock påpekas att SOU 2003:60 baserades på ministerrådets gemensamma ståndpunkt från december 2002. Genom Europaparlamentets ställningstagande till direktivförslaget sommaren 2003 skedde vissa smärre förändringar av direktivet. Av dessa finns i det här sammanhanget skäl att särskilt peka på följande:

- I p. 25 i de inledande motiveringarna till handelsdirektivet sägs att program och åtgärder bör genomföras på medlemsstats- och gemenskapsnivå inom alla sektorer av EU:s ekonomi, inte bara industri- och energisektorerna, så att en avsevärd minskning av utsläppen åstadkoms. Jämfört med ministerrådets gemensamma ståndpunkt har parlamentet i sammanhanget lagt till att kommissionen i synnerhet bör 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.
- Beträffande fördelningsmetod för utsläppsrätter (artikel 10) har parlamentet slagit fast att medlemsstaterna för den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 skall fördela *minst 95 procent* av rätterna gratis, medan ministerrådet förespråkade att 100 procent skulle fördelas gratis. (För den femårsperiod som börjar den 1 januari 2008 har inga förändringar skett jämfört med ministerrådets gemensamma ståndpunkt, utan i det fallet gäller fortfarande att medlemsstaterna skall fördela minst 90 procent av utsläppsrätterna gratis.)
- Förutsättningarna för medlemsstaterna att hos kommissionen ansöka om tillfälliga undantag från gemenskapens system fram till och med den 31 december 2007 (artikel 27) har förändrats. Parlamentet har fastslagit att denna möjlighet *endast skall avse enskilda anläggningar*, medan ministerrådet ansåg att den borde gälla för såväl enskilda anläggningar som hela verksamhetsområden.

- Enligt artikel 30 skall kommissionen – på grundval av erfarenheterna av tillämpningen av handelsdirektivet och de framsteg som gjorts i fråga om övervakningen av utsläpp av växthusgaser – med hänsyn till den internationella utvecklingen sammanställa en rapport om tillämpningen av direktivet, vilken skall överlämnas till Europaparlamentet och rådet senast den 30 juni 2006. Parlamentet har gjort vissa preciseringar beträffande vad kommissionen skall beakta i rapporten. Till exempel säger parlamentet explicit (i artikel 30, p. 2a) beträffande frågan om systemet bör utvidgas till att omfatta även andra sektorer än de som specificeras i direktivets bilaga I att sådana sektorer kan vara ”*bland annat kemisk industri, aluminiumindustrin och transportsektorn*”. Ministerrådet talade i motsvarande fall endast allmänt om ”*andra verksamheter*”.
- Parlamentet betonar starkare än ministerrådet att 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 (p. 19 i de inledande motiveringarna till direktivet). Samtidigt bör dock sägas att förutsättningarna beträffande de projektbaserade mekanismerna kan komma att förändras till följd av kommissionens per den 23 juli 2003 framlagda förslag till ett s.k. länkdirektiv¹¹. I detta diskuteras hur JI- och CDM-tillgodohavanden skall erkännas så att de kan användas inom ramen för gemenskapens system för handel med utsläppsrätter. Kommissionen föreslår att krediter från JI/CDM skall kunna användas i handelssystemet från och med perioden 2008–2012. I handelsdirektivets artikel 30, p. 3 anges emellertid (i såväl ministerrådets som parlamentets versioner) att utsläppstillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna kommer att erkännas för användning i handelssystemet ”*enligt de närmare bestämmelser som antas av Europaparlamentet och rådet på förslag från kommissionen, vilka bör tillämpas parallellt med gemenskapens system 2005*”. Eftersom tidsperspektiven är oförenliga föreslår kommissionen i förslaget till länkdirektiv att handelsdirektivets artikel 30, p. 3 skall utgå.

¹¹ Förslag till Europaparlamentets och Rådets Direktiv om ändring av direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektmechanismer (KOM(2003) 403 slutlig).

2.3 FlexMex2-utredningens första delbetänkande (SOU 2003:60)

Delegationen lämnade sitt första delbetänkande (Handla för bättre klimat, SOU 2003:60) i maj 2003. I detta redovisade delegationen framför allt sin syn på de principer som skall ligga till grund för fördelningen av utsläppsrätter och hur den nationella fördelningsplanen bör utformas för svensk del inför det EU-omfattande system för handel med utsläppsrätter som skall införas från den 1 januari 2005. SOU 2003:60 baserades på ministerrådets gemensamma ståndpunkt från december 2002.

I det följande sammanfattas de förslag som lämnades i SOU 2003:60.

2.3.1 Förslag avseende tilldelningsprinciper i delbetänkande 1

Vad gäller principer för att fördela utsläppsrätter i samband med införandet av ett europeiskt handelssystem för perioden 2005–2007 kan delegationens förslag sammanfattas i följande punkter:

- Det är den *tilldelade* mängden utsläppsrätter till den handlande sektorn som skall avräknas mot det nationella mål, som skall uppnås för perioden 2008–2012. Riksdagen skall vid kontrollstationen år 2004, som komplement, överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.
- Delegationen vill understryka att trots att den statistik som ligger till grund för delegationens ställningstagande vad gäller den handlande sektorn kvalitetssäkrats i särskild ordning, så är den ändå behäftad med stor osäkerhet. Detta omdöme gäller även de prognoser som använts.
- Delegationen gör bedömningen att den handlande sektorns behov av utsläppsrätter kan uppgå till cirka 24 Mton CO₂ per år under perioden 2005–2007. Bedömningen baseras på följande beräkningar:
 - Historiska bränslerelaterade utsläpp: 11,2 Mton CO₂
 - Historiska icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp: 6,2 Mton CO₂

- Statistisk osäkerhet¹²: 2,0 Mton CO₂
- Nya deltagare, varav
 - Nya anläggningar: 2,0 Mton CO₂
 - Prognos ökning av råvarurelaterade utsläpp: 2,3 Mton CO₂
 - Övrigt: 0,6 Mton CO₂
- Den slutliga siffra som skall utgöra den handlande sektorns totala antal utsläppsrätter kommer att fastställas av regeringen efter remissbehandling av delegationens delbetänkande inför propositionen i fråga under hösten 2003. I det sammanhanget bör regeringen göra en avvägning mellan den handlande sektorns utrymme och andra sektorerers behov. Riksdagens beslut mot bakgrund av regeringens proposition under hösten 2003 skall utgöra grunderna för den fördelningsplan som regeringen skall inlämna till kommissionen senast den 31 mars 2004.
- Fördelning till sektorer respektive anläggningar skall baseras på historiska aktiviteter.
- Koldioxidutsläppen i varje sektor delas upp i *utsläpp från råvaror*, som fram till och med år 2007 *inte är utbytbara* om man vill tillverka produkten och *utsläpp från bränslen*, som är *utbytbara* och som används med det primära syftet att producera kraft-, värme-, eller transportenergi.
- De genomsnittliga utsläppen under fyraårsperioden 1998–2001 skall ligga till grund för fördelningen av det totala antalet utsläppsrätter. I det fall exceptionella förhållanden (t.ex. haverier eller omfattande ombyggnader) rådde för en anläggning under ett år under denna tidsperiod skall verksamhetsutövaren kunna ansöka om att anläggningen får tilldelningen av utsläppsrätter baserad på de genomsnittliga utsläppen under en treårsperiod.
- Möjligheten för medlemsstaten att, enligt artikel 27, ansöka om tillfälligt undantag för vissa anläggningar (s.k. opt-out) bör inte användas.

¹² På grund av den osäkerhet som är förknippad med det historiska statistiska underlaget innehåller den handlande sektorns totala behov av utsläppsrätter ett tillägg på 2 Mton CO₂ per år för att ta hänsyn till risken att tillgängliga data underskattar den faktiska utsläppsnivån i de historiska data som ligger till grund för delegationens bedömning. Tillägget representerar hälften av den statistiskt uppskattade möjliga underskattningen.

- Möjligheten för medlemsstaten att bedriva handel med utsläppsrätter för anläggningar under de kapacitetsgränser som anges i direktivets bilaga I, bör inte användas.
- Det krävs ytterligare åtgärder för att öka kraven på transportsektorns bidrag till en begränsad klimatpåverkan. En övergripande strategi bör utarbetas för effektivisering av transportsystemet, införande av mer bränsleeffektiva fordon samt för hur förnybara energislag skall introduceras inom olika sektorer. Delegationen påpekar behovet av att redan nu bl.a. analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att inkludera transportsektorn i den handlande sektorn under Kyotoprotokollets första åtagandeperiod 2008–2012 i syfte att begränsa utsläppen av växthusgaser. Därutöver förespråkar delegationen att verksamheter som inte omfattas av handelsdirektivet, under åtagandeperioden 2008–2012 skall ges möjlighet att delta i handelssystemet som ett sätt att tillgodose det avtalskrav som enligt miljöriktlinjerna punkt 51.1¹³ krävs för att få nedsättning eller undantag från sådana skatter som införts av miljöskäl.
- Nya deltagare (new entrants) beaktas när det för handel tillgängliga totala antalet utsläppsrätter fastställs. Till nya deltagare räknas dels de verksamheter som fått sitt *första tillstånd* för utsläpp av växthusgaser eller som har *förnyat sitt tillstånd* för utsläpp av växthusgaser efter det att den nationella fördelningsplanen anmälts till kommissionen. Delegationen föreslår att den prognostiserade ökningen av icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp som sker mellan år 2001 och år 2005 i den nationella fördelningsplanen bokförs under rubriken *nya deltagare som förnyat sitt tillstånd* och fördelas årligen under perioden 2005–2007. Delegationen återkommer till regelsystemet för nya deltagare när ytterligare förtydliganden erhållits av kommissionen.
- Tidigare vidtagna åtgärder (early action) beaktas delvis genom att den genomsnittliga utsläppsmängden under åren 1998–2001 används vid fördelningen.
- Undantag från deltagande i handelssystemet under perioden 2005–2007 skall inte kunna lämnas med hänvisning till långsiktiga avtal. Delegationen konstaterar att enligt miljöriktlinjerna punkt 51.1 är det, som grund för att få undantag eller

¹³ Community guidelines on State aid for environmental protection (2001/C 37/03).

nedsättning av skatter som införts av miljöskäl, likvärdigt om företagen deltar i handelssystemet eller har långsiktiga avtal med staten.

- Beslut om tilldelade mängder utsläppsrätter för respektive år under perioden 2005–2007 skall fattas senast den 1 oktober 2004.
- Det statistiska kvalitetssäkringsarbete som redan påbörjats bör utvecklas vidare och utvidgas till att omfatta andra sektorer som medverkar till klimatförändringar. Vidare bör samarbetet när det gäller prognosarbetet utvecklas och förstärkas mellan i första hand Konjunkturinstitutet och Energimyndigheten. En strategisk plan för detta samarbete bör skyndsamt utvecklas.
- En överordnad konsekvensanalys och koordinering av hanteringen av befintliga och föreslagna styrmedel inom miljöområdet saknas i dag. Delegationen föreslår därför att regeringen utreder förutsättningarna och formerna för hur en sådan nödvändig samordning skall komma till stånd.

2.3.2 Förslag avseende utsläppshandel, koldioxidskatt och finansiering i delbetänkande 1

I betänkandet övervägde delegationen tre alternativ när det gäller frågan om koldioxidskatten bör behållas (eventuellt inklusive vissa begränsningsregler) eller tas bort i de sektorer som kommer att omfattas av handel med utsläppsrätter. Delegationen gjorde följande bedömning:

- SNED:s¹⁴ förslag till nytt energiskattesystem har inte remissbehandlats¹⁵ och det återstår ett visst utredningsarbete för att klarlägga de praktiska förutsättningarna för att genomföra ett alternativ där koldioxidskatten inklusive vissa begränsningsregler behålls. Delegationen vill därför i detta läge inte förorda något av de alternativ som undersöks i betänkandet utan föreslår i stället att frågan om koldioxidskattens ställning i det framtida systemet för handel med utsläppsrätter tas upp till ytterligare belysning i delegationens fortsatta utredningsarbete.

¹⁴ Svåra skatter! Betänkande från Skattnedsättningskommittén (SOU 2003:38).

¹⁵ Observera att delbetänkandet lämnades i maj 2003. Remissbehandling av SNED har där efter skett.

Därvid torde också större klarhet vara vunnen i fråga om försättningsarna för att SNED:s förslag till nytt energiskattesystem kommer att införas. Delegationen anser att finansieringen av förslagen skall finansieras inom i första hand energi- och miljöskattesystemet.

2.3.3 Förslag avseende organisatoriska frågor i delbetänkande 1

Delegationens förslag kan sammanfattas i följande punkter:

- Systemet med handel med utsläppsrätter, med sin marknadslösning, skiljer sig från miljöbalkens regelsystem. Det kan därför finnas skäl att låta de båda systemen verka skilda från varandra för att få en effektiv ordning, och mot denna bakgrund inrätta en ny myndighet för administrationen av handel med utsläppsrätter.
- Förberedelsetiden är dock knapp fram till dess handelssystemet skall vara i funktion fr.o.m. den 1 januari 2005. Av praktiska skäl bör därför flertalet av de uppgifter som skall utföras inför och under perioden 2005–2007 läggas på redan befintliga myndigheter, på central nivå framför allt Energimyndigheten och Naturvårdsverket.
- För att ändå skapa en mer oberoende beslutsprocess för handeln med utsläppsrätter bör en fristående mindre myndighet med övergripande ansvar för frågorna inrättas.
- Regeringen bör uppdra åt delegationen att tillsammans med Energimyndigheten, Naturvårdsverket och SCB utarbeta ytterligare underlag för den fortsatta beredningen av fördelningsplanen. Nödvändiga lagförslag bör tas fram av delegationen.
- Uppdraget att som behörig myndighet pröva tillstånd avseende rätt att efter den 1 januari 2005 bedriva verksamhet som resulterar i CO₂-utsläpp som omfattas av handelsdirektivet bör ges antingen till Svenska Kraftnät eller till länsstyrelserna. Naturvårdsverket bör skyndsamt ges i uppdrag att utveckla regler, kriterier och system för tillståndsförfarandet.
- Beslut om tilldelning av utsläppsrätter bör fattas av den fristående mindre myndighet delegationen föreslår inrättas.

Naturvårdsverket bör ges i uppgift att ta emot och bereda ansökningar om tilldelning av utsläppsrätter, och i samråd med Energimyndigheten och NUTEK lämna förslag till beslut.

- Beslut om tillstånd och tilldelning skall kunna överklagas. Även andra beslut skall normalt kunna överklagas.
- Arbetsuppgiften att utfärda utsläppsrätter till verksamhetsutövare bör antingen ges till Naturvårdsverket eller till den organisation som senare kommer att ges i uppgift att föra register över aktörernas innehav av utsläppsrätter och av förändringar av detsamma.
- Naturvårdsverket och Energimyndigheten bör ges i uppdrag att gemensamt ta fram lämplig information och att sedan sprida denna till verksamhetsutövare, allmänhet m.fl.
- Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utveckla lämpliga förfaranden för kontroll, övervakning, annullering av rätter m.m. som skall ske under 2005–2007. I uppdraget bör även ingå att överväga eventuella organisatoriska frågor som kan aktualiseras. Arbetet bör ske i samråd med FlexMex2-utredningen och Energimyndigheten.
- Med en grov uppskattning bedöms arbetsuppgifterna inför den första perioden 2005–2007, vilka främst kommer att utföras under år 2004, komma att kosta ca 15–20 mkr. Den löpande verksamheten under åren 2005–2007 torde bli klart mindre kostnadskrävande, uppskattningsvis kan årskostnaden komma att uppgå till högst ca 5 mkr. Åtminstone delar av finansieringsbehovet bör kunna täckas med avgifter.
- Arbetet under perioden 2005–2007 bör utvärderas i god tid före nästa period, varvid bl.a. organisationsfrågan på nytt bör övervägas.

2.4 Regeringens proposition med anledning av delbetänkande 1

Regeringen har för avsikt att lämna en proposition till riksdagen i de frågor som behandlats i delegationens första delbetänkande. Innehållet i en sådan proposition skulle kunna ha påverkat skrivningarna i förevarande delbetänkande. I samband med slutjuste-

ringen av delbetänkandet har regeringen ännu inte lagt propositionen på riksdagens bord. Detta delbetänkande bygger därför på delegationens första delbetänkande och bl.a. de remissynpunkter som delbetänkandet föranledde.

3 Handelsdirektivet genomförs i etapper

Enligt handelsdirektivet skall medlemsstaterna senast den 31 december 2003 ha genomfört direktivet i sin lagstiftning (artikel 31). Flera medlemsstater har deklarerat att det med tanke på den korta tid som står dem till buds inte är möjligt att klara ett genomförande till den 31 december 2003. De har vidare anfört att all lagstiftning skall finnas på plats i god tid före den 1 januari 2005. Inte heller för Sverige är det möjligt att genomföra nödvändig lagstiftning till den 31 december 2003, med hänsyn till den ordning som gäller för beredning av lagstiftning. Detta gäller särskilt som rättsakter som handelsdirektivet hänvisar till förmodligen inte kommer att vara antagna vid den tidpunkten. Så är t.ex. fallet beträffande den registerförordning som enligt artikel 19.3 skall finnas för att direktivet skall kunna genomföras.

Delegationen anser mot den här bakgrunden att det mest ändamålsenliga är att lägga fram förslag i en sådan ordning och vid sådana tidpunkter att det skall kunna finnas ett fungerande regelverk på plats den 1 januari 2005. Delegationen avser därför att lägga fram förslag på genomförandet av handelsdirektivet uppdelat på tre etapper:

- Etapp 1 innehåller förslag som är avsedda att träda i kraft den 1 juli 2004 och innefattar huvudsakligen tillstånds- och tilldelningsfrågor. Sådana förslag lämnas i det här betänkandet.
- Etapp 2 kommer att innehålla förslag som är avsedda att skapa förutsättningar för en handel med utsläppsrätter och förslag på redovisning och kontroll av handeln. Detta förslag kommer att avlämnas under våren 2004.
- Etapp 3 kommer att omfatta bestämmelser i handelsdirektivet som reglerar förhållanden efter den 1 januari 2008 liksom det s.k. länkdirektivet. I det förslag till länkdirektiv som kommissionen avlämnat regleras hur de projektbaserade mekanismerna

gemensamt genomförande (JI) och mekanismen för ren utveckling (CDM) skall kopplas till handelssystemet (jfr. artikel 30 i handelsdirektivet).

I avsnitten 3.1 till 3.3 beskrivs översiktligt vad som kommer att behandlas under respektive etapp.

3.1 Regler som tillskapas under den första etappen

I den här etappen ligger tyngdpunkten på tillstånds- och tilldelningsfrågor. Vidare finns här ett avsnitt om handelsdirektivets bestämmelser i förhållande till miljörättsliga regler på nationell nivå och på EU-nivå. Frågor om påföljder, tillsyn och överklagande som är knutna till tillstånd och tilldelning behandlas också i den här etappen.

3.1.1 Tillstånd

Den första etappen av delegationens arbete med handelsdirektivet avser förslag som skall gälla fr.o.m. den 1 juli 2004. Vid den tidpunkten måste det finnas regler på plats för att en verksamhetsutövare skall kunna ansöka om tillstånd till utsläpp. Enligt artikel 4 i handelsdirektivet erfordras tillstånd till utsläpp av koldioxid fr.o.m. den 1 januari 2005. Kravet gäller de anläggningar som närmare anges i direktivet.

3.1.2 Tilldelning av utsläppsrätter

När det gäller tilldelning av utsläppsrätter så gäller även här att förslagen skall gälla fr.o.m. den 1 juli 2004 och att verksamhetsutövaren från den tidpunkten skall kunna ansöka om tilldelning. Tiden kommer att vara knapp för den myndighet som skall fatta beslut om tilldelning till anläggningsnivå, eftersom beslut om tilldelning enligt handelsdirektivet skall meddelas senast den 30 september 2004. Tilldelningen skall då ha föregåtts av att regeringen fattat beslut om en nationell fördelningsplan senast den 31 mars 2004. Kommissionen skall senast den 30 juni 2004 godta eller avslå fördelningsplanen. Den nationella fördelningsplanen kommer att beslutas mot bakgrund av de principer som förelagts riksdagen.

Uppgifter om tilldelning till olika anläggningar i den nationella fördelningsplanen bör lämnas men uttryckligen förklaras vara exempel på vad resultatet av de angivna principerna kan bli. Den nationella fördelningsplanen kommer därmed inte att vara bindande för de enskilda anläggningarna. Tilldelningen får i stället prövas i ett vanligt förvaltningsförfarande efter ansökan. Visserligen skall den ske på grundval av fördelningsplanen, men dennas principer bör komma till uttryck i en lag om handel med utsläppsrätter. Vederbörande myndighet bör därför kunna direkt tillämpa lagens bestämmelser om tilldelning och på grundval av dessa fatta beslut som är fristående från fördelningsplanen.

3.1.3 Övriga frågor

I ett särskilt avsnitt tar delegationen upp frågor om hur handelsdirektivet förhåller sig till miljörättsliga bestämmelser på nationell nivå och på EU-nivå. På nationell nivå är det främst handelsdirektivets förhållande till miljöbalken och på EU-nivå förhållandet till IPPC-direktivet som är av intresse.

I handelsdirektivet finns bestämmelser om påföljder. I en allmän bestämmelse föreskrivs att dessa skall vara effektiva, proportionella och avskräckande. Förslag till påföljder som är knutna till tillstånds- respektive tilldelningsförfarandet redovisas. Frågor om tillsyn och överklagande behandlas även i den första etappen.

3.2 Regler som tillskapas under den andra etappen

Genom de förslag som avses att avlämnas under våren 2004 kommer det att finnas ett komplett lagförslag för handeln med utsläppsrätter. Förutom att den lagstiftning som redogjorts för under etapp 1 skall, med nödvändiga justeringar, överföras till en komplett lag om handel med utsläppsrätter så skall i denna etapp inarbetas bestämmelser som har betydelse för själva handeln med utsläppsrätter (avsnitt 3.2.1). I etappen kommer också att ingå regler för en effektiv rapportering och kontroll av de faktiska utsläppen samt den administration som blir nödvändig för att tillse att verksamhetsutövaren redovisar in till myndigheten tillräckligt många utsläppsrätter i förhållande till de faktiska utsläppen (avsnitt 3.2.2). Vidare måste det införas ytterligare skadestånds- och

straffrättsliga regler samt ytterligare tillsynsregler m.m. som hänger samman med de ovan angivna kompletteringarna (avsnitt 3.2.3). Härigenom erhålls en komplett lag om utsläppsrätter som kan träda i kraft den 1 januari 2005.

3.2.1 Handel med utsläppsrätter

Under detta avsnitt är det tänkt att finnas det regelverk som behövs för att en handel med utsläppsrätter skall bli möjlig. Det är dock inte tänkt att finnas några särskilda regler om var eller hur handeln skall bedrivas utan sådana frågor förväntas marknaden själv att ta hand om. Istället skall regelverket behandla utfärdande av utsläppsrätter, kontoförings-/registerfrågor, rättsverkan av registrering, behandling av personuppgifter samt skatterättsliga- och redovisningsmässiga konsekvenser för utsläppsrätterna.

3.2.2 Kontroll och rapportering

Under detta avsnitt är tänkt att behandlas regler kring rapporteringen av utsläpp till myndigheten, kontrollen av rapporteringen, vem som bör utföra kontrollen, redovisningen av utsläppsrätter till myndigheten, annullering av utsläppsrätter samt avgifter om man inte redovisar till myndigheten tillräckligt många utsläppsrätter.

3.2.3 Övriga frågor

Under detta avsnitt kommer att behandlas de ytterligare påföljder och skadeståndsbestämmelser som blir nödvändiga på grund av det regelverk som angivits under 3.2.1 och 3.2.2. Detsamma gäller ytterligare tillsyns- och överklagandebestämmelser. Vidare kan det vara aktuellt att ta in bestämmelser för att finansiera systemet.

3.3 Regler som tillskapas under den tredje etappen

För närvarande går det inte i detalj att precisera vilka regler som behöver tas fram. De områden som kan bli aktuella att behandla är bl.a. följande:

- Reglering av hur de projektbaserade mekanismerna gemensamt genomförande (JI) och mekanismen för ren utveckling (CDM) skall kopplas till handelssystemet.
- Förutsättningarna för och konsekvenserna av att inkludera andra sektorer i handelssystemet.
- Förutsättningarna för och konsekvenserna av att inkludera andra växthusgaser än koldioxid i handelssystemet.
- Förutsättningarna för och konsekvenserna av att högst 10 procent av utsläppsrätterna kan auktioneras ut under perioden 2008–2012.
- Förutsättningarna för att medlemsstater i EU skall kunna handla med länder utanför EU.

4 Tillstånd till utsläpp av koldioxid

Genom införandet av handelsdirektivet åläggs medlemsstaterna att se till att från och med den 1 januari 2005 inga anläggningar som omfattas av direktivet bedriver verksamhet som resulterar i CO₂-utsläpp utan att verksamhetsutövaren har tillstånd till detta.

Systemet bygger således på att berörda verksamhetsutövare skall ansöka om tillstånd att släppa ut växthusgaser. Tillståndsansökan, som skall prövas av en behörig myndighet som respektive medlemsland utser, skall bl.a. innehålla uppgifter om verksamheten, råvaror och insatsvaror vars användning sannolikt kommer att leda till utsläpp samt planerade åtgärder för att övervaka utsläppen. Medlemsstaterna skall sedan tilldela utsläppsrätter till de anläggningar som har tillstånd enligt kriterier som beskrivs närmare i kapitel 5. Efter varje kontrollperiod, dvs. varje år, skall berörda anläggningar redovisa rätt antal utsläppsrätter till den myndighet medlemslandet utsett, annars utgår sanktioner.

I detta kapitel beskrivs det förfarande som måste till för att tilldela berörda anläggningar det tillstånd som krävs enligt handelsdirektivet. Först redogörs för vilka sektorer och anläggningstyper som omfattas av handelssystemet (4.1). Därefter ges en allmän bakgrund om tillstånd enligt handelsdirektivet (4.2). Sedan lämnar delegationen förslag om vilka villkor som bör gälla för tillstånd (4.3), om samordnat tillståndsförfarande (4.4) och om organisation och handläggning av tillståndsärenden (4.5). Slutligen behandlas återkallelse av tillstånd (4.6).

4.1 Sektorer och anläggningstyper som omfattas av handelssystemet

Delegationens förslag: Systemet skall omfatta anläggningar inom energiintensiv industri och förbränningsanläggningar över en viss effektnivå inom kraft- och värmeproduktion. Handelssystemet omfattar inte anläggningar eller delar av anläggningar som används för forskning, utveckling och provning av nya produkter och processer.

Regeringen bemyndigas att bestämma vilka anläggningar inom sektorerna för energi, produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustri samt pappers-, papp- och pappersmassaindustri, som skall omfattas av tillståndsplikt.

De sektorer och anläggningstyper som omfattas av handelssystemet framgår av faktaruta 4.1.

Faktaruta 4.1. Sektorer och anläggningstyper enligt handelsdirektivet

Energisektorn

- Förbränningsanläggningar med en tillförd effekt på mer än 20 MW (med undantag för anläggningar för hantering av farligt avfall och kommunalt avfall).
- Mineraloljeraffinaderier
- Koksverk

Produktion och bearbetning av järnmetaller

- Anläggningar för rostning och sintring av metallhaltig malm (inklusive svavelhaltig malm).
- Anläggningar för tackjärns- eller ståltillverkning (primär- eller sekundärsmältning) inklusive stränggjutning, med en kapacitet som överstiger 2,5 ton per timme.

Mineralindustrin

- Anläggningar för produktion av cementklinker i roterugn med en produktionskapacitet som överstiger 500 ton per dygn, eller av kalk i roterugn med en produktionskapacitet som överstiger 50 ton per dygn eller i andra typer av ugnar med en produktionskapacitet som överstiger 50 ton per dygn.

- Anläggningar för produktion av glas, inklusive sådana som är avsedda för tillverkning av glasfibrer, med en smältningskapacitet som överstiger 20 ton per dygn.
- 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 m³ och med en sättningsdensitet på mer än 300 kg/m³.

Annan verksamhet

Industriella anläggningar för framställning av:

- pappersmassa av trä eller andra fibermaterial,
- papper och papp där produktionskapaciteten överstiger 20 ton per dygn.

På uppdrag av FlexMex2-utredningen har ÅF-Energikonsult kartlagt hur många svenska anläggningar som kan antas komma att omfattas av direktivet.¹

Den fortsatta beredningen av direktivet har lett till två tolkningsförändringar jämfört med delbetänkande I. Det gäller tolkningen av anläggningsbegreppet inom *energisektorn*. För det första skall flera pannor som är sammankopplade i ett och samma fjärrvärmenät räknas som separata anläggningar, och inte som en anläggning som delegationen antog i sitt första delbetänkande. För det andra skall pannor under 20 MW ingå i handelssystemet om de ingår i ett fjärrvärmenät, förutsatt att effekten i nätets samlade pannor överstiger 20 MW. Antalet berörda anläggningar i energisektorn blir härmed 100–150 stycken fler än vad som angavs i delbetänkande I. Det bör dock noteras att de pannor som nu skall räknas som separata anläggningar redan omfattades av den förra definitionen, varför antalet företag som berörs inte ökar. Inte heller bortfaller någon anläggning som tidigare medräknades. Koldioxidutsläppen från energisektorn förändras därför inte.

Sammantaget innebär detta att i stället för totalt ca 300 anläggningar, som angavs i delbetänkande I, torde handelsdirektivet totalt omfatta ca 400–450 anläggningar. Det är dock inte nödvändigt för FlexMex2-utredningen att exakt ta ställning till vilka anläggningar

¹ ÅF-Energikonsults arbete har redovisats i rapporterna "Kartläggning av svenska anläggningar som omfattas av ett system för handel med utsläppsrätter" (september 2002), "Den handlande sektorns konkurrenssituation" (april 2003) samt "Kartläggning av svenska anläggningar som omfattas av ett system för handel med utsläppsrätter – revision och uppdatering" (maj 2003). En sammanfattning av kartläggningen finns i SOU 2003:60 kapitel 8.

som enligt handelsdirektivet skall ingå i systemet. Detta måste bedömas inom ramen för den praktiska tillämpningen av reglerna.

Beträffande energisektorn bör också noteras att det i handelsdirektivet talas om tillförd effekt, medan IPPC-direktivet talar om *installerad tillförd* effekt. Om endast tillförd effekt anges kan denna variera beroende på hur stor bränsletillförseln är, medan däremot installerad tillförd effekt torde utgå från vad anläggningen är dimensionerad för. Energimyndigheten har dock gjort bedömningen att det torde vara *installerad tillförd* effekt som avses i handelsdirektivet.²

Med farligt avfall respektive kommunalt avfall avses detsamma som i avfallsförordningen (2001:1063).

Flera industribranscher med relativt betydande utsläpp av koldioxid från sina processer omfattas inte av direktivet, t.ex. kemiindustrin. Ett antal av dessa industrier kvalificerar sig emellertid delvis ändå för systemet, eftersom de kopplat till den normala produktionen har energianläggningar vars tillförda bränsleeffekt är större än 20 MW. Sådana pannanläggningar förekommer inom industrigrenarna kemi, livsmedel, metall och trä.³ Det finns inom dessa industrigrenar även vissa anläggningar som helt och hållet omfattas av direktivet, främst inom kemiindustrin (raffinaderier) och metallindustrin (vissa anläggningar för produktion och bearbetning av järnmetaller).

Inom verksamhetsområdet *produktion och bearbetning av järnmetaller* omfattar handelsdirektivet anläggningar för rostning och sintring av metallhaltig malm (inklusive svavelhaltig malm), samt anläggningar för tackjärns- eller ståltillverkning (primär- eller sekundärsmältning) inklusive stränggjutning, med en kapacitet som överstiger 2,5 ton per timme.⁴ ÅF-Energikonsult bedömer att totalt 14 svenska anläggningar omfattas av direktivet, varav tre anläggningar för rostning och sintring och 11 anläggningar för tackjärns- eller ståltillverkning inklusive stränggjutning. Eftersom samtliga svenska anläggningar inom verksamhetsområdet är förhållandevis stora torde få gränsfall förekomma inom denna sektor.

² Energimyndigheten, Konsekvenser för Sverige av gränsen 20 MW (ER 13:2002).

³ Det går inte att utesluta att det kan finnas några ytterligare enskilda anläggningar inom branscherna i tabellen eller inom udda industrier som har en sammanlagd effekt som överstiger 20 MW och som inte kunnat identifieras av ÅF-Energikonsult.

⁴ I anslutning till tackjärns- och ståltillverkningen finns också energikrävande processer som varmvalsverk och gjuterier. ÅF-Energikonsults tolkning, för vilken man fått stöd av branschföreträdare, är att varken valsverk eller gjuterier omfattas av direktivet.

Verksamhetsområdet *mineralindustrin* består av ett stort antal industrigrenar, inom vilka produceras cement, kalk, glas, isoler-material, samt keramiska produkter såsom takpannor, tegel, eldfast sten, kakel, stengods och porslin. Nedan redovisas ÅF-Energikonsults bedömning av antalet anläggningar inom mineralindustrin som omfattas av handelsdirektivet.

Tabell 4.1. Antal anläggningar som omfattas inom mineralindustrin

Anläggningstyp	Antal anläggningar
Cement	3
Kalk	7
Glas	2
Glasfiber	1
Stenull*	3
Tegel, takpannor	3
<i>TOTALT</i>	<i>19</i>

* Viss osäkerhet råder om dessa anläggningar skall medräknas.

Verksamhetsområdet *annan verksamhet* avser industriella anläggningar för framställning av pappersmassa av trä eller andra fiber-material, samt papper och papp där produktionskapaciteten överstiger 20 ton per dygn.

Enligt ÅF-Energikonsult sker storskalig produktion av pappersmassa i 39 svenska anläggningar och storskalig produktion av papper och papp i 48 anläggningar. Det bör dock noteras att i 26 anläggningar är produktionen av pappersmassa integrerad med ett pappersbruk. Samtliga anläggningar har en kapacitet som överstiger 20 ton per dygn.

Antal anläggningar inom svensk massa- och pappersindustri som berörs av handelsdirektivet sammanfattas i tabell 4.2 nedan.

Tabell 4.2. Antal anläggningar som omfattas av annan verksamhet

<i>Anläggningstyp</i>	<i>Antal anläggningar</i>
Enbart pappersmassa	13
Enbart returpapper	7
Enbart papper och papp	15
Integrerade bruk	26
<i>TOTALT</i>	<i>61</i>

I tabell 4.3 nedan redovisas de samlade utsläppen för respektive verksamhetsområde under åren 1990 till 2001. Sammanställningen är gjord av IVL på uppdrag av delegationen. Data som använts är levererade av Naturvårdsverket som i sin tur beställt underlaget från det s.k. SMED-projektet. SMED är ett konsortium bestående av IVL, SCB och SMHI. Uppgifterna har dels inhämtats från energistatistiken som drivs av SCB, dels från miljörapporter inlämnade till länsstyrelser. Uppgifterna har kvalitetsgranskats och osäkerheten har uppskattats i redovisade uppgifter. SMED uppskattar den möjliga felmarginalen i redovisade värden till ca 20 procent.

Tabell 4.3. Koldioxidutsläpp från berörda anläggningar (miljoner ton CO₂, avrundningsfel kan förekomma)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Energisektorn ¹	4,9	6,1	6,9	6,7	8,2	7,4	8,7	7,7	7,6	6,8	6,0	7,0
Mineraloljeraffinaderier ²	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	1,9	2,2	2,3	2,1	2,3	2,3	2,3
Produktion och bearbetning av järnmetaller ³	2,6	2,8	2,6	3,2	3,6	3,5	3,1	3,6	2,8	3,3	3,3	3,8
Mineralindustrin	2,7	2,6	2,4	2,6	2,6	2,8	2,8	2,6	2,7	2,6	2,9	3,0
Annan verksamhet (papper och massa)	1,6	1,5	1,4	1,8	2,3	2,3	2,7	2,5	2,4	2,3	1,9	2,2
TOTALT	13,6	14,7	15,2	16,1	18,8	17,9	19,5	18,7	17,7	17,2	16,4	18,3

1) Inkluderar industripannor. Det bör noteras att utsläppen från dessa inte går att få särredovisade för den enskilda pannan, utan endast för hela anläggningen som den står i, vilket innebär att CO₂-utsläppen för industripannorna är något överskattade. Vidare inräknas i energisektorn i detta fall masugns gas och LD-gas som SSAB säljer för förbränning i kraftvärmeverken Lukab (Luleå) och OK2/OK3 (Oxelösund). Däremot ingår inte koksverk, och heller inte CO₂-utsläpp från förbränning av torv m.h.t. den bedömning delegationen gör avseende torv.

2) SMED redovisar inte värden för raffinaderierna för åren 1991-1993. De i tabellen angivna värdena för raffinaderierna åren 1991-1993 är beräknade som tidsviktade medelvärden (interpolation) av värdena för 1990 och 1994.

3) Inkluderar koksverk, men inte masugns gas och LD-gas som SSAB säljer för förbränning i kraftvärmeverken Lukab (Luleå) och OK2/OK3 (Oxelösund). Trots det står SSAB för ca 70 % av verksamhetsområdets utsläpp. Vidare är utsläpp från valsning (som inte omfattas av handelsdirektivet) inkluderade då de inte kan särskiljas i underlaget, vilket kan innebära att utsläppen överskattats med ca 0,2-0,3 Mton/år.

4.2 Allmänt om tillstånd

Delegationens förslag: Handelssystemet är obligatoriskt för de anläggningar som omfattas.

Från och med den 1 januari 2005 krävs tillstånd till utsläpp av koldioxid för anläggningar som omfattas av handelssystemet. För att få tillstånd skall verksamhetsutövaren ge in en skriftlig ansökan till tillståndsmyndigheten.

Har en ansökan om tillstånd ingetts till tillståndsmyndigheten senast den 31 december 2004 får verksamheten fortsätta att bedrivas tills lagakraftvunnet beslut föreligger.

Om samma verksamhetsutövare inom en och samma anläggning eller på en och samma plats utövar flera verksamheter som ingår i samma sektor skall dessa verksamheters produktionskapacitet räknas samman.

Delegationens bedömning: Den möjlighet som finns enligt artikel 24 i handelsdirektivet att från och med år 2005 låta handeln med utsläppsrätter även omfatta anläggningar under de kapacitetsgränser som anges för verksamheter i direktivets bilaga I bör kunna utnyttjas för att i handelssystemet införliva anläggningar som ingår i ett fjärrvärmenät.

De ledtider som gäller inför försöksperioden 2005–2007 är mycket korta. Det kan inte uteslutas att beslut i tillståndsärenden inte hinner fattas av tillståndsmyndigheten innan den 31 december 2004, eftersom tidsmarginalerna är mycket små. Det skulle innebära ett stort ingripande för en anläggning om verksamheten av det skälet inte får fortsätta. Därför skall verksamhetsutövare som lämnat in sin ansökan ha rätt att bedriva sin verksamhet tills det finns ett lagakraftvunnet beslut i tillståndsärendet. Innebär ett sådant beslut att verksamhetsutövaren får avslag på sin tillståndsansökan får verksamheten naturligtvis inte drivas vidare.

För flertalet anläggningstyper innehåller handelsdirektivet, som framgår av faktaruta 4.1, någon form av tröskelvärde, t.ex. krav på minsta produktionsvolym. Hur skall man då göra om en verksamhet består av flera enheter (t.ex. flera pannor), som var för sig inte kommer över tröskelvärdet? I direktivet anges att 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. Om flera verksamhetsutövare bedriver en anläggning utan att någon av dem har ett bestämmande inflytande så torde det vara på det sättet att produktionskapaciteten i respektive verksamhet inte skall läggas samman.

I handelsdirektivet används olika begrepp som är av central betydelse för tolkningen av direktivet. Sådana begrepp är t.ex. ”activity” och ”installation”. På uppdrag av delegationen har Swedpower AB lämnat ett utlåtande med en analys av vissa juridiska begrepp som förekommer i handelsdirektivet.⁵

Av Swedpower AB:s utlåtandet framgår att de nu nämnda begreppen inte varit föremål för prövning på vare sig nationell nivå eller på EU-nivå. Det är mot den bakgrunden som de slutsatser som presenteras i utlåtandet får ses.

Med utgångspunkt från handelsdirektivets definition av anläggning utgick delegationen i delbetänkandet SOU 2003:60 från att flera förbränningsanläggningar som är sammankopplade t.ex. i ett och samma fjärrvärmenät räknas som en och samma anläggning även om de geografiskt kan befinna sig långt ifrån varandra.

Efter ytterligare analys av handelsdirektivets definition av begreppet anläggning har delegationen kommit till slutsatsen att de förbränningsanläggningar som ingår i ett fjärrvärmenät men finns på skilda platser måste betraktas som separata anläggningar. Med den tidigare tolkningen skulle olika produktionsanläggningar för el som är anslutna till samma elnät vara att betrakta som en och samma anläggning, vilket skulle innebära att anläggningar inom energisektorn kraftigt skulle reduceras. Den nya tolkningen av begreppet synes stämma väl överens med hur anläggningar hanteras inom ramen för miljöbalken och IPPC-direktivet.

I delbetänkandet SOU 2003:60 förordade delegationen att de anläggningar som understeg de angivna kapacitetsgränserna inte skulle omfattas av handelssystemet.

Möjligheten att i handelssystemet inkludera anläggningar under de kapacitetsgränser som anges i handelsdirektivet skulle i huvudsak beröra anläggningar i energisektorn. ÅF-Energikonsult har i sin utredning konstaterat att t.ex. gränsen 20 MW för tillförd effekt skapar vissa gränsdragningsproblem. Samtidigt anger ÅF-Energi-

⁵ Utlåtande av Swedpower AB; Juridisk analys av vissa begrepp i EG:s förslag till handelsdirektiv samt i IPPC-direktivet (2002-06-05). Swedpowers synpunkter redovisas i SOU 2003:60, avsnitt 7.1.1.

konsult att det skulle röra sig om marginella koldioxidutsläpp som skulle kunna inkluderas i systemet, om kapacitetsgränsen sänktes.

Mot bakgrund av den ovan angivna förändringen av tolkningen av anläggningsbegreppet förordar delegationen nu att de anläggningar som ingår i ett fjärrvärmenät skall inkluderas i handels-systemet även om anläggningarna understiger tröskelvärdet, för att därmed skapa förutsättningar för att inkludera alla panncentraler som ingår i ett fjärrvärmenät. En förutsättning är dock att effekten i nätets samlade pannor överstiger 20 MW.

4.3 Villkor för tillstånd

Delegationens förslag: För att få tillstånd krävs att verksamhetsutövaren är i stånd att övervaka och rapportera utsläppen på ett tillförlitligt sätt. Övervakning skall ske genom beräkning eller mätning av utsläppen. Rapportering skall ske i enlighet med de riktlinjer som Europeiska kommissionen sannolikt kommer att besluta om i december 2003.

En verksamhetsutövare är skyldig att anmäla sådana förändringar av sin verksamhet som kan kräva ett förnyat tillstånd. Nytt tillstånd skall meddelas om verksamhetsutövaren kan övervaka och rapportera verksamheten även efter förändringen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om när anmälan krävs.

En ny verksamhetsutövare är skyldig att anmäla att han tagit över driften av en anläggning. Tillståndsmyndigheten skall i sådana fall meddela förnyat tillstånd.

För att få tillstånd krävs att verksamhetsutövaren kan övervaka och rapportera utsläppen på ett tillförlitligt sätt. Detta innebär att den beräkning av utsläppen som görs och den rapportering av utsläppen som sker så långt möjligt skall spegla de faktiska utsläppsförhållandena. I december 2003 kommer kommissionen sannolikt att besluta om riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser i enlighet med artikel 14 i handelsdirektivet. Varje verksamhetsutövare vid en anläggning skall efter slutet av varje kalenderår rapportera utsläppen från anläggningen under det be-

rörda kalenderåret till den behöriga myndigheten i enlighet med riktlinjerna i handelsdirektivets bilaga IV. Dessa riktlinjer är enligt artikel 14 bindande för medlemsstaten. Som redovisats i avsnitt 3.2.2 kommer frågor om rapportering och övervakning att behandlas i etapp två av delegationens genomförande av handelsdirektivet. Det är emellertid nödvändigt att till en del behandla dessa frågor redan nu, eftersom verksamhetsutövaren, för att få tillstånd till utsläpp av koldioxid från en anläggning, skall bedömas kunna övervaka och rapportera sina utsläpp. Uppgifter om hur verksamhetsutövaren avser att rapportera och övervaka sina koldioxidutsläpp skall han lämna redan i sin tillståndsansökan. Kommissionen skall utarbeta bindande riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläppen. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör ges i uppdrag att genomföra riktlinjerna.

Enligt artikel 7 i handelsdirektivet krävs i vissa fall förnyade tillstånd till utsläpp av koldioxid. En sådan situation är att verksamhetsutövaren förändrar anläggningens art eller funktion eller att anläggningen utvidgas. De krav på övervakning och rapportering som ställs när ett nytt tillstånd söks skall gälla vid förändringar av verksamheten. Enligt delegationen bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter när förnyat tillstånd krävs. En annan situation är att anläggningen övertas av en ny verksamhetsutövare vilket också kräver förnyat tillstånd.

4.4 Samordnat tillståndsförfarande

Delegationens förslag: En ny anläggning eller en befintlig anläggning för vilken det krävs ett förnyat tillstånd enligt artikel 14 i handelsdirektivet kan inte få ett sådant tillstånd om det saknas erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning.

En utsläppsrätt fyller två funktioner inom handelssystemet: dels att berättiga innehavaren till utsläpp av koldioxid, dels att kunna överlåtas. För dem som deltar i handelssystemet och som initialt tilldelas utsläppsrätter sker det under förutsättning att verksamheten

skall fortsätta att bedrivas. Vid tilldelningen krävs att verksamhetsutövaren innehar tillstånd till utsläpp av koldioxid. Någon prövning av om verksamhetsutövaren har erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller enligt äldre miljölagstiftning kommer inte att göras. Det får förutsättas att de anläggningar som är i drift vid tidpunkten för tilldelningen har erforderliga miljörättsliga tillstånd. När det däremot gäller verksamhet som kräver nytt eller förnyat tillstånd inom såväl handelssystemet som enligt miljörättsliga bestämmelser är situationen en annan. Om tillstånd enligt miljöbalken eller enligt äldre miljölagstiftning saknas får verksamhetsutövaren inte starta eller fortsätta att bedriva sin verksamhet även om han innehar tillstånd till utsläpp koldioxid. För att förhindra en situation där tilldelning sker till en verksamhetsutövare som saknar erforderliga tillstånd enligt aktuell miljölagstiftning anser delegationen det ändamålsenligt att knyta tillstånden till utsläpp av koldioxid till miljötillstånden.

4.5 Organisation och handläggning av tillståndsärenden

Delegationens förslag: Tillståndsansökan som skall prövas av behörig myndighet, skall bl.a. innehålla uppgifter om verksamheten inklusive den teknik som används, råvaror och insatsvaror vars användning sannolikt kommer att resultera i koldioxidutsläpp. Vidare skall planerade åtgärder för att övervaka och rapportera utsläppen anges. Länsstyrelserna skall pröva tillstånd avseende rätt att efter den 1 januari 2005 bedriva verksamhet, som resulterar i CO₂-utsläpp.

Delegationens bedömning: Naturvårdsverket bör ges uppdraget att utveckla regler, kriterier och system för tillståndsförfarandet.

Handelsdirektivet lämnar till medlemsstaten själv att avgöra vilken/vilka behöriga myndigheter som skall svara för olika uppgifter. Enligt Europeiska kommissionen kan det vara samma myndigheter som genomför IPPC-direktivet⁶, eller nya myndig-

⁶ Rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. IPPC står för Integrated Pollution Prevention and Control.

heter, beroende på hur de enskilda medlemsstaterna vill ha det. Om fler än en myndighet utses skall dock deras verksamhet inom ramen för handelsdirektivet samordnas.

På uppdrag av delegationen har Statskontoret analyserat vissa organisatoriska konsekvenser med anledning av handelsdirektivet.⁷ Enligt Statskontorets bedömning är samtliga verksamhetskategorier enligt faktaruta 4.1 tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Enligt miljöbalken skall tillstånd för vissa anläggningar sökas hos miljödomstol (prövningsnivå A) och för andra hos länsstyrelsen (prövningsnivå B). Bland de anläggningar i Sverige som ingår i det föreslagna systemet för handel med utsläppsrätter finns såväl A- som B-anläggningar. I princip kan alltså både miljödomstolarna och länsstyrelserna vara behöriga myndigheter om man skall följa miljöbalkens regler.

Handelsdirektivet anger vad tillståndet för utsläpp av växthusgaser skall innehålla. Till skillnad från tillstånd för andra utsläpp så skall tillståndet inte föreskriva några gränsvärden för utsläpp eller andra villkor. Enligt direktivet är det enda kriteriet som skall uppfyllas för att få tillstånd att verksamhetsutövaren är i stånd att övervaka och rapportera utsläppen. Prövningen av ansökningar om tillstånd för att släppa ut växthusgaser bör därför vara betydligt enklare än för andra typer av utsläpp. Det kan därför vara onödigt att belasta miljödomstolarna med den här sortens ansökningar. I stället kan länsstyrelserna även pröva A-anläggningar. Miljödomstolarna skulle i så fall bara kopplas in när länsstyrelsens beslut om tillstånd överklagas till nästa instans.

Såväl innan arbetet med att pröva tillstånd har inletts som under den period detta arbete bedrivs, kommer den organisation som ges ansvar för tillståndsprövningen att behöva hjälp och stöd med att tolka hur prövningarna skall gå till. Mot denna bakgrund föreslår delegationen att Naturvårdsverket skyndsamt ges i uppdrag att utveckla regler, kriterier och system för tillståndsförfarandet.

I SOU 2003:60 angav delegationen två alternativa lösningar på frågan vem som bör ges i uppdrag att som behörig myndighet pröva tillståndsansökningar.

- Uppdraget ges till länsstyrelserna. Den lösningen motiveras av att länsstyrelserna idag utför miljöbalksprövningar.

⁷ Handel med utsläppsrätter – uppgifter och organisation. Statskontorets diarienummer 2002/265-5.

- Uppdraget ges till Svenska Kraftnät. Den lösningen motiveras bl.a. av att Naturvårdsverket i sin stödjande roll endast skulle behöva interagera med en aktör i stället för 21 stycken som fallet blir om ansvaret läggs på länsstyrelserna.

Övervägande antal remissinstanser förordar i sina remissvar över SOU 2003:60 att ansvaret för att pröva frågan om tillstånd ges till länsstyrelserna. Svenska Kraftnät avstyrker förslaget att verket skall bli ännu en myndighet för tillståndsprövning för miljörelaterad verksamhet.

Mot bakgrund av att länsstyrelserna på andra områden är tillståndsmyndigheter utan att detta anses vara ett problem förenklas förhållandena för verksamhetsutövaren om miljöfrågorna prövas samlat hos länsstyrelserna. Mot denna bakgrund föreslår delegationen att uppgiften att pröva frågan om tillstånd ges till länsstyrelserna.

4.6 Återkallelse av tillstånd

Delegationens förslag: Miljödomstolen får på ansökan av tillsyns- eller tillståndsmyndigheten återkalla ett tillstånd om detta inte har följts och avvikelserna är av allvarlig art. Miljödomstolen får även återkalla ett tillstånd om verksamheten saknar erforderligt tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning.

Enligt artikel 4 i handelsdirektivet får en verksamhetsutövare som har en anläggning som omfattas av direktivet inte bedriva verksamhet i den anläggningen om han inte har tillstånd att släppa ut koldioxid. Denna bestämmelse avses bli genomförd i Sverige genom bestämmelserna i 2 kap. 1 § i den föreslagna lagen om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter. Det är här fråga om särskilt tillstånd till utsläpp av koldioxid som innebär krav på tillförlitlig övervakning och rapportering. Tillståndet enligt den föreslagna lagregleringen förenas med de krav på övervakning och rapportering som myndigheten anser nödvändiga för att uppfylla att övervakningen och rapporteringen sker på ett tillförlitligt sätt. Om företaget åsidosätter tillståndsbestämmelserna eller tillståndskraven så måste tillståndet kunna återkallas. Om till-

ståndet återkallas mister verksamhetsutövaren i praktiken sin möjlighet att driva verksamheten vidare. Återkallelse bör därför endast komma ifråga när överträdelsen är av allvarlig art, t.ex. att verksamhetsutövaren trots upprepade påstötningar inte rapporterar in uppgifter eller där så behövs inte satt upp erforderlig mätutrustning eller andra liknande allvarliga åsidosättanden. Om överträdelserna är mindre allvarliga torde möjligheten till att förelägga vid vite vara en tillräcklig åtgärd. Beslut om återkallelse bör meddelas av miljödomstolen på ansökan av tillsyns- eller tillståndsmyndigheten.

5 Tilldelning av utsläppsrätter

I detta kapitel redogörs för hur tilldelningen av utsläppsrätter bör gå till enligt delegationen. Först ges allmänna utgångspunkter om tilldelning (5.1) och om den nationella fördelningsplanen (5.2). Därefter ges i avsnitten 5.3–5.8 delegationens syn på tilldelning i olika fall. Avslutningsvis redovisas förslag avseende organisation och handläggning av tilldelningsärenden (5.9).

5.1 Allmänt om tilldelning

Delegationens förslag: För den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 skall en verksamhetsutövare tilldelas utsläppsrätter gratis för de anläggningar för vilka han har tillstånd till koldioxidutsläpp. Beslut om tilldelning skall meddelas senast den 30 september 2004. Om verksamhetsutövaren innehar mer än en anläggning skall tilldelningen göras för varje anläggning. Om en ansökan om tillstånd ges in under perioden 30 september – 31 december 2004 skall tilldelning ske i den mån det finns utsläppsrätter kvar att fördela.

Tilldelningen skall baseras på de principer som anges i den nationella fördelningsplanen.

Den totala årliga tilldelningen av antalet utsläppsrätter, exklusive tilldelning för nytillträdande anläggningar och för den beräknade ökningen av råvarurelaterade utsläpp, under treårsperioden får inte överstiga utsläpp motsvarande XX¹ miljoner ton koldioxid.

¹ Delegationen har i detta skede inte annat underlag än det som låg till grund för bedömningen i delbetänkandet SOU 2003:60. Osäkerheten består dessutom i att de siffror som kommer att anges i den kommande fördelningsplanen skall prövas och godkännas av kommissionen. Regeringens kommande proposition, som är avsedd att överlämnas till riksdagen under december 2003, kommer att visa regeringens samlade bedömning av avvägningen mellan den handlande sektorns utrymme och andra sektorers behov av utsläpp av koldioxid.

Tilldelningen av antalet utsläppsrätter för nytillträdande anläggningar och för den beräknade ökningen av råvarurelaterade utsläpp får högst uppgå till utsläpp motsvarande Y² miljoner ton koldioxid per år under treårsperioden. Regeringen bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om tilldelningen och om högsta tillåtna mängd utsläpp som skall gälla för nytillträdande anläggningar respektive för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror.

Utsläppsrätter som inte kan överlätas kan efter ansökan utfärdas för vissa anläggningar under omständigheter som faller inom ramen för *force majeure*³ och som godkänts av Europeiska kommissionen.

Handelsdirektivet anger att EU:s medlemsstater skall redovisa för kommissionen hur den initiala fördelningen av utsläppsrätter skall göras. Enligt direktivet skall medlemsstaten fördela minst 95 procent av utsläppsrätterna gratis under treårsperioden 2005–2007. Delegationen anser dock att genomförandet av handelsdirektivet under den första perioden bör ske så okomplicerat som möjligt. Delegationen har därför, av praktiska skäl, bedömt att tilldelningen av utsläppsrätter till 100 procent bör vara gratis under perioden 2005–2007.⁴ Vidare skall medlemsstaten bestämma det totala antalet utsläppsrätter som den kommer att fördela under perioden.

Regleringen skall gälla från och med den 1 juli 2004 och verksamhetsutövaren skall från denna tidpunkt kunna ansöka om tilldelning. Beslut om tilldelning skall meddelas senast den 30 september 2004 och föregås av att regeringen till kommissionen senast den 31 mars 2004 skall inlämna en fördelningsplan. Kommissionen skall senast den 30 juni 2004 godta eller avslå planen helt eller delvis. För det fall en verksamhetsutövare ansöker om tillstånd under perioden 30 september – 31 december 2004 skall han tilldelas utsläppsrätter i den mån sådana finns kvar att tilldela.

² Se förklaring i föregående fotnot.

³ Oförutsedd, vanligen extraordinär händelse, som får anses utesluta möjligheten att fullgöra en avtalad prestation e.d.

⁴ Som framgått av avsnitt 2.2 tillkom stadgandet, att upp till fem procent kan tilldelas på annat sätt än gratis, först efter parlamentets behandling av direktivet sommaren 2003. Det ursprungliga direktivförslaget, som delegationens första delbetänkande baserades på, angav att tilldelningen till 100 procent skulle vara gratis under perioden 2005–2007. Delegationen har som ett steg i det fortsatta arbetet låtit utreda frågan om statens ersättningsskyldighet vid auktion och gratis tilldelning. ("Egendomsskyddet vid tilldelning av utsläppsrätter" av f.d. justitierådet Staffan Vängby, se bilaga 3.)

Siffran för den högsta totala årliga tilldelningen av antalet utsläppsrätter för den handlande sektorn under treårsperioden, liksom siffran för högsta antalet utsläppsrätter för nytillträdande anläggningar och för den beräknade ökningen av råvarurelaterade utsläpp är förenad med osäkerhet. Osäkerheten består i att de siffror som anges i fördelningsplanen skall prövas och godkännas av kommissionen. Om den dialog mellan kommissionen, övriga medlemsstater och regeringen, som naturligen följer av prövningen av den svenska fördelningsplanen, skulle leda till att beloppet måste ändras gör delegationen bedömningen att detta kan beaktas i utskottsbehandlingen och erforderliga ändringar därvid göras i den föreslagna lagen så att lagen kan träda i kraft den 1 juli 2004.

När det gäller force majeure klausulen skall kommissionen enligt artikel 29 i handelsdirektivet avgöra huruvida force majeure föreligger och i förekommande fall tillåta att ytterligare icke-överlåtbara utsläppsrätter tilldelas de anläggningar som berörs. Kommissionen skall senast den 31 december 2003 utarbeta riktlinjer om de omständigheter då force majeure skall anses föreligga.

5.2 Den nationella fördelningsplanen

Delegationen har i betänkandet SOU 2003:60 föreslagit att bl.a. följande principer skall ligga till grund för fördelningsplanen:

- Tilldelningen av utsläppsrätter skall vara huvudsakligen baserad på historiska utsläpp under åren 1998–2001. I de fall tillförligt underlag finns kan tilldelningen baseras på benchmarking.
- Tilldelning av utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror skall ske i särskild ordning.
- Justering av tilldelningen skall ske i det fall det beräknade totala antalet utsläppsrätter överstiger den tillåtna mängden utsläppsrätter. Justeringen skall ske separat för bränslerelaterade och råvarurelaterade utsläpp.
- Tilldelning av utsläppsrätter till nytillträdande anläggningar skall ske i särskild ordning.
- Utfärdande av utsläppsrätter får endast ske om erforderliga tillstånd finns.
- Om annan gemenskapsrättslig lagstiftning medför en oundviklig ökning av koldioxidutsläpp för en anläggning skall anläggningen tilldelas utsläppsrätter motsvarande denna ökning.

Tilldelningen skall föregås av att regeringen fattat beslut om en nationell fördelningsplan senast den 31 mars 2004. Planen skall enligt artikel 9 i handelsdirektivet utgå från objektiva och öppna kriterier, däribland de som anges i bilaga III (se faktaruta 5.1), med vederbörlig hänsyn till allmänhetens synpunkter. Inom tre månader efter att en nationell fördelningsplan har anmälts av medlemsstaten 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 är oförenlig med kravet att medlemsstaten skall fördela minst 95 procent av utsläppsrätterna gratis.

Faktaruta 5.1. Kriterier för de nationella fördelningsplanerna enligt handelsdirektivet.

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 fördelas till var och en.
11. Planen får innehålla information om hur befintlig konkurrens från länder eller enheter utanför unionen kommer att beaktas.

Kommissionen skall senast den 31 december 2003 utveckla riktlinjer för genomförandet av de kriterier som anges i bilaga III i handelsdirektivet.

Den nationella fördelningsplanen kommer att beslutas mot bakgrund av de principer som förelagts riksdagen. Principerna behandlas i avsnitt 5.3–5.8. Uppgifter om tilldelning till olika anläggningar i den nationella fördelningsplanen bör lämnas men *uttryckligen* förklaras vara exempel på vad tillämpningen av angivna principer kan leda till för resultat. Skälet till detta är att det annars finns risk för att tillsynsmyndigheten som senare fattar beslut om tilldelningen måste anses bunden av vad fördelningsplanen innehåller om tilldelning till enskilda anläggningar. En sådan ordning kräver att lagregler beträffande den nationella fördelningsplanen är i kraft när planen anmäls till kommissionen. Genom åtgärden att i den nationella fördelningsplanen endast exemplifiera vad resultatet av de angivna principerna kan bli kommer dock planen inte att vara bindande för den tilldelning till enskilda anläggningar som skall göras senast den 30 september 2004.

Tilldelningen på anläggningsnivå kommer att prövas i ett vanligt förvaltningsförfarande efter ansökan från verksamhetsutövare. Tilldelningen skall visserligen enligt artikel 11 ske på grundval av fördelningsplanen, men de principer som anges i fördelningsplanen kommer till uttryck i lagen om tillstånd till utsläpp av koldioxid

och tilldelning av utsläppsrätter, som kommer att gälla från och med den 1 juli 2004.

Besluten om tilldelning skall vara förenliga med kraven i EG-fördraget, särskilt artiklarna 87 och 88. Det betonas särskilt att medlemsstaten vid beslut om tilldelning skall beakta behovet av att nya deltagare får tillgång till utsläppsrätter.

Om kommissionen avslår planen eller någon del av denna måste regeringen till kommissionen inkomma med förslag till ändringar så att fördelningsplanen kan godtas av kommissionen. Medlemsstaten kan fatta beslut om tilldelning av utsläppsrätter till enskilda anläggningar enligt artikel 11 endast om kommissionen godtagit dessa ändringsförslag.

5.3 Tilldelningen baseras på historiska utsläpp under åren 1998–2001 eller på benchmarking

Delegationens förslag: Tilldelningen till sektorer och enskilda anläggningar skall vara baserad på historiska utsläpp under åren 1998-2001.

I det fall onormala förhållanden (t.ex. haverier eller omfattande ombyggnader) rådde för en anläggning under perioden 1998–2001 kan anläggningen få tilldelningen av utsläppsrätter baserad på de genomsnittliga utsläppen under färre år än det hela antalet år som utgör ifrågavarande tidsperiod.

Om anläggningen tagits i bruk efter den 1 januari 1998 men före den 1 januari 2001 skall tilldelningen beräknas som ett årligt genomsnitt av utsläppen fr.o.m. året efter det som anläggningen togs i drift t.o.m. år 2001.

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka sektorer eller delar av sektorer som – under förutsättning att det finns tillförlitligt underlag – kan undantas från huvudregeln om tilldelning baserad på historiska utsläpp och i stället tilldelas utsläppsrätter genom att anläggningens utsläpp jämförs med de genomsnittliga utsläppen inom respektive sektor eller delsektor (benchmarking). Om anläggningen tagits i bruk den 1 januari 2001 eller senare skall tilldelningen göras genom att anläggningens utsläpp bestäms med hjälp av benchmarking.

För det fall det saknas tillförlitligt underlag att använda benchmarking för någon sektor eller delsektor bör regeringen be-

myndigas att bestämma vilken tilldelningsmetod som i stället skall användas.

Vid bestämmande av en anläggnings utsläpp med hjälp av benchmarking skall, om anläggningen har ett bättre utsläppsvärde än sektorns/delsektorns genomsnitt, anläggningen tilldelas utsläppsrätter som uppgår till anläggningens faktiska utsläpp. Övriga anläggningar får utsläppsrätter motsvarande sektorns/delsektorns genomsnittliga utsläpp.

Handelsdirektivet gör det möjligt för medlemsstaten att välja tilldelningsmetod och därmed ta hänsyn till de specifika förutsättningar som råder i landet i fråga, samtidigt som direktivet kräver att tilldelningen görs så att den inte står i strid med EU:s statsstöds- och konkurrensregler.

Enligt delegationens bedömning uppfyller den tilldelningsmetod som bygger på historiska utsläpp bäst de kriterier som uppställts av delegationen. Den är enkel, transparent, obyråkratisk och förutsägbar. Nackdelen är att den inte alltid stämmer överens med möjligheterna att minska utsläppen. Det avgörande för delegationen har varit att det inte funnits data tillgängliga för att på ett mer allomfattande sätt använda benchmarking eller bästa möjliga teknik. Detta behöver emellertid inte förhindra att benchmarking kan användas som tilldelningsmetod när det finns tillförligt underlag för en sådan metod. Delegationen anser därför att regeringen bör ges bemyndigande att i föreskrifter meddela undantag från huvudregeln om tilldelning på grundval av historiska utsläpp. I de fall benchmarking används som tilldelningsmetod skall, om anläggningen har ett bättre utsläppsvärde än sektorns/delsektorns genomsnitt, anläggningen tilldelas utsläppsrätter som uppgår till anläggningens faktiska utsläpp. Övriga anläggningar skall erhålla utsläppsrätter motsvarande sektorns/delsektorns genomsnittliga utsläpp.

Delegationen har vidare valt att ange att de fördelningsgrundande åren skall vara 1998–2001 (eller om anläggningen tagits i drift under den här perioden under en kortare tidsperiod). Detta tillgodoser enligt delegationen bäst den avvägning mellan att å ena sidan ta hänsyn till tidigare vidtagna åtgärder och å andra sidan ta hänsyn till den produktionsutveckling som ägt rum över tiden. Enligt delegationen måste det finnas möjlighet att göra undantag

från att det alltid skall vara samtliga fyra år som skall läggas till grund för den genomsnittliga beräkningen. Således skall det vara möjligt att, om det rådde onormala förhållanden (t.ex. haverier eller omfattande ombyggnader) för en anläggning under tidsperioden, få tilldelningen av utsläppsrätter baserad på de genomsnittliga utsläppen under färre år än hela det antal år som utgör ifrågasvarande tidsperiod. Införandet av en sådan undantagsregel minskar risken för att avvikelser enstaka år får för stor betydelse för tilldelningen.

Det finns ett antal andra fördelningsgrundande år som delegationen har analyserat. Sålunda har delegationen också övervägt att låta sektorn/delsektorn själv välja den för sektorn/delsektorn bästa sammanhängande perioden av fyra år. Enligt delegationens analys är energisektorn den av de som omfattas av handelsdirektivet som skulle gynnas jämfört med övriga sektorer/delsektorer på att själv få välja de fyra sammanhängande åren. Övriga sektorer skulle relativt sett falla sämre ut i en sådan modell i förhållande till det utfall som blir resultatet när fördelningsperioden fastställs till åren 1998–2001. Enligt Energimyndighetens prognos är det emellertid just energisektorn som har störst potential att reducera CO₂-utsläppen. Dessa argument har sammantaget föranlett delegationen att förespråka att tilldelningen skall baseras på utsläppen under åren 1998–2001.

Om anläggningen tagits i bruk den 1 januari 2001 eller senare föreslår delegationen att tilldelningen till den berörda anläggningen skall baseras på någon form av benchmarking. Om en anläggning som tilldelas utsläppsrätter har ett bättre utsläppsvärde än sektorns eller delsektorns genomsnitt skall anläggningen tilldelas utsläppsrätter som uppgår till anläggningens faktiska utsläpp. Övriga anläggningar erhåller utsläppsrätter motsvarande sektorns/delsektorns genomsnittliga utsläpp. Saknas underlag att göra en benchmarking bör regeringen bemyndigas att bestämma andra jämförelsenormer. Därvid kan bästa möjliga teknik komma i fråga.

5.4 Tilldelning av utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror utsläpp respektive utbytbara bränslen

Delegationens förslag: Utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror skall behandlas i särskild ordning, eftersom dessa utsläpp är en del av den kemiska processen.

För sådana råvarurelaterade utsläpp⁵ skall tilldelningen för perioden 2005–2007 bestämmas som ett årligt genomsnitt för perioden 1998–2001 med eventuella korrigeringar för prognostiserade utsläpp. Om de beräknade utsläppen bedöms öka under år 2005 (i förhållande till det årliga genomsnittet under åren 1998–2001) skall ökningen läggas till det historiskt framräknade årliga utsläppet. Det sålunda framräknade totala behovet av utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror för år 2005 skall gälla för vart och ett av åren under perioden 2005–2007.

Delegationen förordar en uppdelning i utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror respektive från utbytbara bränslen. Skälet är att en sådan uppdelning gör det möjligt att i samband med tilldelningen av utsläppsrätter göra en åtskillnad mellan utsläpp som härrör från användning av råvaror och insatsvaror som på ett ekonomiskt rimligt sätt går att ersätta på kort sikt, och utsläpp som härrör från användning av en råvara eller insatsvara, som *inte* går att på ett kostnadseffektivt sätt byta ut på kort sikt.

Med *utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror* avses koldioxidutsläpp som bildas från kol som är bundet till den råvara som skall förädlas och där den använda processens syfte inte är att framställa kraft, värme eller transportenergi. Vid vissa industriprocesser sker en emission av koldioxid där kolet initialt är bundet till råvaran som skall processas och därför inte kan bytas ut. Det finns i och för sig alternativ till produkten, men det finns inte några alternativa tillverkningsätt inom den aktuella tidsperioden (2005–2007) om man vill tillverka produkten. Med *utsläpp som härrör från utbytbara bränslen* avses utsläpp av koldioxid från fossila

⁵ En detaljerad beskrivning av hur råvarurelaterade utsläpp hanteras finns i delegationens betänkande SOU 2003:60 avsnitt 1.7.

bränslen som används med det primära syftet att producera kraft, värme eller transportenergi.

Två principiella fall av utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror kan urskiljas:

- *Tillverkning av kalk, dolomit, glas, mineralull, cement, tegel, järnpellets, katalytisk krackning för bensinframställning och vätgasframställning.* För att bilda den önskade produkten måste kolet först avlägsnas. Därvid uppstår koldioxid som en icke önskvärd restprodukt.
- *Järn- och stålframställning.* Kolet är i detta fall inte bundet i den produkt som skall framställas, utan tillsätts för att avlägsna en icke önskvärd komponent från råvaran, i det här fallet syre.

Med utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror menar vi emissioner som inte är utbytbara till en rimlig kostnad till åren 2005–2007. Det finns i detta avseende inte några andra anpassningsmöjligheter till krav på minskade CO₂-utsläpp än att minska produktionen under den aktuella tidsperioden 2005–2007. När det gäller bränslerelaterade utsläpp finns däremot valmöjligheten att övergå till ett bränsle som inte släpper ut lika mycket CO₂ vid förbränning.

Delegationen finner att starka skäl föreligger för en särbehandling av utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror.

De verksamheter som är förknippade med utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror karaktäriseras av att de totala utsläppen i mycket hög grad utgörs just av sådana råvarurelaterade utsläpp och att de som regel har sin huvudsakliga konkurrens på en marknad utanför EU. Detta motiverar enligt delegationen en särbehandling av råvarurelaterade CO₂-utsläpp.

Regeringen bör bemyndigas att få meddela föreskrifter om vilka faktorer som skall ligga till grund för bedömningen av den beräknade ökningen av råvarurelaterade utsläpp av koldioxid under år 2005.

Bränslerelaterade utsläpp härrör från förbränning av fossila bränslen som det finns tekniska möjligheter att på ett ekonomiskt rimligt sätt substituera för. Dessa utsläpp behöver därför inte behandlas på samma sätt som de utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror. Fördelningen kan med fördel baseras på historiska utsläppsnivåer.

5.5 Justering av tilldelningen

Delegationens förslag: Om det totala antalet utsläppsrätter, som beräknas bli tilldelade de aktuella anläggningarna för historiska utsläpp, överstiger den totalt tillåtna tilldelningen av utsläppsrätter för sådana utsläpp skall tilldelningen till de olika anläggningarna skalas ner proportionellt. Den årliga totala tillgängliga mängden utsläppsrätter får inte överstiga tillåtna mängden utsläppsrätter för historiskt beräknade utsläpp. Beräknade råvarurelaterade utsläpp skall skalas ner inom den ram som regeringen bestämt för sådana utsläpp.

Den fördelningsplan som regeringen lämnar till kommissionen för att få kommissionens bedömning innehåller uppgifter om den totala mängden årliga utsläppsrätter som högst skall delas ut. I det fall en fördelningsmetod används som gör att den totala mängden överskrids måste en nedskalning göras för var och en av de berörda anläggningarna eftersom den totala mängden skall vara förenlig med de villkor som gäller i handelsdirektivets bilaga III. Den totala mängden skall ta hänsyn till vilken andel av de sammanlagda utsläppen dessa utsläppsrätter motsvarar i jämförelse med utsläpp från källor som inte omfattas av handelsdirektivet. Den totala mängden skall också ta hänsyn till nationell energipolitik och bör stämma överens med den nationella klimatstrategin. Enligt bilaga III skall den totala mängden bl.a. stämma överens med strävandena mot att nå eller överträffa respektive medlemsstats mål enligt bördefördelningsbeslutet och Kyotoprotokollet.

Kravet på nedskalning gäller både de bränslerelaterade utsläppen och de råvarurelaterade utsläppen. Nedskalningsfaktorerna beror på hur mycket de råvarurelaterade respektive de bränslerelaterade utsläppen överstiger de specificerade totala antal tillåtna utsläppsrätter som angivits för respektive grupp.

5.6 Utsläppsrätter till nytillträdande anläggningar

Delegationens förslag: En nytillträdande anläggning som har fått ett nytt tillstånd för utsläpp av koldioxid skall tilldelas utsläppsrätter på grundval av någon form av benchmarking. Om anläggningen beräknas få ett bättre utsläppsvärde än sektorns eller delsektorns genomsnitt skall anläggningen tilldelas utsläppsrätter som uppgår till anläggningens beräknade faktiska utsläpp. Övriga anläggningar får utsläppsrätter motsvarande sektorns/delsektorns genomsnittliga utsläpp.

På samma sätt som föreslås för anläggningar som tagits i drift den 1 januari 2001 eller senare (avsnitt 5.3) bör regeringen bemyndigas att bestämma annan tilldelningsmetod då benchmarking inte kan göras.

En nytillträdande anläggning som förnyat sitt tillstånd skall tilldelas utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror i förhållande till beräknade sådana utsläpp för tiden från att tillståndet förnyades och fram t.o.m. år 2007. Utsläppsrätter för utsläpp som härrör från utbytbara bränslen får för en sådan anläggning köpas på andrahandsmarknaden.

Tilldelningen är begränsad till den totala mängd utsläppsrätter som regeringen bestämmer för nytillträdande anläggningar.

Delegationen har valt att använda beteckningen nytillträdande anläggning i stället för ny deltagare för att betona att det är anläggningen som är ny i systemet och inte dess innehavare. Definitionen i handelsdirektivet av ny deltagare (nyttillträdande anläggning) är utformad utifrån förhållandet att aktuella anläggningar innehar tillstånd när den nationella fördelningsplanen anmäls till kommissionen. Lagstiftningen angående tillståndsförfarandet kommer dock inte att vara på plats förrän den 1 juli 2004. För att förhindra en situation där alla anläggningar skulle betraktas som nytillträdande anläggningar har definitionen av nytillträdande anläggning knutits till att varje anläggning varit det inte bedrivs verksamhet vid den tidpunkt då den nationella fördelningsplanen inges till kommissionen och därefter fått nytt tillstånd är att betrakta som en nytillträdande anläggning. Med uttrycket "att det inte bedrivs någon verksamhet" avses inte att anläggningen tillfälligt är tagen ur drift eller att den är avsedd bara att användas

temporärt eller när den särskilt behövs, t.ex. som kan vara fallet med vissa kondenskraftverk. När det gäller anläggningar som har fått sitt tillstånd förnyat är alla sådana anläggningar att betrakta som nytillträdande anläggning.

Artikel 11 pkt 3 i handelsdirektivet anger att när medlemsstaterna beslutar om fördelning av utsläppsrätter, skall de beakta behovet av att nya deltagare (nyttillträdande anläggningar) får tillgång till utsläppsrätter.⁶ Vidare anges i bilaga III pkt 6 att fördelningsplanen skall innehålla uppgifter om hur nytillträdande anläggningar skall kunna inträda i gemenskapens system i den berörda medlemsstaten.

Det finns inte något i direktivet som anger att nytillträdande anläggningar skall erhålla utsläppsrätter på samma villkor som de anläggningar som den 1 januari 2005 bedriver sådan verksamhet som anges i bilaga I och som ingår i den fördelningsplan som Sverige underställer kommissionens prövning senast den 31 mars 2004.

Enligt delegationen skall nytillträdande anläggningar som har fått ett nytt tillstånd behandlas på samma sätt som de anläggningar som bedriver verksamhet vid den tidpunkten då den nationella fördelningsplanen anmäls till kommissionen. Däremot är förhållandet ett annat för de som får sitt tillstånd förnyat. För dessa anläggningar skall tilldelning göras endast för de utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror. Tilldelningen är begränsad inom den totala mängd utsläppsrätter som regeringen har bestämt (se avsnitt 5.1)

⁶ I Artikel 3 pkt h definieras 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.

5.7 Villkorad tilldelning

Delegationens bedömning: Utsläppsrätter som tilldelats för en anläggning bör inte få utfärdas om tillståndet återkallats och återkallelsen beror på att tillståndet inte har följts. Om ett tillstånd återkallas får inte utsläppsrätter utfärdas för de verksamhetsår som följer närmast efter det år som beslutet om återkallelse meddelades.

När det gäller frågan om utfärdande av utsläppsrätter efter att tillståndet återkallats till följd av att verksamheten upphört återkommer delegationen i nästa betänkande.

För att få bedriva verksamhet som medför utsläpp av koldioxid krävs att det finns tillstånd för anläggningen. Därtill krävs, när handelssystemet är i full funktion, att verksamhetsutövaren för en anläggning rapporterar utsläppen från anläggningen och senast den 30 april året efter det år utsläppen avser överlämnar erforderligt antal utsläppsrätter till behörig myndighet. För att kunna verka inom handelssystemet måste en verksamhetsutövare ha såväl tillstånd som erforderligt antal utsläppsrätter. Enligt delegationens mening är det en förutsättning för tilldelning av utsläppsrätter att det finns tillstånd till verksamheten. Förutsättningarna för tillstånd behandlas i kapitel 4.

Under år 2004 kommer det att vara knappt om tid från det att tillstånd kan beslutas – tidigast den 1 juli 2004 – till dess att tilldelningsbesluten skall som huvudregel vara meddelade – senast den 30 september 2004. Det kan inte bortses från risken att några verksamhetsutövare kommer att sakna tillstånd när tilldelningsbesluten skall meddelas. Någon möjlighet att vänta med några tilldelningsbeslut finns inte eftersom alla sådana beslut måste meddelas samtidigt för att tillsynsmyndigheten skall kunna kontrollera antalet utdelade utsläppsrätter. Det bör därför införas en bestämmelse med innebörd att inte några utsläppsrätter får utfärdas om det saknas erforderligt tillstånd. En sådan bestämmelse innebär att tilldelningsbeslutet kommer att kunna ligga till grund för utfärdande av utsläppsrätter under förutsättning att det finns ett giltigt tillstånd för den anläggning som utsläppsrätterna avser.

Enligt uppgift från en tjänsteman vid kommissionen skulle det vara förenligt med direktivet att inte utfärda utsläppsrätter till

anläggningar som upphört med sin verksamhet. Däremot ställer sig samma källa tveksam till att en medlemsstat inte utfärdar utsläppsrätter när en verksamhetsutövare inte följt villkoren i tillståndet och hänvisar därvid till att påföljderna för en sådan underlåtenhet exklusivt är reglerad i artikel 16.

5.8 Tilldelning som en följd av annan gemenskapsrättslig lagstiftning

Delegationens förslag: Om annan gemenskapsrättslig lagstiftning medför oundvikliga öknings av koldioxidutsläpp för en anläggning skall denna anläggning tilldelas utsläppsrätter motsvarande denna ökning.

Motivet till delegationens förslag är att utsläppsökningar som är en konsekvens av EG-rättslig lagstiftning uppfyller kriteriet i handelsdirektivets bilaga III, punkt 4:

Planen skall stämma överens med övrig gemenskapslagstiftning och gemenskapens övriga politiska styrmedel. Vid tilldelning av utsläppsrätter skall därför hänsyn tas till oundvikliga utsläppsökningar till följd av nya krav i lagstiftningen.

5.9 Organisation och handläggning av tilldelningsärenden

Delegationens förslag: Ansökan om tilldelning av utsläppsrätter skall prövas av tillsynsmyndigheten. Till ansökan skall bifogas ett intyg av verksamhetsutövarens revisor som styrker riktigheten av de uppgifter som lämnats i ansökan.

Beslut om tilldelning av utsläppsrätter skall fattas av en fristående myndighet, som skall inrättas. Med hänsyn till att förberedelse tiden är knapp fram till dess handelsystemet skall vara i funktion fr.o.m. den 1 januari 2005 måste av praktiska skäl flertalet av de uppgifter som skall utföras inför och under perioden 2005–2007 läggas på redan befintliga myndigheter. Naturvårdsverket bör därför under en övergångsperiod utpekas som tillsynsmyndighet och ansvara för besluten om tilldelning av utsläppsrätter. Ett fristående råd bör inrättas under Natur-

vårdsverket, med representanter från Naturvårdsverket, Energimyndigheten och NUTEK, för att bereda företagens ansökningar om utsläppsrätter. Rådet bör lämna förslag till beslut om tilldelning till Naturvårdsverket. Till rådet bör kopplas ett rådgivande organ med representanter för bl.a. berörda näringslivsintressen.

Den nationella fördelningsplanen kommer att bygga på bästa möjliga tillgängliga utsläppsstatistik m.m. Den faktiska tilldelningen av utsläppsrätter bör dock bygga på ett förfarande genom vilket berörda verksamhetsutövare ansöker om tilldelning. I samband med detta aktualiseras arbetsuppgifter av typen att ta emot ansökningar, bereda ansökningar och lämna förslag till beslut, och att fatta beslut om tilldelning. Uppgifterna kan enligt artikel 11 i handelsdirektivet läggas på en eller flera organisationer.

I SOU 2003:60 föreslog FlexMex2-utredningen att beslut om tilldelning av utsläppsrätter skall fattas av den fristående mindre myndighet delegationen föreslog skulle inrättas. Vidare hävdade delegationens att inte samma organisation bör bereda ansökningar och fatta beslut om tilldelning. Delegationen föreslog därför att Naturvårdsverket får i uppgift att ta emot och bereda ansökningarna, och i samråd med Energimyndigheten och NUTEK lämna förslag till beslut.

Remissvaren på SOU 2003:60 visar att delegationens förslag att skapa en ny myndighet inte har ett brett stöd bland remissinstanserna. De remissinstanser som är positiva till förslaget pekar på att handel med utsläppsrätter med sin marknadslösning skiljer sig fundamentalt från miljöbalkens regelsystem. Av detta skäl finner vissa remissinstanser det lämpligt att de båda systemen verkar skilda från varandra. Detta principiella skäl att ha en speciell myndighet skall vägas mot den kostnadsbesparing som eventuellt kan göras om beslutsfunktionen läggs på någon av de befintliga myndigheterna. Naturvårdsverket eller Statens Energimyndighet föreslås av remissinstanserna att få denna beslutande roll. Naturvårdsverket påpekar i sitt remissyttrande att det inte finns skäl att skilja på beredande och beslutande myndighet när det gäller tilldelningen.

Systemet med handel med utsläppsrätter, med sin marknadslösning, skiljer sig från miljöbalkens regelsystem. Det finns därför skäl

att låta de båda systemen verka skilda från varandra för att få en effektiv ordning, och mot denna bakgrund inrätta en ny myndighet för administrationen av tilldelningen av utsläppsrätter. Utredningen anser vidare att handelssystemets betydelse och omfattning gör att en ny myndighet bör skapas för att samordna de uppgifter som behöver utföras och kunna utgöra en oberoende instans vid beslut om tilldelning av utsläppsrätter samt vid uppföljning och utveckling av handelssystemet.

Förberedelsetiden är dock knapp fram till dess handelssystemet skall vara i funktion fr.o.m. den 1 januari 2005. Av praktiska skäl bör därför flertalet av de uppgifter som skall utföras inför perioden 2005–2007 läggas på redan befintliga myndigheter på central nivå.

Naturvårdsverket bör utpekas som tillsynsmyndighet och ansvara för besluten om tilldelning av utsläppsrätter. Ett fristående råd bör inrättas under Naturvårdsverket, med representanter från Naturvårdsverket, Energimyndigheten och NUTEK, för att bereda företagens ansökningar om utsläppsrätter. Rådet bör lämna förslag till beslut om tilldelning till Naturvårdsverket. Till rådet bör kopplas ett rådgivande organ med representanter för bl.a. berörda näringslivsintressen.

6 Handelsdirektivet, IPPC-direktivet och miljöbalken

Delegationens förslag: Tillsynsmyndigheten varken får eller skall föreskriva begränsningar om utsläpp av koldioxid för den handlande sektorn. Undantag måste därför göras i befintlig lagstiftning från möjligheten att föreskriva gränsvärden för utsläpp av koldioxid för de anläggningar som omfattas av handelsdirektivet. Delegationen finner att detta för sådana anläggningar också leder till att möjligheten att föreskriva om användning av fossila bränslen måste undantas. Vidare finner delegationen att även kravet på bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken måste tas bort för anläggningar som omfattas av handelsdirektivet. Även eventuella villkor avseende koldioxid och användning av fossila bränslen som föreskrivits i befintliga tillstånd enligt miljöbalken eller tidigare lagstiftning måste upphöra att gälla för de anläggningar som omfattas av handelsdirektivet vid införandet av handelssystemet.

Enligt handelsdirektivet är det valfritt för medlemsstaterna om man vill lyfta kravet på energieffektivitet för den handlande sektorn. Delegationen vill dock inte i detta skede ta ställning till om så bör ske i Sverige. Delegationen tar inte heller ställning till om det krav på förnyelsebara energikällor som finns i Sverige bör lyftas för den handlande sektorn. Slutlig ställning till de frågorna bör tas först efter en analys av hur andra länder avser att förfara i dessa frågor. Med en sådan kunskap skapas bättre förutsättningar för delegationen att föreslå ett regelverk som inte förfördelar svensk internationellt konkurrensutsatt industri.

I detta kapitel diskuteras hur handelsdirektivet förhåller sig till existerande miljö rätt och om Sverige i sin lagstiftning bör utnyttja möjligheten att ersätta miljöbalkens krav med handelssystemet.

Först ges en allmän bakgrund (6.1). Därefter behandlas gränsvärden för utsläpp av koldioxid (6.2), gränsvärden för utsläpp av andra ämnen än koldioxid (6.3), krav på energieffektivitet (6.4), samt krav på användning av förnybara energikällor (6.5). Slutligen redovisas delegationens överväganden (6.6).

Kapitlet bygger på det arbete som juridiska institutionen vid Göteborgs universitet utfört på uppdrag av FlexMex2-utredningen.¹

6.1 Bakgrund

Handel med utsläppsrätter skiljer sig väsentligt från de regleringsinstrument som traditionellt tillämpats på miljöområdet. De viktigaste regelverken är i detta sammanhang IPPC-direktivet² på EG-rättslig nivå och miljöbalken på nationell nivå³. IPPC-direktivet anses införlivat i svensk rätt genom miljöbalken. Dessa lagar bygger på att verksamhetsutövarna är skyldiga att inhämta tillstånd för drift av verksamheten. I tillståndet föreskriver myndigheterna tämligen detaljerat vilka villkor som skall gälla för driften av verksamheten. Ambitionsnivån vid reglering av verksamheterna bestäms med stöd av begreppen bästa tillgängliga teknik (BAT, av engelskans best available technology) i IPPC-direktivet, respektive bästa möjliga teknik⁴ (BMT) i miljöbalken.

Den grundläggande principen för systemet för handel med utsläppsrätter är däremot att flexibilitet skall råda för verksamhetsutövaren.

Införandet av ett system för handel med utsläppsrätter väcker mot denna bakgrund ofrånkomligen frågor kring hur systemet skall relateras till de befintliga instrumenten för miljöskydd. Skall handel med utsläppsrätter ersätta de äldre instrumenten 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

¹ Handel med utsläppsrätter – förenlighet med miljöbalkens krav. Juridiska institutionen vid Göteborgs universitet, 15 september 2003 (se bilaga 5).

² Rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. IPPC står för Integrated Pollution Prevention and Control.

³ Miljöbalken (1998:808).

⁴ Begreppet bästa möjliga teknik (BMT) anger ambitionsnivån för krav på miljöskyddande åtgärder enligt miljöbalkens hänsynsregler.

punktkällor, vilket på europeisk nivå regleras genom IPPC-direktivet.

I rapporten från Göteborgs universitet dras slutsatsen att handelssystemet skall tillämpas samtidigt med befintlig miljö rätt och att de skall samverka i den meningen att många verksamheter kommer att träffas av båda regelverken. Ännu återstår dock vissa frågor om hur de olika regleringarna kommer att fungera tillsammans.

På ett principiellt plan finns det fundamentala skillnader mellan IPPC-direktivet och handelsdirektivet, även om syftet att minska belastningen på miljön är gemensamt. Den traditionella tillståndsordningen innebär relativt detaljerad myndighetsstyrning. Utsläppshandel vilar däremot på synsättet att marknaden är bäst lämpad att finna en optimal fördelning av resurserna förutsatt att aktörerna erbjuder lämpliga drivkrafter genom reglering av det totala antalet tillgängliga utsläppsrätter. Utsläppshandel förutsätter stor flexibilitet för den enskilde aktören att själv bestämma nivån för miljöskydd. Systemet med tillstånd bygger däremot på förutsättningen att samtliga aktörer skall uppnå ungefär samma skyddsnivå, dvs. BAT. Skillnaden framgår redan av direktivens olika syften (artikel 1 i respektive direktiv): handelsdirektivets syfte att minska utsläppen av växthusgaser har ett viktigt tillägg i det att genomförandet skall ske på ett *kostnadseffektivt och ekonomiskt sätt*, vilket saknas i IPPC-direktivet. Utifrån denna grundläggande olikhet uppkommer vissa mer specifika problem att ta ställning till.

Av direktiven framgår att samtliga verksamheter som kommer att delta i handelssystemet även träffas av IPPC-direktivet, med undantag för vissa energianläggningar (anläggningar med en installerad tillförd effekt på mellan 20 och 50 MW berörs av handelsdirektivet men inte av IPPC-direktivet). Utgångspunkten för analysen är därför att de allra flesta verksamheter inom handelssystemet även skall ta hänsyn till IPPC-direktivets krav.

6.2 Gränsvärden för utsläpp av koldioxid

Såväl IPPC-direktivet som miljöbalken ger möjlighet att föreskriva gränsvärden för hur mycket koldioxid en verksamhet skall få släppa ut. Om det med stöd av IPPC-direktivet föreskrevs en viss maximal tillåten utsläppsmängd av koldioxid skulle det stå i direkt konflikt med handelssystemets funktion. Om verksamhetsutövarna

vore bundna av sådana gränsvärden skulle utrymmet för handel med utsläppsrätter vara mycket begränsat. Detta har också beaktats i handelsdirektivet, som i artikel 26 stadgar att gränsvärden för utsläpp av växthusgaser endast skall fastställas om det är nödvändigt för att förhindra betydande lokala föroreningar. Koldioxid ger aldrig upphov till lokala föroreningar. Regeln om lokala föroreningar syftar därför på de andra växthusgaserna.

I tillstånd som utfärdats med stöd av miljöbalken torde det hittills aldrig ha förekommit att det fastställts villkor avseende tillåten mängd koldioxidutsläpp. Det är också osannolikt att sådana villkor i framtiden skulle föreskrivas även om det är tillåtet. Det är mer troligt att en reglering av koldioxidutsläpp kan komma att ske genom en begränsning av mängden använt fossilt bränsle, t.ex. ett visst antal kubikmeter olja eller gas per år.

Det undantag som finns i handelsdirektivets artikel 26.2 kommer därför i praktiken inte att ge en ökad frihet för handel med utsläppsrätter. Av detta skäl föreslår FlexMex2-utredningen att förbudet enligt artikel 26.2 kompletteras med ett förbud mot att begränsa mängden använt fossilt bränsle.

6.3 Gränsvärden för utsläpp av andra ämnen än koldioxid

Vidare skall enligt IPPC-direktivet och miljöbalken gränsvärden föreskrivas för vissa förorenande ämnen som ofta uppkommer i samband med de processer som också leder till koldioxidutsläpp. T.ex. ger förbränning av olja upphov till både koldioxidutsläpp och utsläpp av kväveoxider. Handelsdirektivet innebär ingen ändring av IPPC-direktivet i detta hänseende. Tvärtom stadgas det i handelsdirektivets artikel 2 att direktivet inte skall påverka tillämpningen av IPPC-direktivet. Om ett gränsvärde finns föreskrivet för ett ämne som korrelerar med utsläpp av koldioxid kan det gränsvärdet komma att fungera som ett indirekt gränsvärde även för utsläppen av koldioxid. I en sådan situation kan utrymmet för handel komma att begränsas.

Varken handelsdirektivet eller IPPC-direktivet ger emellertid utrymme för medlemsstaterna att avgöra huruvida det är lämpligt att ange gränsvärden för utsläpp av ämnen som uppkommer i samband med de processer som också leder till utsläpp av koldioxid. Denna fråga omfattas inte av nationell diskretion. För

svensk del innebär detta en skyldighet under EG-rätten att även fortsättningsvis föreskriva gränsvärden för förorenande ämnen, även om det påverkar verksamheternas koldioxidutsläpp och möjlighet till handel med utsläppsätter.

6.4 Krav på energieffektivitet

IPPC-direktivet och miljöbalken ställer krav på energieffektivitet. Kravet innebär att berörda verksamheter inte skall förbruka mer energi än vad som är nödvändigt med hänsyn till hur mycket som produceras. Detta krav har hittills använts sparsamt i svensk och utländsk praxis. Graden av energieffektivitet är en av de faktorer som påverkar en anläggnings utsläpp av koldioxid. Genom handelsdirektivet (artikel 26.3) ändras IPPC-direktivet så att det blir valfritt för medlemsstaterna att ställa krav på energieffektivitet för förbränningsanläggningar eller andra anläggningar som avger koldioxid på platsen.⁵ Detta gäller, enligt Göteborgs universitet, endast de delar av en anläggning där direkta utsläpp av koldioxid uppkommer samt oavsett om anläggningen drivs med fossila bränslen eller biobränslen. I denna del kan Sverige välja om kravet på energieffektivitet skall behållas eller inte när handelssystemet införs.

Klart är att valfrihet råder för medlemsstaterna om hur frågan om energieffektivitet skall hanteras, åtminstone vad gäller förbränningsanläggningar på platsen. Däremot är det inte givet om valfriheten endast gäller energieffektiviteten vid själva förbränningen, eller även andra delar av den industriella processen. Om endast energieffektiviteten vid förbränning kan tas bort, skall kravet på energieffektivitet även fortsättningsvis gälla för övriga delar av anläggningen.

Av artikel 26.2 framgår att i det stycket avses *en del av en anläggning*, dvs. någonting mindre än det som kallas "installation" i artikelns föregående stycke. Av 26.2 framgår att man räknar med att det finns flera "units" på platsen. Det är emellertid bara för de delar av den större anläggningen som släpper ut koldioxid som medlemsstaterna kan välja att inte införa krav på energieffektivitet. Direktivets ordalydelse bör i enlighet härmed förstås som att

⁵ Artikel 26.3: "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."

medlemsstaternas valfrihet inte omfattar andra delar av en anläggning (processdelen) än den del där de faktiska utsläppen av koldioxid uppkommer. I annat fall hade det inte funnits något behov av att i lagtext skilja ut de delar av anläggningen som släpper ut koldioxid. Det hade varit tillräckligt att säga att medlemsstaterna kan välja att införa krav på energieffektivitet eller inte.

Med detta sagt om tolkningen av artikel 26 bör dock en detalj nämnas som kommer av det faktum att artikeln innebär en ändring i IPPC-direktivet. I detta direktiv definieras utsläpp som "direkta och indirekta utsläpp" av ämnen m.m. Det är inte klart vad som avses med indirekta utsläpp. En tolkning är att indirekta utsläpp syftar på situationen när en anläggning, eller delar av en anläggning, använder el och värme som härrör från energi framställd vid förbränning som ger upphov till direkta utsläpp av koldioxid i en annan anläggning eller del av anläggning. Förutsatt att man använder sig av denna förståelse av indirekta "utsläpp", skulle det kunna hävdas att även de delar av en anläggning som förbrukar energi framställd från förbränning i en annan del av anläggningen åsyftas i handelsdirektivets artikel 26.

Även om valfriheten i artikel 26.2 begränsas till att endast gälla förbränningsanläggningar kvarstår viss oklarhet angående vad som skall gälla när biobränsle används. Bestämmelsen gäller för anläggningar som avger koldioxid, vilket är fallet även då de drivs med biobränsle. Innebär detta att även sådana anläggningar kan undantas från kravet på energieffektivitet?

Verksamhetsutövare behöver enligt direktivet inte inneha utsläppsrätter för den koldioxid som uppkommer vid förbränning av biobränsle. Detta följer av att biomassa enligt bilaga IV skall ha emissionsfaktorn noll vid verksamhetsutövarnas beräkning av storleken på utsläppen. Frågan är därför om anläggningar som drivs med biobränsle skall omfattas av artikel 26. Bestämmelsens ordalydelse skiljer inte på olika typer av bränsle.

Om endast utsläpp av fossil koldioxid omfattas skulle gränsdragningsproblem uppstå för de anläggningar som drivs både med fossila bränslen och med biobränslen. Enligt företrädare för kommissionens generaldirektorat för miljö avser artikel 26 förbränningsanläggningar där direkta utsläpp av koldioxid sker oavsett om utsläppen uppkommer från fossila bränslen eller biobränslen.

6.5 Krav på användning av förnybara energikällor

Regleringen i miljöbalken är i vissa avseenden mer långtgående än i IPPC-direktivet. I miljöbalken krävs att förnybara energikällor skall användas i första hand. Detta krav återfinns inte i IPPC-direktivet. Valet av energikälla har vanligtvis mycket stor betydelse för en anläggnings koldioxidutsläpp, varför t.ex. krav på begränsad användning av fossila bränslen är problematiska i relation till handelssystemets funktion. Ett upprätthållande av miljöbalkens regel om förnybara energikällor skulle dock inte stå i strid med EG-rätten. Sverige har därför ur rättslig synpunkt valfrihet att upprätthålla eller ta bort detta krav.

Det har redan konstaterats att en tillämpning av miljöbalkens regel om förnybara energikällor på verksamheter som omfattas av handelssystemet skulle begränsa de verksamheternas möjlighet att hantera koldioxidutsläppen utifrån bedömningar om kostnads-effektivitet. IPPC-direktivet saknar regler som styr verksamhetens val av energikälla, varför frågan bör anses vara oreglerad i gemenskapsrätten. Med detta synsätt bör fördragets regler i artikel 176 om strängare nationella åtgärder på miljöområdet inte vara tillämpliga beträffande frågan om vissa verksamheter använder förnybara eller icke förnybara energikällor.⁶ Den svenska regeln betraktas då inte som en strängare åtgärd, utan helt enkelt som en annan åtgärd. Eftersom frågan om verksamhetens energiförsörjning således inte regleras av gemenskapsrätten är utgångspunkten att frågan helt ligger under nationell kompetens. I detta fall är det nationella handlingsutrymmet större än om frågan anses vara reglerad i gemenskapsrätten.

Emellertid kan medlemsstaterna inte heller 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. Det är dock svårt att se hur den svenska regeln skulle strida mot gemenskapens primärrätt. Regeln påverkar inte möjligheterna till svensk export eller import enligt den definition av handelshinder som EG-domstolen byggt upp genom omfattande praxis och gemenskapens konkurrensrätt saknar tillämplighet på frågeställningen.

⁶ Det finns rättsakter på gemenskapsnivå vars syfte är att främja användningen av förnybara energikällor. Däremot saknas kravregler som är direkt tillämpliga på verksamheter i likhet med miljöbalken 2 kap. 5 §.

Sammantaget saknas grund för att hävda att miljöbalkens regel om förnybara energikällor skulle strida mot gemenskapens primär rätt. Frågan om dess förenlighet med EG-rätten kan därför begränsas till att gälla det faktum att regeln inte förefaller stå i samklang med handelsdirektivets målsättning om att minskningen av koldioxidutsläppen skall ske på ett kostnadseffektivt sätt.

6.6 Överväganden

Som framgår ovan finns det utrymme för olika tolkningar av innebörden av artikel 26 i handelsdirektivet. Tolkningen av denna artikel och tillämpningen av andra artiklar i handelsdirektivet ligger slutligen hos EG-domstolen.

Skulle delegationen besluta sig för att föreslå att miljöbalkens krav på energieffektivitet och användning av förnyelsebara energikällor skall ersättas med handel med utsläppsrätter måste beslut fattas om *vilken nivå* som miljöskyddet skall ligga på och *vilket instrument* som skall användas för att nå den beslutade skyddsnivån.

Om miljöbalkens krav på energieffektivitet och förnyelsebara 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. Problemet är att vi idag inte vet vilken nivå på koldioxidutsläppen som en tillämpning av miljöbalkens krav på energieffektivitet och användning av förnyelsebara energikällor motsvarar.

Det förtjänar påpekas att även om man skulle kunna ange en tilldelning som motsvarar den utsläppsmängd som skulle bli fallet om miljöbalkens s.k. BMT-krav tillämpades på energieffektivitet och förnyelsebara energikällor, kan man därmed *inte* garantera att den nivån efter handel faktiskt uppnås i Sverige. Möjligheten till handel gör att de faktiska utsläppen i Sverige beror på dels priset på utsläppsrätter, dels kostnaden för att vidta åtgärder för att minska koldioxidutsläppen i Sverige. Den s.k. BMT-nivån kan efter handel både överskridas och underskridas. BMT-nivån uppnås vid handel endast under förutsättning att den tilldelade mängden utsläppsrätter i hela EU resulterar i ett pris på utsläppsrätter som i sin tur resulterar i en faktisk utsläppsnivå som motsvarar den nivå som fås om miljöbalkens krav tillämpas. Detta pris är inte något som

Sverige kan påverka, eftersom Sveriges andel av de totala utsläppen i Europa endast är ca 1 procent.

När det sedan gäller frågan om tilldelningen av utsläppsrätter finns det uttalat att denna inte skall orsaka större utsläpp än vad som skulle bli fallet om IPPC-direktivet tillämpades på utsläpp av koldioxid. Eftersom medlemsstaterna får välja om de vill ha kvar energieffektivitetskravet blir frågan om riktmärket angående tilldelningen av utsläppsrätter skall vara med eller utan tillämpning av detta krav? Denna fråga är i dagsläget obesvarad av kommissionen.

En annan fråga av intresse är om kravet på energieffektivitet i Sverige ligger på samma ambitionsnivå som övriga EU. Europa i övrigt styrs av IPPC-kravet som när det gäller energieffektivitet inte bygger på BAT (Bästa Tillgängliga Teknik) utan på en ”minsta gemensamma ambitionsnivå, vilken ingen skall kunna underskrida”. I den svenska miljöbalken baseras däremot energieffektivitetskravet på BMT (Bästa Möjliga Teknik). Frågan är om detta skapar konkurrensnackdelar för svensk industri utan att någon ytterligare miljöstyrning fås, eftersom de totala utsläppen i Europa blir lika stora.

Vid övervägande av frågan huruvida IPPC-direktivets/miljöbalkens krav på energieffektivitet och miljöbalkens ytterligare krav på användning av förnybara energikällor skall upprätthållas för de verksamheter som omfattas av handelssystemet bör följande faktorer beaktas. Priset på utsläppsrätter utgör den viktigaste faktorn för om kravens upprätthållande skulle få någon effekt eller inte. I den mån miljöbalkens krav ger upphov till investeringar för att minska utsläpp leder det till större faktiska utsläppsminskningar inom Sverige än vad som hade varit fallet om endast handelssystemet påverkade koldioxidutsläppen. Sådana utsläppsminskningar sker till en högre marginalkostnad än minskningar som betingas av handelssystemet. Ett upprätthållande av kraven skulle inte påverka de totala utsläppen inom EU-bubblan eftersom mängden utsläppsrätter att tillgå fortfarande skulle vara densamma.

Ovanstående visar att det kvarstår ett antal oklarheter som måste undanröjas innan beslut kan fattas om Sverige skall utnyttja möjligheten att ersätta miljöbalkens krav på energieffektivitet och/eller krav på nya energikällor med handel med utsläppsrätter. Innan slutlig ställning tas under våren 2004 vill delegationen dessutom få en bild av hur övriga medlemsländer avser att hantera den aktuella valfriheten. Därmed skulle förutsättningar finnas för

delegationen att föreslå ett svenskt regelsystem som blir konkurrensneutralt gentemot övriga länder.

7 Påföljder

I detta kapitel lämnas förslag om vilka straffbestämmelser som kan bli aktuella vid överträdelse av bestämmelserna i den föreslagna lagen om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter.

Delegationens förslag: Straffansvar införs för den som uppsåtligen

- lämnar oriktig eller vilseledande uppgift om övervakning och rapportering i en ansökan om tillstånd,
- underlåter att göra en anmälan om ändring eller utvidgning av verksamheten för vilken krävs förnyat tillstånd,
- underlåter att anmäla att han övertagit en verksamhet för vilken det krävs förnyat tillstånd, eller
- lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i en ansökan eller i ett intyg till en ansökan om tilldelning av utsläppsrätter och därigenom föranleder att för många utsläppsrätter tilldelas.

Ringa fall skall inte föranleda straffansvar.

Om gärningen är belagd med straffansvar enligt brottsbalken, skall inte dömas till ansvar.

Den som har åsidosatt ett vitesföreläggande skall inte dömas till ansvar för en gärning som omfattas av föreläggandet.

I artikel 16 i handelsdirektivet föreskrivs att medlemsstaterna skall införa påföljder för överträdelser av de bestämmelser som införts i enlighet med direktivet. Påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande. Sådana regler är nödvändiga för förtroendet för systemet med handel av utsläppsrätter. Grundläggande för systemets funktion är att tillsynsmyndigheten har ett riktigt underlag vid tilldelningen av utsläppsrätter. Det är därför enligt delegationen av största vikt att den som uppsåtligen lämnar fel-

aktiga uppgifter i en ansökan eller i ett intyg till en ansökan om tilldelning som leder till att verksamhetsutövaren tilldelas för många utsläppsrätter skall kunna dömas till ansvar. Det är av samma orsak viktigt att en ansökan om att få tillstånd till utsläpp av koldioxid återger riktiga förhållanden vad avser verksamhetsutövarens möjlighet att övervaka och rapporterna sina utsläpp av koldioxid. Även i ett sådant förhållande är det enligt delegationen motiverat med en straffbestämmelse. Om en verksamhetsutövare förändrar eller utvidgar sin verksamhet så att det krävs förnyat tillstånd skall han anmäla detta. En anmälan skall även göras av en ny verksamhetsutövare som övertar en verksamhet. Det är även i de nu nämnda fallen viktigt för systemets trovärdighet att myndigheterna får uppgift om de rätta förhållandena.

De gärningar som föreslås bli straffsanktionerade kan även utgöra brott enligt brottsbalkens bestämmelser. I en sådan situation kan inte den föreslagna lagens bestämmelser om straffansvar tillämpas jämsides med brottsbalkens bestämmelser utan i stället tillämpas subsidiärt.¹ Den som åsidosatt ett vitesföreläggande skall inte kunna dömas enligt den föreslagna lagen.

¹ Med detta avses att straffbestämmelserna skall tillämpas för det fall det inte finns någon straffbestämmelse i brottsbalken som kriminaliserar den aktuella gärningen.

8 Tillsyn och överklagande

I detta kapitel lämnas förslag på tillsyn och överklagande. I avsnitt 8.1 lämnas förslag på omfattningen av tillsynsmyndighetens tillsynsansvar och vilka befogenheter som myndigheten bör ha för att kunna genomföra en effektiv tillsyn. I avsnitt 8.2 finns förslag om den överklagandeordning som bör gälla och i avsnitt 8.3 nämns skälen till att nu föreslå en tidsbegränsad lag.

8.1 Tillsyn

Delegationens förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer skall ha tillsynsansvar när det gäller efterlevnaden av den föreslagna lagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Myndigheten skall ha rätt att vid vite begära de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Myndigheten får vid vite meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av de föreskrifter som omfattas av tillsynen.

Myndigheten skall på begäran få tillträde till de anläggningar som omfattas av handelssystemet samt lokaler och områden som hör till sådana anläggningar i den utsträckning det behövs för tillsynen. Detta skall dock inte gälla bostäder. Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.

Tillsynsansvaret över den föreslagna lagen har delegationen i det föregående förslaget skall ligga på Naturvårdsverket (se avsnitt 5.9). Det gäller således såväl tillstånds- som tilldelningsfrågor. Tillsynen gäller enligt den nu föreslagna lagen under en begränsad tid. Det är emellertid delegationens uppfattning att samma ordning skall gälla

när handelssystemet fullt ut är på plats den 1 januari 2005 (se avsnitt 5.9). Det är enligt delegationen av största vikt att tillsynen från det att systemet med tillstånd och tilldelning startar den 1 juli 2004 fungerar på ett bra sätt med tanke på att det här är fråga om ett nytt system på miljöområdet som inte tidigare har funnits i Sverige. Enligt delegationen är det viktigt att Naturvårdsverket får rätt att begära in de upplysningar som behövs liksom att ta del av nödvändiga handlingar. Verket måste också kunna meddela de förelägganden som behövs. För att Naturvårdsverket skall kunna fullfölja sina uppgifter på ett effektivt sätt är det nödvändigt att verket har möjlighet att vitesförelägga verksamhetsutövare och andra som kan inneha nödvändiga upplysningar. Naturvårdsverket skall enligt delegationen kunna få handräckning av polisen när det behövs för att få tillträde till anläggningar som omfattas av handelssystemet och andra byggnader som kan vara av intresse. Detta gäller dock inte tillträde till bostäder.

8.2 Överklagande

Delegationens förslag: Beslut av tillståndsmyndigheten angående tillstånd till utsläpp av koldioxid får överklagas hos miljödomstolen.

Beslut av tillsynsmyndigheten angående tilldelning av utsläppsrätter överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut av tillsynsmyndigheten angående vitesföreläggande får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Miljödomstolens beslut om återkallelse av ett tillstånd överklagas till Miljööverdomstolen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten

För överklagande till miljödomstolen och Miljööverdomstolen skall reglerna i miljöbalken gälla.

Beslut som kan överklagas är sådana som gäller enskilds ställning i förhållande till det allmänna. Således skall de beslut om tillstånd som länsstyrelse meddelar kunna överklagas liksom Naturvårdsverkets beslut om tilldelning av utsläppsrätter. Det är naturligt att länsstyrelsens beslut om tillstånd till utsläpp av koldioxid överklagas hos miljödomstolen och att Naturvårdsverkets beslut om

tilldelning av utsläppsrätter överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det är enligt delegationen angeläget att ett så ingripande beslut som att återkalla ett tillstånd inte kräver prövningstillstånd. Med den ordning som delegationen föreslår i kapitel 4 att återkallelse av tillstånd skall beslutas av miljödomstolen erfordras inte prövningstillstånd till Miljööverdomstolen.

8.3 Övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagen om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter skall träda i kraft den 1 juli 2004 och upphöra att gälla den 31 december 2004.

Med tanke på det inte har varit möjligt att inom rimlig tid föreslå en fullständig lag anser delegationen att en lag som är begränsad till att reglera tillstånds- och tilldelningsfrågor under en avgränsad tid är att föredra. En utförligare redogörelse finns i inledningen till författningskommentaren (se avsnitt 11.1).

9 Handelsdirektivet, koldioxidskatter och finansiering

Delegationens bedömning: Regeringen planerar enligt budgetpropositionen att bedriva arbetet med en fortsatt reformering av energiskattesystemet skyndsamt. Målet är att ett nytt regelverk skall kunna träda i kraft den 1 januari 2005. I detta arbete ingår en fortsatt beredning av Skattenedsättningskommitténs förslag och en anpassning till energiskattedirektivet.

Delegationen är inte nu beredd att ta ställning till om de anläggningar som omfattas av det begränsade europeiska handelssystemet skall befrias från koldioxidskatten.

Som underlag för den fortsatta diskussionen redovisar delegationen ett antal exempel på hur ett eventuellt borttagande av koldioxidskatten skulle kunna finansieras. En mer djupgående konsekvensanalys behöver göras av dessa alternativ och kombinationer av dem.

För den fortsatta diskussionen är det väsentligt att beakta remissinstansernas synpunkter på de presenterade alternativen.

Delegationen har att ta ställning till om vi i Sverige bör använda både koldioxidskatt och handel med utsläppsrätter för att möta våra klimatmål och internationella åtaganden eller om de anläggningar som omfattas av det begränsade europeiska handelssystemet skall befrias från koldioxidskatten.¹ I sitt första delbetänkande lämnade delegationen emellertid inte något förslag till finansiering för alternativet att ta bort koldioxidskatten för de anläggningar

¹ Om koldioxidskatten tas bort för den handlande sektorn måste detta anmälas till kommissionen som ett statsstödsärende. Huvudregeln i EG:s statsstödsregler är att en medlemsstat inte kan ha differentierade beskattningsnivåer inom näringslivet. Borttagandet av koldioxidskatten torde dock godkännas eftersom det av energiskattedirektivets art 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 miljöskyddsmål uppnås eller energieffektiviteten förbättras.

som ingår i handelssystemet. Argumentet för detta var att remissbehandlingen av Skattenedsättningskommitténs (SNED) betänkande borde avvaktas och att det fanns behov av ytterligare utredning av koldioxidskattens ställning i det framtida handelssystemet.

I budgetpropositionen för år 2004 (prop. 2003/04:1) skriver regeringen bl.a. att en reformering av den svenska energibeskattningen är angelägen för att öka miljöstyrningen inom näringslivet. Systemet skall utformas så att det underlättar möjligheten till en framtida skatteväxling som också omfattar näringslivet. Regeringen framhåller att EG-rättsliga förutsättningar har väsentlig betydelse för utformningen av systemet och pekar på nödvändigheten av att såväl energiskattedirektivets regler som reglerna för statligt stöd iakttas. En samlad bedömning av de ekonomiska styrmedlen på energiskatteområdet kan enligt regeringen göras när kommissionens formella granskning av den svenska nollskattesatsen för energiskatt på el som förbrukas inom industrin har avslutats och principerna för tilldelning av utsläppsrätter i ett handelssystem har beslutats. Regeringen planerar att driva arbetet med en fortsatt reformering av energiskattesystemet skyndsamt för att ett nytt regelverk skall kunna träda i kraft den 1 januari 2005. I detta arbete ingår fortsatt beredning av SNED:s förslag och anpassning av energiskattedirektivet.

Med hänsyn till att förutsättningarna ännu är oklara kan delegationen inte heller i detta skede av utredningsarbetet ta ställning till om de anläggningar som omfattas av det EU-omfattande handelssystemet skall befrias från koldioxidskatten. Som underlag för den fortsatta diskussionen redovisar delegationen i detta kapitel argument för och emot att ta bort skatten (avsnitt 9.1), beräknat skattebortfall om skatten tas bort (avsnitt 9.2) samt ett antal exempel på hur ett eventuellt borttagande av koldioxidskatten skulle kunna finansieras (avsnitt 9.3). Slutligen redovisar delegationen vissa bedömningar (avsnitt 9.4).

9.1 Argument för och emot att ta bort CO₂-skatten

Ett motiv för att behålla skatten kan vara att Sverige med höga CO₂-skatter satt ett högt pris på koldioxidutsläpp. Detta har bidragit till att mängden koldioxidutsläpp per producerad enhet är låg i Sverige jämfört med i andra länder. Genom att behålla CO₂-skatten för den handlande sektorn skulle fortsatt högre krav ställas

på svensk industri relativt resten av EU, vilket enligt detta synsätt leder till minskade utsläpp.

Mot detta kan anföras att miljöstyrningen inte förstärks av att Sverige ensidigt har kvar sin CO₂-skatt, eftersom de totala utsläppen är oförändrade i ett handelssystem med tak. Den enda effekt som uppnås är att kostnaderna för svenska företag ökar, vilket kan påverka beslut om eventuell expansion och om lokalisering av verksamhet, m.m. Syftet med EU:s system för handel med utsläppsrätter är att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. Genom handelssystemet kan marginalkostnaderna för att minska koldioxidutsläppen *harmoniseras* inom EU och för svensk del såväl mellan företag inom Sverige som mellan svenska och europeiska företag. En utjämning av marginalkostnaderna innebär att utsläppsreduktionerna kommer att ske där kostnaden för dem är lägst, vilket är ett samhällsekonomiskt effektivt sätt att minska utsläppen på. Systemet med utsläppshandel ger därmed möjlighet att slopa CO₂-skatten och stärka konkurrenskraften för svenska företag utan att miljömål åsidosätts, eftersom detta definieras av det totala antalet utsläppsrätter som finns i systemet.

Ett annat argument som anförts för att behålla CO₂-skatten är att den skyndar på utvecklingen av teknologier inom exempelvis kraftsektorn som inte bygger på fossilbränslen. Koldioxidskatten leder därmed till minskad användning av sådana bränslen, vilket bedöms vara nödvändigt för att minska koldioxidutsläppen på längre sikt.

Det är emellertid inte givet att en högre skatt på endast svensk industri i någon betydande grad gynnar en sådan önskvärd utveckling. Man uppnår inte en större miljöeffekt om koldioxidskatter används inom vissa sektorer/länder som deltar i utsläppshandeln. Hårdare krav i Sverige leder till lägre krav någon annanstans eftersom det totala kravet på utsläppsminskningar inom EU bestäms av den totala mängden utsläppsrätter inom systemet. Resultatet av en svensk beskattning inom handelssystemet kan därför bli att det europeiska utsläppsmålet uppnås till en högre kostnad. Dessutom finns risken att produktionen i Sverige på längre sikt riskerar att minska p.g.a. relativt sett högre kostnader.²

² På uppdrag av delegationen har ECON studerat konsekvenser på elpriset av införande av handel med utsläppsrätter. I studien konstateras att oavsett priset på utsläppsrätterna så är markanta prisökningar på el att vänta, vilket kommer att påverka bland annat den elintensiva industrin och ge ökade vinster för vatten- och kärnkraftsproducenterna. Effekterna kan förväntas inträffa relativt omgående eftersom förekomsten av långa fastpriskontrakt mellan

Ett tredje argument som framförts mot att ta bort CO₂-skatten har att göra med att införandet av ett handelssystem med gratis tilldelning av utsläppsrätter innebär att företagen tilldelas en förmögenhet jämfört med en situation där utsläppsrätterna auktioneras ut. Att i en sådan situation samtidigt ta bort koldioxidskatten kan uppfattas som en fördelningsmässigt omotiverad åtgärd. Visserligen skulle ett avskaffande av koldioxidskatten kortsiktigt innebära en minskad belastning för företagen jämfört med dagens koldioxidbeskattning. Men införandet av handeln medför samtidigt en restriktion på utsläppen och därmed en typ av belastning som inte finns i dag.

Mot detta kan anföras att storleken på den belastning som läggs på företagen genom handeln beror på tilldelad mängd utsläppsrätter och priset på utsläppsrätter. På längre sikt är det tveksamt om ett utsläppshandelssystem med gratis tilldelning innebär en stor förmögensöverföring till företagen, framför allt inte när målet för minskade koldioxidutsläpp inom EU blir mer ambitiöst i framtiden.

Det viktigaste skälet för att ta bort CO₂-skatten för den handlande sektorn är att handel med utsläppsrätter kan antas vara ett effektivare styrmedel än CO₂-skatten och att det är principiellt olämpligt att ha dubbla styrmedel. Om CO₂-skatten tas bort för de anläggningar som omfattas av handelssystemet skulle det skapas så gynnsamma förutsättningar som möjligt för styrmedlet handel med utsläppsrätter att verka på ett effektivt sätt. Ett borttagande av CO₂-skatten för berörda anläggningar ger också näringslivet klara spelregler, vilket skapar förutsättningar för att bevara dess konkurrenskraft gentemot omvärlden. Detta kan också åstadkommas utan att miljöambitionerna sänks.

För att ta bort skatten talar också att handel med utsläppsrätter inte tidigare har prövats i den skala som blir fallet när detta styrmedel nu införs inom EU. Det kan därför finnas skäl att låta styrmedlet verka en tid och därefter utvärdera vilken effekt det ger. Denna utvärdering blir svårare att genomföra om flera styrmedel används för samma mål. En självständig tillämpning av styrmedlet kan ge det bättre förutsättningar att styra mot uppställda mål. Samtidigt minskar risken för målkonflikter om antalet medel motsvarar antalet mål. Eftersom styrmedlet inte tidigare har prövats i denna

elintensiv industri och elleverantörer är låg. (Konsekvenser på elpriset av införande av handel med utsläppsrätter, ECON Rapport 29/03, 10 april 2003).

skala finns det å andra sidan en osäkerhet om hur starkt styrmedlet kommer att bli i praktiken. Den osäkerheten är knuten bl.a. till hur de förutsättningar som anges i direktivet tillämpas i medlemsstaterna.

9.2 Beräknat skattebortfall om koldioxidskatten tas bort

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. I beräkningarna har vi antagit att samtliga anläggningar inom SNI-koderna 21 (massa/papper), 23 (raffinaderier), 26 (cement, kalk, glas, keramik) samt 27 (järn/stål) ingår i handelssystemet. I beräkningarna har ingen hänsyn tagits till de produktions- respektive effektgränser som anges i handelsdirektivet.

Som framgår av tabell 9.1 nedan uppgår skattebortfallet brutto till ca 1 325 miljoner kr, och netto till ca 1 050 miljoner kr.

Tabell 9.1. Beräknat skattebortfall vid slopande av koldioxidskatten för anläggningar som ingår i handelssektorn

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

Den beskrivna bruttoeffekten motsvarar den direkta effekten på intäkterna från koldioxidskatten. Den varaktiga nettoeffekten beaktar även de indirekta effekter som uppstår på de offentliga finanserna genom övervältring på konsumentpriser, företagsvinster och löner. Beräkningarna följer de konventioner som normalt tillämpas

av Finansdepartementet vid beräkningar av offentlig-finansiella effekter av ändrade punktskatter³. Beräkningarna av den varaktiga nettoeffekten av slopad koldioxidskatt i industrin följer de konventioner som normalt tillämpas på förändringar i indirekta skatter på företagets insatsvaror. Det innebär att skattebortfallet i sin helhet antas resultera i högre lönesumma. Samma antagande har tillämpats för den del av skattebortfallet i värmesektorn som avser värmeleveranser till företagssektorn. För den del av bortfallet som avser värmeleveranser till hushållen följer beräkningarna däremot de konventioner som normalt tillämpas på ändrade punktskatter på hushållens konsumtion. Det innebär att denna del av skattesänkningen antas övervältras i sin helhet på fjärrvärmepriserna.

9.3 Finansiering av skattebortfallet – tänkbara modeller

Som underlag för den fortsatta diskussionen har delegationen identifierat fem tänkbara alternativa modeller, och vissa varianter av dessa, för finansieringen om CO₂-skatten tas bort för den handlande sektorn:

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

Avsikten med den fortsatta framställningen är endast att exemplifiera ett antal modeller för finansieringen. Kombinationsmöjligheterna är många. Modell 1–3 är exempel på kombinationer som uppfyller krav på full finansiering.

³ Dessa konventioner beskrivs mer i detalj i publikationen "Beräkningskonventioner för 2004".

9.3.1 Finansiering med en generell koldioxidskattehöjning

Om man anser det angeläget att upprätthålla det totala uttaget av koldioxidskatt kan det vara motiverat att finansiera *bela* skattebortfallet genom en generell höjning av koldioxidskatten på alla bränslen oavsett om de används för uppvärmning eller som drivmedel.

Uppgifterna i tabell 9.2 visar att det krävs en generell höjning av koldioxidskatten med 5 procent för att täcka skattebortfallet som uppstår vid en slopad koldioxidskatt för den handlande sektorn.

Tabell 9.2. Skatteintäkter som genereras vid en femprocentig höjning av koldioxidskatten i olika sektorer

Skatt/sektor	Skatteintäkter, miljoner kr	
	Bruttoeffekt, inkl. moms	Varaktig nettoeffekt
2004 års skattestruktur enligt BP04		
<i>Höjning av CO₂-skatten på uppvärmningsbränslen med 5 % (motsvarar +4,6 öre/kg CO₂)</i>		
– hushåll	200	172
– tjänstesektorn	52	39
<i>Höjning av CO₂-skatten på drivmedel med 5 % (motsvarar +4,6 öre/kg CO₂, dvs. 11 öre/l bensin; 13 öre/liter diesel)</i>		
– bensin	704	588
– diesel	429	327
<i>Höjning av CO₂-skatten med 5 % för icke-handlande industri (motsvarar minskad nedsättning från 79 % till 78 % eller +1 öre/kg CO₂)</i>		
– icke-handlande industri	22	17
Summa	1 407	1 143

9.3.2 Skattebortfallet i den handlande sektorn finansieras både i värmesektorn och i den icke-handlande sektorn

Om koldioxidskatten slopas för de handlande sektorerna kommer skattens miljöstyrande funktion att övertas av utsläppshandels-systemet. Det kan då finnas skäl att så långt möjligt ersätta den *fiskala* konsekvensen av koldioxidskatten med mer utpräglat fiskala skatter.

Fiskala skatter bör ha så små snedvridande effekter som möjligt på resursallokeringen i ekonomin. Detta innebär att de i huvudsak måste bäras av hushållen direkt, medan miljörelaterade skatter bör tas ut så generellt som möjligt för att uppnå bästa styreffekt. Att skilja mellan fiskala mål och miljömål innebär inte att medel avsedda för den ena typen av mål inte skulle ha sidoeffekter avseende den andra typen av mål. En fiskal skatt kan också bidra till att uppfylla vissa miljömål, samtidigt som en miljöskatt ger statsintäkter. En framgångsrik miljöskatt innebär dock att skatteintäkterna minskar över tiden allteftersom företag och hushåll anpassar sin konsumtion till skatten. Det understryker betydelsen av en tydlig distinktion mellan fiskala skatter och miljöskatter.

Delegationens bedömning är att av de branscher som ingår i den handlande sektorn är det inom värmesektorn som det är möjligt att konstruera en fiskal skatt som uppfyller de krav som anges ovan. Mot denna bakgrund har vi i de modeller som beskrivs under avsnitt 9.3.2 antagit att skattebortfallet i värmesektorn skall finansieras inom värmesektorn och skattebortfallet inom den handlande industrin finansieras inom icke-handlande sektorer.

9.3.2.1 Skattebortfallet i *värmesektorn* finansieras med en fiskal värmeskatt

Att det går att skapa en fungerande fiskal skatt inom värmesektorn visades av SNED, med den värmeskatt på fjärrvärmeleveranser som utredningen föreslog. En sådan skatt, eventuellt modifierad så att den får en viss styrande funktion, kan lämpligen användas för att finansiera det skattebortfall som hänför sig till koldioxidskatten på bränslen som används i värmeproduktionen.

En värmeskatt på fjärrvärme tas ut av fjärrvärmeleverantören som kan föra den vidare till värmekunderna. I enlighet med det förslag till värmeskatt som SNED lämnade bör den enbart tas ut på fjärrvärme som levereras till hushåll (småhus och flerbostadshus). I en energiskattestruktur av det slag som SNED föreslår bör leveranser till näringslivet inte omfattas även om en sådan ordning innebär en viss administrativ komplikation eftersom slutförbrukarnas verksamhet blir avgörande för om skatt skall tas ut för leveranser till värmekunderna. Det medför ett merarbete för både värmeleverantör och fjärrvärmekund i de fall kunden är en mellanhand, t.ex. ett fastighetsbolag, som i sin tur har hushåll som hyres-

gäster. Fjärrvärmekunden måste då ta reda på sina hyresgästers verksamhet och energiförbrukning och sedan föra över uppgifterna till värmeleverantören. SNED:s förslag till reformering av energibeskattningen inom näringslivet är dock föremål för fortsatt beredning inom regeringskansliet. Resultatet av detta arbete kan ha betydelse för utformningen av en värmeskatt.

Den levererade fjärrvärmens till småhus och flerbostadshus uppgår till omkring 27 TWh (enligt statistik för år 2001). Om en värmeskatt på dessa leveranser skall täcka hela intäktsbortfallet från energisektorn på 556 mkr krävs en värmeskatt på 2,4 öre/kWh⁴.

Vid oförändrade skatter på bränslen som används i individuell uppvärmning skulle finansiering av skattebortfallet i all fjärrvärmeproduktion genom en värmeskatt som enbart tas ut på leveranser till hushållen, förbättra konkurrenskraften för fjärrvärmeleveranser till näringslivet i förhållande till individuell uppvärmning. För hushållssektorn skulle effekten dock bli den motsatta, dvs. att fjärrvärmens konkurrenskraft skulle försämrats vid oförändrade hushållsskatter på bränslen som används i individuell uppvärmning. En försämrad konkurrenskraft kan medföra att kunderna lämnar fjärrvärmens eller väljer att inte ansluta sig. Därför kan det finnas skäl att i finansieringsförslagen även inkludera en höjning av skatten på uppvärmningsbränslen.

Beträffande förhållandet mellan kraftvärmeverk och värmeverk är värmeskatten som sådan visserligen neutral, dvs. kostnaderna för fjärrvärmeleveranser påverkas på samma sätt i båda fallen. En slopad koldioxidskatt på insatsbränslena ger dock betydligt större kostnadsreduktion för fjärrvärmeverken, som idag betalar full skatt, än för kraftvärmeverken, som från och med 2004 endast belastas med industriskattesatsen. Den fördel som 2004 års regler innebär för kraftvärmeverken jämfört med värmeverken skulle därmed reduceras kraftigt. Med hänvisning till de energipolitiska målen är det angeläget att upprätthålla de goda förutsättningar för investeringar i kraftvärmeanläggningar, som 2004 års skatteregler syftar till. Därför bör en differentiering av värmeskatten på värme från kraftvärmeverk respektive värmeverk övervägas i den fortsatta beredningen av denna fråga.

⁴ År 2001 var något varmare än ett normalår. En slutlig kalibrering av den skattesats som krävs för att finansiera skattebortfallet i värmesektorn bör utgå från en prognos över fjärrvärmeanvändningen för år 2005 baserad på normalårskorrigerade uppgifter. Den skulle sannolikt vara något högre än 2001 års användning och värmeskatten per kWh skulle därför kunna sättas något lägre än 2,4 öre.

En enhetlig värmeskatt belastar hela värmeleveransen oberoende av vilka energislag som har använts. I det avseendet är den energimässigt neutral. Det innebär att skatt indirekt även kommer att tas ut för tidigare obeskattade energislag, t.ex. avfall, biobränslen, industriell spillvärme och sol-, berg- och sjövärme. Ersätts koldioxidskatten på insatsbränslen med en enhetlig värmeskatt på alla fjärrvärmeleveranser kommer alltså den skattefordel som koldioxidskatten idag innebär för bl.a. biobränslen att elimineras. Den skattefordel som befrielsen från energiskatt innebär kvarstår dock. Vidare innebär ett utsläppshandelssystem, i vilket tilldelningen baseras på historiska utsläpp, också en viss styrning mot icke-fossila insatsbränslen. Trots det kan det, såsom Energimyndigheten framhåller i sitt remissvar på Skattenedsättningskommitténs betänkande, finnas behov av ytterligare styrning för att säkra de energipolitiska mål för vilka en fortsatt expansion av biobränslebaserad fjärrvärme fyller en central funktion.

Ett sätt att åstadkomma en sådan styrning är att införa en koldioxidrelaterad värmeskatt av det slag som skisseras i en underlagsrapport till Skattenedsättningskommittén.⁵ Innebörden är att värmeskatteuttaget differentieras beroende på om värmen producerats med fossila eller icke-fossila bränslen så att konkurrenskraften för de icke-fossila bränslena upprätthålls. Tekniskt kan detta ske genom att värmeskatten tas ut med en betydligt högre skattesats än den som beräknats ovan samtidigt som ett skatteavdrag införs motsvarande hela eller delar av skatten på den del av värmeleveranserna som producerats med biobränsle och andra idag skattebefriade bränslen. Om avdrag medges med 100 procent av skatten på den del av värmeleveranserna som producerats med idag skattebefriade energislag, samtidigt som intäkterna skall motsvara hela bortfallet av koldioxidskatten i värmesektorn på 556 miljoner, skulle skattesatsen behövas sättas till omkring 11 öre/kWh.

Mot en koldioxidrelaterad värmeskatt av detta slag kan anföras att den i praktiken innebär att nuvarande koldioxidskatt på insatsbränslen ersätts med en ny form av koldioxidskatt i värmesektorn. Därmed uppkommer den olägenhet med dubbla styrmedel som ytterst motiverar ett eventuellt slopande av koldioxidskatten på bränslen i den handlande sektorn. Å andra sidan medför en ensidig övergång från koldioxidskatten som styrmedel till ett system för utsläppshandel i fjärrvärmesektorn samtidigt som skattestyningen

⁵ "Värmeskatt för fjärrvärme i Sverige" av Sven Werner, Fjärrvärmebyrån AB.

bibehålls för individuell uppvärmning att styrningen i den sistnämnda delen av uppvärmningssektorn blir starkare än i fjärrvärmesektorn. Om man med hänvisning till de inhemska energipolitiska målen om en fortsatt expansion av biobränslebaserad fjärrvärme anser det angeläget att upprätthålla en likvärdig styrning av bränsleanvändningen i fjärrvärmesektorn som vid individuell uppvärmning, kan en koldioxiddifferentierad värmeskatt vara motiverad. För den närmare utformningen av en sådan differentiering krävs dock ytterligare utredningsarbete.

En central fråga gäller avdragets storlek. Ett avdrag motsvarande 100 procent av värmeskatten på den del av värmeleveranserna som producerats med icke-fossila bränslen skulle innebära en ökad styrning mot sådana bränslen jämfört med nuvarande system eftersom denna skatt skulle verka vid sidan av utsläppshandelssystemet. För att bibehålla nuvarande nivå på styrningen mot icke-fossila bränslen skulle avdraget behöva sättas lägre än 100 procent, dvs. att en viss värmeskatt skulle utgå också på den del av värmen som produceras genom icke-fossil energitillförsel. Vidare bör övervägas om skatteavdragets storlek bör göras beroende av till vilken sektor värmen levereras. Den styrning mot icke-fossila bränslen, som sker med koldioxidskatten är ju betydligt kraftfullare i hushållssektorn än i tillverkningsindustrin. Om införande av en koldioxidrelaterad värmeskatt delvis motiveras av önskemål om att uppnå en likvärdig styrning av bränsleanvändningen i fjärrvärmesektorn som vid individuell uppvärmning talar detta för att avdraget bör vara mindre för den del av värmen som levererats till industrin.

9.3.2.2 Skattebortfallet i den *handlande industrin* finansieras med höjda skatter i de icke-handlande sektorerna

Den del av koldioxidskattebortfallet som uppstår utanför el- och värmeproduktionen, dvs. i handlande industribranscher, uppgår enligt tabell 9.1 till ca 500 mkr. Givet antagandet att skattebortfallet skall finansieras inom de icke-handlande sektorerna kan även denna del av skattebortfallet finansieras genom *höjda skatter på energianvändning*.

Vid en finansiering av skattebortfallet i den handlande industrin genom höjda skatter på energianvändning i övriga sektorer bör antingen energi- eller koldioxidskatten på bränslen utnyttjas. Energiskatten på el framstår som mindre lämplig mot bakgrund av

att såväl handelssystemet som det nyligen införda systemet med elcertifikat kan förväntas medföra stigande elpriser framöver. En viss höjning av skatten på uppvärmningsbränslen i hushållssektorn kan dock vara motiverad om man vill undvika den försämring av konkurrenskraften för fjärrvärmens i förhållande till individuella uppvärmningsalternativ som en värmeskatt, av det slag som redovisats ovan, kan medföra.

En höjning av skatten på enbart uppvärmningsbränslen bör dock inte föreslås eftersom det skulle medföra en högre skatt på eldningsolja än på dieselolja, vilket är olämpligt av flera skäl. För det första bör man av miljöskäl undvika att styra mot eldning av dieselolja i villapannor. Energiförbrukningen i raffinaderierna är nämligen högre vid tillverkning av dieselolja än eldningsolja. För det andra uppkommer stora problem med det EU-harmoniserade systemet för märkning av lågbeskattad olja. Systemet bygger på förutsättningen att det är eldningsolja som är lågbeskattad och inkluderar ett förbud mot användning av lågbeskattad olja i motorfordon. Med ett omvänt förhållande i den svenska beskattningen undergrävs hela det harmoniserade märkningssystemet.

Mot denna bakgrund bör en finansiering genom höjda skatter på energianvändning i icke-handlande sektorer antingen ske i form av en enhetlig höjning av koldioxidskatten på alla energislag oavsett användning (alternativ 1 nedan) eller genom höjda skatter på enbart drivmedel (alternativ 2 nedan).

Alternativ 1: Höjda skatter på både uppvärmningsbränslen och drivmedel

För att täcka t.ex. ett finansieringsbehov på 500 miljoner kronor krävs en generell skattehöjning på drygt 2 procent. Det motsvarar en höjning med 2 öre per kg CO₂ på uppvärmningsbränslen i hushålls- och tjänstesektorn och på drivmedel och en höjning med 0,43 öre per kg CO₂ i industrin.

Tabell 9.3. Höjd CO₂-skatt på uppvärmningsbränslen och drivmedel

Skatt/sector	Skatteintäkter, miljoner kr	
	Bruttoeffekt, inkl. moms	Varaktig nettoeffekt
2004 års skattestruktur enligt BP04		
<i>Höjning av CO₂-skatten på uppvärmningsbränslen med drygt 2 % (motsvarar +2 öre/kg CO₂, dvs. +0,6 öre/kWh för eldningsolja)</i>		
– hushåll	88	75
– tjänstesektorn	24	18
<i>Höjning av CO₂-skatten på drivmedel med drygt 2 % (motsvarar +2 öre/kg CO₂, dvs. 4 öre/l bensin; 5,7 öre/liter diesel)</i>		
– bensin	310	255
– diesel	189	138
<i>Höjning av CO₂-skatten med drygt 2 % för icke-handlande industri (motsvarar +0,43 öre/kg CO₂)</i>		
– icke-handlande industri	10	8
Summa	621	494

Alternativ 2: Höjda CO₂-skatter på enbart drivmedel

För att finansiera ett skattebortfall i den handlande industrin på 500 mkr genom en skattehöjning på enbart drivmedel krävs en höjning av CO₂-skatten på knappt 3 procent. Det motsvarar en höjning med 6 öre per liter bensin och 7,3 öre per liter diesel.

Tabell 9.4. Höjd CO₂-skatt enbart på drivmedel

Skatt/sektor	Skatteintäkter, miljoner kr	
	Bruttoeffekt, inkl. moms	Varaktig nettoeffekt
2004 års skattestruktur enligt BP04		
<i>Höjning av CO₂-skatten på drivmedel med knappt 3 % (motsvarar +2,55 öre/kg CO₂, dvs. 6 öre/l bensin; 7,3 öre/liter diesel)</i>		
– bensin	395	324
– diesel	241	176
Summa	636	500

I syfte att upprätthålla principen om en enhetlig koldioxidskatt per kg koldioxid för alla bränslen oavsett användningsområde bör dock koldioxidskatten höjas generellt också i detta alternativ. För uppvärmningsbränslen neutraliseras dock koldioxidskatthöjningen genom en motsvarande sänkning av energiskatten. Alternativt kan man välja att höja drivmedelsskatterna genom att enbart höja energiskatten på bensin och diesel.

9.3.3 Skattebortfallet i den handlande sektorn finansieras helt eller delvis med en särskild fastighetsskatt

En tredje modell till finansieringen av ett skattebortfall utgår från en särskild beskattning av de överskott som förväntade framtida elprisökningar skapar i vissa kraftföretag. Det är då centralt att beskattningen utformas så att skatten inte övervältras framåt på konsumenterna i form av högre elpriser utan enbart riktas mot kraftföretagens vinster.

Det senare innebär att en produktionsskatt på el inte är en lämplig finansieringskälla i detta sammanhang. En förutsättning för att en sådan skatt endast skall belasta kraftföretagens vinster är att svenska elproducenter konkurrerar på en internationell marknad där elpriset är givet och därmed oberoende av de svenska elproducenternas marginalkostnader. I en sådan situation kan den ökade kostnaden som en produktionsskatt innebär inte övervältras på elkonsumenterna. För närvarande är dock denna förutsättning inte uppfylld utan de svenska elproducenterna kan snarare anses verka på en nordisk eller möjligen nordeuropeisk marknad. Eftersom

överföringskapaciteten är begränsad är också inslaget av internationell marknad begränsat. För el som handlas via Nord Pool tillämpas marginalkostnadsprissättning. Även den bilaterala handeln styrs av prissättningen på den nordiska elbörsen. Detta innebär att en produktionsskatt på el åtminstone delvis kan förväntas övervältras på hushållen och därför inte är ett lämpligt finansieringsalternativ.

En särskild fastighetsskatt på markvärdet i vattenkraftverk utgör i detta sammanhang ett bättre alternativ. För en sådan skatt varierar skatteuttaget med lönsamheten i kraftföretagen. Marknadsvärdet för ett vattenkraftverk kan delas upp i markvärde och byggnadsvärde. Denna uppdelning motsvaras av en uppdelning av det årliga överskottet i dels en normal avkastning på byggnadsvärdet (avkastningen på realkapitalinvesteringen), dels en restpost som representerar avkastningen på markvärdet, den s.k. lägesräntan som vad gäller vattenkraftanläggningar motsvaras av värdet av fallrätten. För existerande anläggningar innebär stigande elpriser stigande lägesräntor. Följaktligen innebär en skatt som baseras på markvärdet i vattenkraftverk en beskattning av de överskott som stigande elpriser medför i existerande kraftanläggningar.

Företagens möjligheter att övervältra en sådan skatt på konsumenterna genom högre elpriser är mycket begränsade. Det beror på att marginalkostnaderna för vattenkraftsproducerad el är relativt låga jämfört med marginalkostnaderna för el från andra typer av kraftanläggningar. Så länge priserna på den nordiska elmarknaden bestäms genom marginalkostnadsprissättning, och vattenkraften mycket sällan är prissättande innebär det att en fastighetsskatt på vattenkraftverkens markvärde inte kan övervältras på elpriserna. Om utgångspunkten är att skattebortfallet i den handlande industrin helt eller delvis bör finansieras genom överskott, som framtida elprisökningar skapar i vissa kraftföretag, kan en sådan skatt vara ett lämpligt alternativ.

Det samlade markvärdet i vattenkraftanläggningar uppgår till cirka 70 miljarder kronor. Det krävs därför en extra fastighetsskatt på omkring 1 procent av markvärdet för att nettointäkterna (dvs. intäkterna med hänsyn tagen till indirekta effekter på bolagsskatteintäkterna) skall motsvara ett skattebortfall i den handlande industrin på 500 miljoner kronor.⁶ Ett annat alternativ som kan

⁶ Den indirekta effekten på bolagsskatten uppstår genom att fastighetsskatten är avdragsgill vid beräkning av bolagsinkomsten. Den effektiva bolagsskattesatsen förutsätts uppgå till 26 procent.

övervägas är att täcka hela skattebortfallet på 1 050 mkr med en höjd fastighetsskatt.

9.3.4 Svavelskatt höjning

Svavelskatten gav år 2002 intäkter på ca 130 mkr. För åren 2000 och 2001 var intäkterna betydligt lägre, ca 80 mkr. Den största delen av de ökade intäkterna för år 2002 är sannolikt relaterad till den mycket låga vattentillgången och den därmed ovanligt höga produktionen av kondenskraft. Mot denna bakgrund kan det konstateras att inte ens mycket kraftiga höjningar av svavelskatten kan förväntas ge några i sammanhanget betydande skatteintäkter.

Utöver en höjning av svavelskatten kan ökade intäkter uppnås genom en breddning av basen för svavelskatten. I nuvarande skatteregler medges vissa undantag för svavelskatten. Sammantaget motsvarar dessa undantag ett skattebortfall på cirka 369 mkr.

Det nya energiskattedirektivet, som träder i kraft den 1 januari 2004 och som även omfattar svavelskatten, kan innebära att Sverige måste frångå vissa av dessa undantag från svavelskatt. Frågan utreds för närvarande inom Finansdepartementet, men det är ännu för tidigt att säga något om följderna av att helt eller delvis avskaffa undantagen. Det faktum att det endast är två industriföretag som står för cirka 75 procent av undantagen talar också mot en finansieringsåtgärd av detta slag.

9.3.5 Hårdare beskattning av tung trafik

En ytterligare möjlig finansiering av en slopad CO₂-skatt för den handlande sektorn vore att beskatta den tunga trafiken hårdare. Mot en sådan lösning talar att finansieringsförslag som påverkar skattestrukturen inom detta område skulle föregripa arbetet inom Vägtrafikskatteutredningen (dir. 2001:12 och dir. 2002:26). Denna utredning skall se över vägtrafikbeskattningens utformning. Översynen skall framför allt beakta miljö-, trafiksäkerhets- och konkurrensaspekter med utgångspunkt i ett fiskalt perspektiv och med hänsynstagande till trafikskatternas påverkan på transportsystemets effektivitet. Bland uppgifterna kan nämnas att utredningen skall analysera kilometerskatt och se över uttaget av fordonsskatt. En särskild uppgift är att klarlägga om det finns möjlighet att införa

ekonomiska incitament för fordon med låga utsläpp. Det framhålls att de styrmedel som föreslås skall vara kostnadseffektiva. Utredningen beräknas slutföra sitt arbete första kvartalet 2004.

9.4 Delegationens bedömning

Delegationen är inte nu beredd att ta ställning till om de anläggningar som omfattas av det begränsade europeiska handelssystemet skall befrias från koldioxidskatten. En djupare konsekvensanalys bör göras av de alternativ och kombinationer av alternativ som delegationen redovisat ovan.

Om tilldelningen av utsläppsrätter skall beskattas eller om CO₂-skatten på något annat sätt skall kopplas till den tilldelade mängden utsläppsrätter måste någon form av begränsningsregel införas så att skatten aldrig överstiger det förväntade marknadspriset på utsläppsrätterna för den tilldelade mängden utsläppsrätter⁷. Om skatten sätts högre än det förväntade marknadspriset kommer företagen inte att ansöka om någon tilldelning av utsläppsrätter överhuvudtaget. Vidare bör skatten inte tas ut för den överskjutande delen, dvs. den del av utsläppen som behöver täckas med inköp av utsläppsrätter på marknaden, eftersom denna delmängd inte bör "dubbelbeskattas". Det finns ett antal praktiska problem med att länka en koldioxidskatt på utdelad mängd utsläppsrätter med den nuvarande lagen om skatt på energi som måste undersökas ytterligare innan ett slutligt ställningstagande kan göras.

De synpunkter som kommer att framföras på de presenterade modellerna i den kommande remissbehandlingen av detta betänkande är också värdefulla att beakta.

Regeringen har i budgetpropositionen framfört att den avser driva arbetet med en fortsatt reformering av energiskattesystemet skyndsamt för att ett regelverk skall kunna träda i kraft den 1 januari 2005.

Vägtrafikskatteutredningens betänkande som beräknas komma första kvartalet 2004 är av intresse för FlexMex2-utredningen. På lite längre sikt skulle nämligen ett *alternativ* till dagens system för att hantera de externa effekterna kunna vara att introducera en kombination av handel med utsläppsrätter och en kilometerskatt, t.ex. på följande sätt:

⁷ Denna fråga belystes i SOU 2003:60, kapitel 2.

- För att hantera de externa kostnader som är knutna till koldioxidutsläppen från transportsektorn vore ett enkelt, transparent system att ersätta alla nuvarande bränsleskatter med ett system för *handel med utsläppsrätter*.
- För att hantera de externa kostnaderna knutna till vägslitage, trafikskador, buller och andra utsläpp bör styrmedlet ta hänsyn både till vägsträcka och till prestanda. Det gör inte dagens bränsleskatter. Detta skulle kunna göras med en *kilometerskatt* som differentieras med avseende på viktklass, axeltryck, specifika emissioner och buller.

Delegationen vill därför i detta läge inte förorda något av de undersökta alternativen utan föreslår i stället att frågan om koldioxidskattens ställning i det framtida systemet för handel med utsläppsrätter tas upp till ytterligare belysning i delegationens fortsatta arbete. Därvid torde bl.a. större klarhet vara vunnen i fråga om hur förutsättningarna för det framtida energiskattesystemet kommer att se ut.

10 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 EU:s regler för statsstöd.

I detta kapitel beskrivs de konsekvenser – i de dimensioner som anges i kommittédirektiven – som kan antas bli följden av delegationens förslag. Inledningsvis vill delegationen dock poängtera att förutsättningarna för handelssystemet ännu inte är slutgiltigt fastlagda. På EU-nivå pågår en kontinuerlig tolkningsprocess genom vilken innebörden av direktivet förtydligas, t.ex. beträffande exakt vilka anläggningar som skall omfattas. Därtill har t.ex. registerförordningen ännu inte presenterats. För svensk del gäller att ett fullständigt förslag till lag om handel med utsläppsrätter kommer att överlämnas till riksdagen först under år 2004. Mot denna bakgrund går det för närvarande inte att helt uttömmande beskriva de konsekvenser som uppstår genom införandet av handel med utsläppsrätter. En översiktlig och preliminär analys av förslagen i delbetänkandet kan dock göras.

Inledningsvis bör också sägas att det nu föreliggande delbetänkandet i huvudsak utgör en utveckling och författningsmässig precisering av delar av delegationens första delbetänkande (SOU 2003:60). I detta lämnades förslag till vilka principer som bör ligga till grund för fördelningen av utsläppsrätter och hur den nationella fördelningsplanen bör utformas för svensk del inför det

EU-omfattande system för handel med utsläppsrätter som skall införas från den 1 januari 2005. Som medlem av EU är Sverige skyldigt att ansluta sig till och i svensk lagstiftning införa de i aktuellt direktiv angivna reglerna för handelssystemet. Vid en bedömning av förslagets konsekvenser bör man ha i åtanke att handlingsalternativet att välja att inte införa en reglering härmed inte föreligger. Att det kommer att uppstå någon form av konsekvenser av det slag som tas upp i kapitlet är därför ofrånkomligt.

10.1 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 Kyoto-åtagandet 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 bördefördelningen¹. För svensk del redovisade delegationen i sitt första delbetänkande uppskattningar som tyder på att kostnaderna för att uppnå åtagandet i Kyotoprotokollet kan bli ca 1–3 miljarder kronor lägre per år med handelssystemet, än vad som annars skulle ha varit fallet.

Som underlag för delegationens första delbetänkande analyserade Konjunkturinstitutet ekonomiska konsekvenser av att handla med utsläppsrätter under olika antaganden om priset på utsläppsrätter och allokeringsystem². Konjunkturinstitutet framhöll i sin studie att i ett system där enbart de handlande sektorerna tillåts delta i en internationell handel med utsläppsrätter gynnas dessa sektorer i strukturuomvandlingen på bekostnad av övriga sektorer³. Både förädlingsvärde och sysselsättning ökar i de handlande sek-

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

² Göran Östblom: "EMEC-körningar för FlexMex2". Konjunkturinstitutet, 27 november 2002.

³ Detta faktum pekar på att det ur ekonomisk synpunkt är angeläget att på ett tidigt stadium låta handeln omfatta så många sektorer som möjligt.

torerna med undantag av petroleumraffinaderierna, som minskar sina utsläpp till följd av en begränsad efterfrågan på petroleumprodukter, när det sätts ett tak för de totala koldioxidutsläppen. Effekten på sysselsättning och förädlingsvärde i de andra sektorerna som omfattas av handelssystemet beror framför allt på priset på utsläppsrätter. Även om konkurrenssituationen kan komma att försämrans för vissa sektorer, beroende på antalet tilldelade utsläppsrätter och marknadspriset på utsläppsrätter kommer effekterna på den internationella konkurrenssituationen att bli mindre med handelssystemet än utan handelssystemet. Det är den icke-handlande sektorn som drabbas av kraven på utsläppsreduktioner. Det är framför allt gruvor och mineralbrott samt jordbruk, fiske och skogsbruk som berörs negativt.

Delegationen har i kapitel 9 analyserat om vi i Sverige bör använda både koldioxidskatt och handel med utsläppsrätter för att möta våra klimatmål och internationella åtaganden eller om de anläggningar som omfattas av det EU-omfattande handelssystemet bör befrias från koldioxidskatten. Delegationen är inte nu beredd att ta ställning till om de anläggningar som omfattas av handelssystemet skall befrias från koldioxidskatten. Om delegationen i ett senare skede av utredningsarbetet skulle komma till slutsatsen att koldioxidskatten bör tas bort för berörda anläggningar, så uppstår ett finansieringsbehov. I kapitel 9 redovisar delegationen – som underlag för den fortsatta diskussionen – ett antal exempel på hur detta finansieringsbehov skulle kunna tillgodoses. En mer djupgående konsekvensanalys behöver göras av dessa alternativ och kombinationer av dem. För den fortsatta diskussionen är det också väsentligt att beakta remissinstansernas synpunkter på de presenterade alternativen.

10.2 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar

Handelssystemet kommer att omfatta 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 systemet⁴. För det talar också den kartläggning av berörda anläggningar som ÅF-Energikonsult gjort på uppdrag av delegationen⁵. I den mån små företag berörs av systemet torde det i första hand röra sig om mindre fjärrvärmeföretag.

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 varje år rapportera sina utsläpp till aktuell myndighet och överlämna motsvarande mängd utsläppsrätter. De administrationskostnader som dessa krav medför för företagen torde vara relativt sett mer betungande för små företag än för stora.

10.3 Förslagets förenlighet med EU:s regler för statsstöd

I handelsdirektivets artikel 10 anges att för den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 skall medlemsstaterna fördela minst 95 procent av utsläppsrätterna gratis. Tilldelningen skall dock vara förenlig med de kriterier som anges i bilaga III till direktivet. Kommissionen skall också godkänna medlemsländernas nationella fördelningsplaner.

Den tilldelning medlemsländerna väljer får heller inte strida mot EU:s statsstödsregler. Dessa regler, som återfinns i artiklarna 87–89 i EG-fördraget, skall tillämpas om inte annat föreskrivs i fördraget. Enligt artikel 87 är

⁴ 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.

⁵ ÅF-Energikonsults arbete har redovisats i rapporterna "Kartläggning av svenska anläggningar som omfattas av ett system för handel med utsläppsrätter" (september 2002), "Den handlande sektorns konkurrenssituation" (april 2003) samt "Kartläggning av svenska anläggningar som omfattas av ett system för handel med utsläppsrätter – revision och uppdatering" (maj 2003).

stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

För att en åtgärd skall betecknas som stöd måste den samtidigt uppfylla följande kriterier:

- åtgärden måste ge mottagarna en fördel som minskar de kostnader som normalt belastar deras ekonomi,
- fördelen måste beviljas av staten eller med hjälp av statliga medel,
- åtgärden måste påverka konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna, och
- åtgärden måste vara specifik eller selektiv i det att den gynnar vissa företag eller viss produktion.

Delegationens bedömning är att de förslag som lämnas i detta delbetänkande är förenliga med statsstödsreglerna. Samtidigt skall dock sägas att ett medlemsland inte självständigt kan avgöra om en viss åtgärd är förenlig med den gemensamma marknaden. Ytterst är det kommissionen som ansvarar för tillämpningen av EU:s statsstödsregler och kommissionen skall i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater.

Ett exempel på att delegationen vägt in denna typ av aspekter kan ges från de föreslagna reglerna för tilldelningen av utsläppsrätter för perioden 2005–2007. Som huvudprincip föreslår delegationen att tilldelningen skall bygga på historiska utsläpp. Under vissa förutsättningar föreslås dock regeringen få möjlighet att föreskriva att tilldelningen skall kunna ske med utgångspunkt i en jämförelse av anläggningens faktiska utsläpp med de genomsnittliga utsläppen inom respektive sektor eller delsektor (benchmarking). För att inte riskera att en sådan tilldelning skulle kunna strida mot EU:s statsstödsregler föreslår dock delegationen att en anläggning vars utsläpp därvid befinner sig under det aktuella riktmärket inte skall få någon fördel av detta, utan att i sådana fall anläggningen skall få en tilldelning motsvarande sina faktiska utsläpp.

Frågor kring förenligheten med statsstödsreglerna skulle möjligen kunna väckas beträffande delegationens förslag att utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror skall behandlas i särskild

ordning. Delegationens förslag innebär att tilldelningen av utsläppsrätter för sådana råvarurelaterade utsläpp för perioden 2005–2007 skall bestämmas som ett årligt genomsnitt för perioden 1998–2001, med eventuella korrigeringar för prognostiserade utsläpp. Den del som möjligen skulle kunna ifrågasättas är tilldelningen för prognostiserade utsläpp. Enligt delegationens mening talar dock det faktum att det i detta fall handlar om tilldelning av utsläppsrätter för utsläpp som härrör från råvaror som på kort sikt inte går att på ett ekonomiskt rimligt sätt byta ut, för att denna tilldelning inte är att betrakta som statsstöd. Att det rör sig om prognostiserade framtida utsläpp bör inte ha betydelse i sammanhanget, eftersom syftet endast är att möjliggöra för företagen att bedriva verksamheten på den nivå som nu kan förutses. I industriprocesser som ger upphov till sådana råvarurelaterade utsläpp finns det trots allt inte några alternativa tillverkningsätt inom aktuell tidsperiod (2005–2007) om man vill tillverka produkten, låt vara att det eventuellt kan finnas alternativ till produkten i sig.

Om koldioxidskatten skulle tas bort för den handlande sektorn måste detta anmälas till kommissionen som ett statsstödsärende. Huvudregeln i statsstödsreglerna är att en medlemsstat inte kan ha differentierade beskattningsnivåer inom näringslivet. Borttagandet av koldioxidskatten torde dock godkännas eftersom det av energiskattedirektivets art 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 miljöskyddsmål uppnås eller energieffektiviteten förbättras.

10.4 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 sänkor 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.⁶ 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 dock inom ramen för sitt arbete inte haft möjlighet att göra detta.

Mot bakgrund av att det vid sidan av delegationens arbete finns ett antal andra nyligen beslutade åtgärder, förslag och pågående utredningar, som är av stor betydelse för de företag och anläggningar som omfattas av handelsdirektivet, framhöll delegationen dock i sitt första delbetänkande att det behöver göras en överordnad konsekvensanalys och koordinering av hanteringen av olika befintliga och föreslagna styrmedel. 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 sektorns 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.

Behovet av en samlad bedömning kvarstår. Mycket av det analysarbete som behövs kan dock antas komma att ske i samband med utvärderingen av klimatpolitiken vid 2004 års kontrollstation. Vid kontrollstationen kommer regeringen att utvärdera vilka resultat klimatpolitiken medfört, hur utsläppstrenden ser ut och om det behövs ytterligare åtgärder för att nå de mål som satts upp. Regeringen har också i mars 2003 givit Naturvårdsverket och Energimyndigheten i uppdrag att ta fram underlag inför utvärderingen. Uppdraget skall redovisas senast den 30 juni 2004.

⁶ Se SOU 2003:60, figur 7.1, s. 213.

11 Författningskommentar

11.1 Inledning

Genom föreliggande lagförslag genomförs 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. Av direktivet framgår att en registerförordning som reglerar de övergripande registerfrågorna skall tas fram av Europeiska kommissionen. Vi har erfarit att förordningen inte kommer att finnas klar förrän någon gång under första kvartalet 2004. Vidare innehåller direktivet bestämmelser om bindande riktlinjer för bl.a. övervakning och rapportering. Dessa kommer inte att vara klara förrän tidigast under december 2003.

För att handeln med utsläppsrätter skall kunna starta den 1 januari 2005 krävs att det senast vid halvårsskiftet 2004 finns en lagreglering för tillstånds- och tilldelningsfrågor.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts om att det fortfarande saknas viktiga regleringar från EU har det inte varit möjligt att ta fram en fullständig lagstiftning som skulle, med sedvanlig svensk lagstiftningsbehandling, kunna träda i kraft senast den 1 juli 2004. Av angivna skäl har vi därför valt att ta fram en tidsbegränsad lagstiftning som behandlar alla nödvändiga bestämmelser för att tillstånds- och tilldelningsfrågor skall kunna vara behandlade i en sådan tid att handeln med utsläppsrätter skall kunna börja fr.o.m. år 2005.

Avsikten är att regleringen som finns i denna lag skall kunna, med några små justeringar, flyttas över till en komplett lag. Avsikten är att den kompletta lagen skall kunna vara i kraft den 1 januari 2005 då denna lag upphör att gälla.

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

1 kap. Ändamål och definitioner m.m.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om tillstånd till verksamhet som medför utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter för sådana utsläpp för tidsperioden 2005-2007.

Syftet med handelsdirektivet är att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt sätt minska utsläppen av växthusgaser. Förevarande lag som endast reglerar tillstånd till verksamhet som medför utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter för sådana utsläpp har det begränsade syftet att hantera dessa frågor för perioden 2005–2007 i sådan tid att handeln med utsläppsrätter kan påbörjas år 2005.

Definitioner

2 § I denna lag används följande beteckningar med den betydelse som här anges:

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

2. anläggning: en teknisk enhet, som inte är flyttbar, där det bedrivs verksamhet som är tillståndspliktig enligt denna lag, inom sektorerna för energi, produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustri samt pappers-, papp- och pappersmassaindustri liksom all annan därmed direkt sammanhängande verksamhet som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar,

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

4. verksamhetsutövare: varje fysisk eller juridisk person som driver eller har ett bestämmande inflytande över en anläggning,

5. nytillträdande anläggning: varje anläggning där det inte bedrivs verksamhet vid den tidpunkt då den nationella fördelningsplanen överlämnas till Europeiska kommissionen och som därefter meddelats tillstånd till utsläpp av koldioxid samt varje anläggning som meddelats

förnyat tillstånd på grund av en ändring av anläggningens art, funktion eller utvidgning av anläggningens verksamhet,

6. nationell fördelningsplan: en av regeringen beslutad plan som tilldelningen av utsläppsrätter skall vara grundad på och som skall underställas Europeiska kommissionen för godkännande,

7. utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror: utsläpp av koldioxid som i en process bildas från kol som är bundet i den råvara som skall förädlas eller i en process där kol tillsätts för att avlägsna en icke önskvärd komponent från råvaran och där processens syfte inte är att framställa kraft, värme eller transportenergi och där tillverkningen eller framställningen inte är utbytbar till en rimlig kostnad före utgången av år 2007,

8. utsläpp som härrör från utbytbara bränslen: utsläpp av koldioxid från fossila bränslen som används med det primära syftet att producera kraft, värme eller transportenergi.

(Jfr. artikel 3 i handelsdirektivet.)

Paragrafen innehåller definitioner av en rad begrepp som används i lagen. Flertalet av definitionerna återfinns i handelsdirektivet. Definitionerna i handelsdirektivet införlivas därigenom. I förekommande fall har dock definitionerna anpassats till att lagen endast skall reglera frågorna om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter samt att lagen är tidsbegränsad. *Utsläppsrätt* innebär ett bevis som ger rätt att släppa ut ett ton koldioxid under en bestämd tidsperiod. När systemet med handel med utsläppsrätter är i gång skall bevisen fritt kunna överlåtas inom EU. Enligt artikel 13 kommer utsläppsrätterna att vara giltiga under perioden 2005–2007 och annulleras fyra månader in på nästa åtagandeperiod dvs. 30 april 2008. Definitionen av *anläggning* är i huvudsak densamma som i direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet). Det direktivet anses genomfört i svensk lagstiftning genom miljöbalken och tillhörande förordningar (se prop. 1997/98:45, s. 334). Däremot finns i nämnda bestämmelser inte någon legaldefinition av begreppet anläggning. I den engelska versionen av handelsdirektivet anges att det skall vara fråga om verksamheter som bedrivs "on that site". Det skall således vara fråga om ett sammanhängande område. Det kan i vart fall inte vara fråga om helt skilda områden inom samma ort. Till skillnad från handelsdirektivet som, utöver utsläpp av koldioxid, även reglerar utsläpp av

ytterligare fem växthusgaser fr.o.m. år 2008 innebär *utsläpp* i förevarande lag frigörande i atmosfären av enbart koldioxid. En definition av begreppet *verksamhetsutövare* av samma innebörd som i handelsdirektivet finns i IPPC-direktivet. I lagen (1993:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor finns en legaldefinition av verksamhetsutövare som kan vara till ledning vid tillämpningen. *Nyttillträdande anläggning* motsvarar handelsdirektivets nya deltagare eller på engelska "new entrants". Skälet till att begreppet nyttillträdande anläggning används i stället för nya deltagare är att klargöra att det är anläggningen och inte dess ägare som är ny i sammanhanget. Vidare har definitionen anpassats till det förhållandet att inte någon anläggning kommer att inneha tillstånd enligt denna lag när den nationella fördelningsplanen anmäls till Europeiska kommissionen. I stället har definitionen knutits till att varje anläggning där det inte bedrivs verksamhet vid den tidpunkt då den nationella fördelningsplanen inges till kommissionen och därefter erhållit nytt tillstånd är att betrakta som en nyttillträdande anläggning. Med uttrycket "att det inte bedrivs någon verksamhet" avses inte att anläggningen tillfälligt är tagen ur drift eller att den är avsedd bara att användas temporärt eller när den särskilt behövs, t.ex. vissa kondenskraftverk. När det gäller anläggningar som får ett förnyat tillstånd är alla sådana anläggningar att betrakta som nyttillträdande anläggning. De nu angivna definitionerna finns i handelsdirektivet. De tre sista definitionerna återfinns inte i handelsdirektivet. Varje medlemsstat skall senast den 31 mars 2004 inge en *nationell fördelningsplan* till kommissionen. Regeringen beslutar om en sådan plan vilken skall innehålla de principer som skall ligga till grund för tilldelningen av utsläppsrätter. Delegationen har valt att vid tilldelning skilja mellan utsläpp som härrör från *icke utbytbara råvaror* och utsläpp som härrör från *utbytbara bränslen*. Det har därför varit nödvändigt att ge respektive begrepp en legaldefinition. De båda begreppen behandlas närmare i avsnitt 5.4.

Myndigheter

3 § Regeringen skall utse den eller de myndigheter som skall handlägga de frågor som enligt denna lag, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, ligger på tillstånds- respektive tillsynsmyndigheten.

(Jfr. artikel 18 i handelsdirektivet.)

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 4.5 och 5.9.

2 kap. Tillstånd till utsläpp av koldioxid

Allmänt om tillstånd

1 § Efter utgången av år 2004 skall anläggningar som omfattas av 4 § ha tillstånd av tillståndsmyndigheten för verksamhet som medför utsläpp av koldioxid.

Vad som sägs i första stycket gäller inte för en anläggning eller del av anläggning som används endast för forskning eller utveckling och provning av nya produkter eller av nya processer.

(Jfr. artikel 4 och bilaga I till handelsdirektivet.)

Enligt paragrafens första stycke krävs tillstånd för att en anläggning inom de sektorer som finns närmare angivna i 4 § skall få släppa ut koldioxid efter utgången av år 2004. Saknas tillstånd för anläggningen får den därefter inte längre bedriva verksamhet som medför utsläpp av koldioxid. Härigenom införlivas bestämmelserna i artikel 4 i handelsdirektivet. Det är här fråga om tillstånd enligt förevarande lag. Vilken betydelse ett tillstånd som meddelats med stöd av annan lagstiftning såsom miljöbalken eller äldre miljölagstiftning anges i 8 och 11 §§ vad beträffar nytillträdande anläggningar och i 13 § när det gäller återkallelse av sådant tillstånd.

Enligt paragrafens andra stycke erfordras inte tillstånd för verksamhet i anläggningar eller delar av anläggningar som används för forskning, utveckling eller provning av nya produkter eller processer. Denna bestämmelse överensstämmer med vad som föreskrivs i bilaga I punkten 1 till handelsdirektivet.

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

En ansökan skall innehålla uppgifter om hur verksamhetsutövaren avser att övervaka och rapportera utsläpp av koldioxid.

En ansökan skall handläggas skyndsamt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om ansökans innehåll och utformning samt om handläggning av ansökan.

(Jfr. artikel 5 i handelsdirektivet.)

I artikel 5 i handelsdirektivet finns bestämmelser om vad en ansökan om tillstånd för utsläpp av växthusgaser skall innehålla för uppgifter. I artikelns punkt d) anges att ansökan skall innehålla uppgift om hur verksamhetsutövaren avser att övervaka och rapportera utsläppen. Den bestämmelsen har tagits in i paragrafens *andra stycke*.

I paragrafens *tredje stycke* föreskrivs att en ansökan skall handläggas skyndsamt hos tillståndsmyndigheten.

I paragrafens *fyjärde stycke* ges regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om ansökans innehåll och utformning samt om handläggning av ansökan. Avsikten med denna delegation är bl.a. att resterande bestämmelser i artikel 5 som beskriver verksamheten inklusive den teknik som används, råvaror och insatsvaror som kan ge upphov till utsläpp samt källor till utsläpp inom anläggningen skall införlivas i svensk rätt genom förordning eller föreskrifter.

3 § *Har en ansökan om tillstånd enligt 2 § ingetts till tillståndsmyndigheten senast den 31 december 2004 får verksamheten, utan hinder av vad som sägs i 1 §, fortsätta att bedrivas tills lagakraftvunnet beslut föreligger. Detta gäller dock längst till dess att lagakraftvunnet avslagsbeslut föreligger.*

I paragrafen regleras det förhållandet att det den 31 december 2004 saknas tillstånd att bedriva verksamhet. Om verksamhetsutövaren då givit in en ansökan om tillstånd skall denne kunna fortsätta att bedriva sin verksamhet i avvaktan på att det finns ett lagakraftvunnet beslut i ärendet.

Anläggningar som omfattas av tillståndsplikt

4 § Anläggningar inom sektorerna för energi, produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustri samt pappers-, papp- och pappersmassaindustri omfattas av tillståndsplikt enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen.

(Jfr. artikel 4 och bilaga I till direktivet.)

I paragrafen föreskrivs inom vilka sektorer de tillståndspliktiga anläggningarna finns. Regeringen bemyndigas att närmare föreskriva vilket slags anläggningar det är fråga om. I bilaga I till direktivet finns anläggningarna uppräknade (se avsnitt 4.1). I bilagan finns vidare föreskrivet att om samma verksamhetsutövare utövar flera verksamheter inom samma sektor och inom samma anläggning eller på en och samma plats skall verksamheternas produktionskapacitet räknas samman.

Förutsättningar för tillstånd

5 § För att erhålla tillstånd krävs att verksamhetsutövaren kan övervaka och rapportera utsläppen på ett tillförlitligt sätt.

(Jfr. artikel 6.1 i handelsdirektivet.)

För att få tillstånd att släppa ut koldioxid krävs att verksamhetsutövaren kan övervaka och rapportera utsläppen på ett tillförlitligt sätt. Med begreppet tillförlitligt sätt avses att övervakningen och rapporteringen så långt möjligt motsvarar de faktiska utsläppsförhållandena. Närmare bestämmelser om kraven på övervakning och rapportering finns i 6 och 7 §§.

6 § Övervakningen skall ske genom beräkning eller mätning.

7 § Rapporteringen skall för varje anläggning innehålla följande uppgifter

- a) om övervakningen sker genom beräkning
- 1. verksamhetsuppgifter,*
 - 2. emissionsfaktorer,*
 - 3. oxidationsfaktorer,*

4. *sammanlagda utsläpp och*
 5. *osäkerhet i beräkningen.*
- b) *om övervakningen sker genom mätning*
1. *sammanlagda utsläpp,*
 2. *uppgifter om mätmetodernas tillförlitlighet och*
 3. *osäkerhet i mätningen.*

(Jfr. artikel 14 och bilaga IV till handelsdirektivet.) Kommentaren avser både 6 och 7 §§.

Bestämmelserna i artikel 14 och i bilaga IV till handelsdirektivet reglerar övervakning och rapportering av utsläpp. Bestämmelserna har tagits in under förevarande kapitel eftersom verksamhetsutövaren redan i ansökan om tillstånd skall kunna visa hur denne avser att övervaka och rapportera utsläppen. Kommissionen skall anta riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser i enlighet med artikel 14.1 i handelsdirektivet. Riktlinjerna för rapportering är enligt artikel 14.3 i handelsdirektivet bindande för medlemsstaterna (se vidare under 9 §).

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter om sättet för beräkning, kraven på mätning samt formen för och innehållet i rapporteringen.

Kommissionen skall anta riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser i enlighet med artikel 14.1 i handelsdirektivet. Genom riksdagens delegation i denna paragraf ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer befogenhet att genomföra kommissionens beslut.

9 § En ny anläggning kan inte erhålla tillstånd enligt denna lag om det saknas erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning.

(Jfr. artikel 8 i handelsdirektivet.)

I artikel 8 i handelsdirektivet föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att villkoren och förfarandena för utfärdande av tillstånd för utsläpp av växthusgaser samordnas med de villkor och förfaranden som gäller enligt IPPC-direktivet. Genom att knyta villkoren för tillstånd när det är fråga om ny

verksamhet till tillstånd enligt miljöbalkens regler genomförs en sådan samordning. Någon reglering om att det skall krävas att en anläggning i vilken det pågår verksamhet skall inneha erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning torde inte behövas eftersom det får förutsättas att pågående verksamheter har erforderliga tillstånd (jfr bestämmelsen vid återkallelse av tillstånd 13 § p. 2).

Villkor för tillstånd

10 § Ett tillstånd skall förenas med de krav på övervakning och rapportering som tillståndsmyndigheten enligt 5–7 §§ eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av denna lag anser erforderliga.

Ett tillstånd får omfatta en eller flera anläggningar på samma plats om de drivs av samma verksamhetsutövare. Ett tillstånd kan begränsas till att avse en del av en anläggning.

(Jfr. artikel 6 i handelsdirektivet.)

Genom den föreslagna paragrafen införlivas bestämmelserna i artikel 6.1 och 6.2 om villkor och innehåll för tillståndet för utsläpp av växthusgaser. Bestämmelserna i artikel 6.2a–b om verksamhetsutövarens namn och adress samt en redogörelse för anläggningens verksamheter och utsläpp kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer införliva genom verkställighetsföreskrifter.

Verksamhetsutövarens skyldighet att överlämna utsläppsrätter motsvarande de sammanlagda utsläppen från anläggningen under varje kalenderår som föreskrivs i artikel 6.2e i handelsdirektivet kommer att införlivas genom den fullständiga lagen.

Enligt paragrafens *första stycke* får tillståndsmyndigheten meddela villkor för ett tillstånd att släppa ut koldioxid. De villkor som tillståndsmyndigheten kan föreskriva anges i 5–7 §§ eller i föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag.

Förändring av anläggning som erhållit tillstånd

11 § Verksamhetsutövaren skall till tillståndsmyndigheten skriftligen anmäla alla planerade förändringar av anläggningens art eller funktion eller utvidgning av anläggningen om förändringen eller utvidgningen kan innebära nya krav på övervakning och rapportering.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter om när en anmälan enligt första stycket erfordras.

Tillståndsmyndigheten skall om de krav som anges i 5–7 §§ eller i föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag är uppfyllda meddela förnyat tillstånd för den förändrade eller utvidgade anläggningen. Tillstånd får dock inte meddelas om det för anläggningen saknas erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning.

(Jfr. artikel 7 i handelsdirektivet.)

Genom förevarande paragraf införlivas bestämmelser om anmälningskyldighet för verksamhetsutövaren vid förändring och utvidgning av anläggningen samt om kravet på förnyat tillstånd i direktivets artikel 7. Det är här fråga om förändringar som ställer någon form av nya krav på övervakningen eller rapporteringen. Närmare föreskrifter om vad dessa krav innebär får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I paragrafens tredje stycke föreskrivs att tillstånd inte kan föreskrivas om det för anläggningen saknas erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning.

Ny verksamhetsutövare

12 § En ny verksamhetsutövare skall till tillståndsmyndigheten omgående anmäla att han tagit över driften av anläggningen.

Tillståndsmyndigheten skall i fall som i första stycket sägs meddela förnyat tillstånd om den nye verksamhetsutövaren uppfyller de krav som anges i 5–7 §§ eller i föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

(Jfr. artikel 7 i handelsdirektivet.)

Genom förevarande paragraf införlivas bestämmelser om att förnyat tillstånd erfordras för ny verksamhetsutövare som övertar

driften. Bestämmelsen innebär att en ny verksamhetsutövare alltid är skyldig att lämna in en anmälan om att man har övertagit driften av en anläggning. På motsvarande sätt som den prövning som skall göras enligt 11 § skall även enligt förevarande paragraf det göras en prövning av om den nye verksamhetsutövaren uppfyller de krav som anges i 5–7 §§ eller i föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag.

Återkallande av tillstånd

13 § Miljödomstolen får på ansökan av tillsyns- eller tillståndsmyndigheten återkalla ett meddelat tillstånd

- 1. om tillståndet som gäller för verksamheten inte har följts och avvikelserna är av allvarlig art, eller*
- 2. om erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning saknas.*

Paragrafen saknar motsvarighet i handelsdirektivet. I *punkten 1* föreskrivs en möjlighet för miljödomstolen att på ansökan av tillsyns- eller tillståndsmyndigheten återkalla ett tillstånd när detta inte har följts. Det är här fråga om att övervakningen eller rapporteringen är bristfällig. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 4.6. Det får överlämnas till rättstillämpande myndigheter att bedöma när förseelsen är av allvarlig art. I *punkten 2* finns möjligheten att återkalla tillstånd om tillstånd enligt miljöbalken saknas. Det kan här vara fråga om att en verksamhetsutövare får sitt tillstånd återkallat eller att tillstånd inte har beviljats. I 24 kap. miljöbalken finns bestämmelser om återkallelse av tillstånd.

3 kap. Tilldelning av utsläppsrätter

Allmänt om tilldelningen

1 § En verksamhetsutövare som ansökt om tilldelning enligt 17 § skall utan vederlag tilldelas utsläppsrätter enligt vad som föreskrivs i 2–11 §§ för den eller de anläggningar för vilka denne har tillstånd till utsläpp av koldioxid enligt 2 kap. 1 § eller ansökt om sådant tillstånd före den 30 september 2004. Om verksamhetsutövaren innehar fler än en anläggning skall tilldelningen ske för var och en av anläggningarna.

Utan hinder av vad som sägs i första stycket avseende tillstånd skall en verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd under perioden 30 september – 31 december 2004 utan vederlag tilldelas utsläppsrätter i den mån det totala antalet utsläppsrätter enligt 2 § inte överskrids.

(Jfr. artikel 10 i handelsdirektivet.)

All tilldelning av utsläppsrätter skall enligt paragrafens *första stycke* vara gratis. Den möjlighet som finns i handelsdirektivet att efter ett auktionsförfarande tilldela fem procent av utsläppsrätterna har således inte utnyttjats. Utsläppsrätterna tilldelas verksamhetsutövaren för den eller de anläggningar som han innehar.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs att tilldelning skall ske om ansökan ges in under perioden 30 september – 31 december 2004 i den mån det finns utsläppsrätter kvar att tilldela.

2 § Tilldelningen av utsläppsrätter skall vara grundad på den nationella fördelningsplanen. Den totala årliga tilldelningen av utsläppsrätter, exklusive tilldelning för nytillträdande anläggningar och för den beräknade ökningen för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror, får inte överstiga utsläpp motsvarande XX miljoner ton koldioxid.

Tilldelningen av utsläppsrätter får för nytillträdande anläggningar och för den beräknade ökningen för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror uppgå till högst Y miljoner ton koldioxid.

Regeringen får utfärda föreskrifter om tilldelningen och om högsta antal utsläppsrätter för nytillträdande anläggningar respektive för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror enligt andra stycket.

(Jfr. artikel 11 i handelsdirektivet.)

I avsnitt 5.1 lämnas en redogörelse för skälen till att paragrafen anger XX respektive Y miljoner ton koldioxid.

Enligt artikel 11 i handelsdirektivet skall tilldelningen vara grundad på den nationella fördelningsplanen enligt vad som närmare föreskrivs i artikel 9. I avsnitt 5.2 behandlas den nationella fördelningsplanen närmare. Den totala tilldelningen av utsläppsrätter för samtliga anläggningar får enligt paragrafens *första stycke* inte överskrida utsläpp om XX miljoner ton koldioxid. I den totala mängden utsläppsrätter ingår inte utsläppsrätter för nytillträdande anläggningar eller för utsläpp som härrör från icke utbytbara

råvaror enligt paragrafens *andra stycke*. Dessa utsläppsrätter får tillsammans högst uppgå till utsläpp motsvarande Y miljoner ton koldioxid. I paragrafens *tredje stycke* ges regeringen bemyndigande att fastställa högsta antal utsläppsrätter för nytillträdande anläggningar respektive för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror.

Utsläppsrätter för utsläpp som härrör från utbytbara bränslen

3 § För en anläggning som var i drift den 1 januari 1998 skall tilldelningen av utsläppsrätter för utsläpp som härrör från utbytbara bränslen för vart och ett av åren 2005–2007 fastställas till det antal utsläppsrätter som motsvarar ett årligt genomsnittligt utsläpp för anläggningen under perioden 1998–2001.

I paragrafen anges huvudregeln för tilldelningen av utsläppsrätter. Tilldelningen är baserad på historiska utsläpp och innebär att det för åren 1998–2001 räknas fram en anläggnings genomsnittliga utsläpp som härrör från utbytbara bränslen. För anläggningen tilldelas för vart och ett av åren 2005–2007 utsläppsrätter motsvarande det beräknade genomsnittet. Bestämmelsen behandlas även under avsnitt 5.3.

4 § För en anläggning som tagits i drift efter den 1 januari 1998 men före den 1 januari 2001 skall tilldelningen av utsläppsrätter som avses i 3 § beräknas som ett årligt genomsnitt av utsläppen fr.o.m. året efter det som anläggningen togs i drift t.o.m. år 2001.

I paragrafen regleras den situation att en anläggning tagits i drift efter den 1 januari 1998 vilket får till följd att bestämmelsen i 3 § inte är tillämplig. Det årliga genomsnittet får i stället beräknas för utsläpp under en kortare period som kan vara högst tre år och lägst ett år.

5 § Om det föreligger särskilda skäl får ett årligt genomsnittligt utsläpp beräknas för färre år än vad som följer av 3 och 4 §§.

Enligt paragrafen kan det genomsnittliga utsläppet beräknas för tre eller färre år av den tidsperiod som är aktuell enligt 3 eller 4 § om det föreligger särskilda skäl. Så kan fallet t.ex. vara om utsläppen

varit förhållandevis små under ett år på grund av att det förelegat onormala förhållanden till följd av ombyggnader av anläggningen eller liknande. Det skall således inte vara fråga om externa förhållanden såsom ett ovanligt nederbördsfattigt år eller ett ovanligt nederbördsrikt år som kan ha betydelse för utsläpp i samband med elproduktion.

En annan situation som kan tänkas är att en verksamhetsutövare har valt att lägga ner en anläggning under den aktuella perioden. I stället har han valt att utöka verksamheten vid en eller flera andra anläggningar vilket har lett till större utsläpp vid de anläggningarna. Så kan t.ex. vara fallet när nedläggningen har skett under det sista året i perioden. Det får överlämnas till rättstillämpningen att närmare avgöra i vilka fall bestämmelsen är tillämplig.

6 § Tilldelning av utsläppsrätter får, utan hänsyn till bestämmelserna i 3 och 4 §§, göras genom att en anläggnings faktiska utsläpp jämförs med de genomsnittliga utsläppen inom respektive sektor eller del av sektor. En sådan jämförelse får göras endast om det finns ett tillförlitligt underlag.

Regeringen får meddela föreskrifter om när en jämförelse enligt första stycket skall användas vid tilldelning av utsläppsrätter.

I paragrafens första stycke regleras när det kan bli fråga om att frångå principen om att de historiska utsläppen skall ligga till grund för bestämmandet av antalet utsläppsrätter. I stället för historiska utsläpp tilldelas utsläppsrätterna genom att den aktuella anläggningen jämförs med övriga anläggningar inom samma sektor eller delsektor, s.k. benchmarking. I avsnitt 5.3 finns en närmare redogörelse för benchmarking som tilldelningsmetod.

I paragrafens andra stycke ges regeringen bemyndigande att meddela undantag från huvudregeln i 3 och 4 §§ att tilldelning skall vara grundad på uppgifter om historiska utsläpp under förutsättning att det finns tillförlitligt underlag för att använda benchmarking som tilldelningsmetod.

7 § För en anläggning som tagits i drift den 1 januari 2001 eller senare skall tilldelningen göras genom att anläggningens utsläpp jämförs med de genomsnittliga utsläppen inom respektive sektor eller del av sektor.

Om det för någon sektor eller del av sektor saknas tillförligt underlag för att göra en jämförelse enligt första stycket får regeringen meddela föreskrifter om vilken tilldelningsmetod som i stället skall användas.

I de fall som avses i paragrafens *första stycke* har anläggningen tagits i drift efter den period som anges i 3 § och det är således inte fråga om något undantag från huvudregeln om tilldelning i förhållande till historiska utsläpp. För samtliga under paragrafen aktuella anläggningar kommer benchmarking att användas som tilldelningsmetod.

I paragrafens *andra stycke* ges regeringen bemyndigande att meddela föreskrifter om vilken metod som skall användas om det för någon sektor eller del av sektor saknas underlag att tillämpa benchmarking vid tilldelning av utsläppsrätter. En metod som kan komma i fråga är att miljöbalkens krav på bästa möjliga teknik används som jämförelsenorm.

8 § Om en anläggning som tilldelas utsläppsrätter med tillämpning av 6–7 §§ har ett bättre utsläppsvärde än sektorns eller delsektorns genomsnitt skall anläggningen tilldelas utsläppsrätter som uppgår till anläggningens faktiska utsläpp. Övriga anläggningar erhåller utsläppsrätter motsvarande sektorns eller delsektorns genomsnittliga utsläpp.

I paragrafen ges bestämmelser om hur antalet utsläppsrätter bestäms när tilldelning av utsläppsrätter görs med benchmarking som tilldelningsmetod. För det fall en anläggning har utsläpp som är lägre än vad som motsvarar de genomsnittliga utsläppen för sektorn eller delsektorn tilldelas anläggningen utsläppsrätter i förhållande till sina egna utsläpp. Övriga anläggningar – som har utsläpp som är desamma som sektorns eller delsektorns genomsnittliga utsläpp eller som är högre – får utsläppsrätter som motsvarar sektorns eller delsektorns genomsnittliga utsläpp.

Utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror

9 § För en anläggning som släpper ut koldioxid som härrör från icke utbytbara råvaror skall ett årligt genomsnitt av utsläppen bestämmas enligt vad som föreskrivs i 3–8 §§.

Om de beräknade utsläppen bedöms öka under år 2005 i förhållande till det årliga genomsnittet beräknat enligt första stycket skall ökningen läggas till det framräknade årliga genomsnittliga utsläppet.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka faktorer som skall ligga till grund för bedömningen av den beräknade ökningen av utsläpp enligt andra stycket.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 5.4.

Justering av tilldelningen

10 § Om det totala antalet utsläppsrätter som skall tilldelas enligt 3-8 §§ och 9 § första stycket överstiger det totala antalet utsläppsrätter enligt 2 § första stycket skall antalet utsläppsrätter som tilldelas anläggningar enligt 3-8 §§ och 9 § första stycket justeras proportionellt för var och en av dessa anläggningar så att den totala mängden utsläppsrätter enligt 2 § första stycket inte överskrids.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 5.5. Den totala mängd utsläppsrätter som inte får överskridas är här, till skillnad från vad som gäller justering enligt 11 §, bestämd i lag.

11 § Om den totala beräknade ökningen för år 2005 enligt 9 § andra stycket överstiger det högsta antal utsläppsrätter som regeringen fastställt för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror skall antalet utsläppsrätter som tilldelas enligt 9 § andra stycket justeras proportionellt för var och en av dessa anläggningar så att högsta antalet utsläppsrätter inte överskrids.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 5.5. Det högsta antal utsläppsrätter som inte får överskridas enligt förevarande bestämmelse är här, till skillnad från vad som gäller justering enligt 10 §, bestämt av regeringen genom bemyndigandet i 2 § tredje stycket. Märk dock vad som sägs om total mängd i 2 § andra stycket.

Nytilträdande anläggning

12 § En nytilträdande anläggning som erhållit nytt tillstånd tilldelas utsläppsrätter genom att anläggningens beräknade utsläpp jämförs med de genomsnittliga utsläppen inom respektive sektor eller del av sektor .

Om anläggningens beräknade utsläppsvärde enligt första stycket är bättre än sektorns eller delsektorns genomsnitt skall anläggningen tilldelas utsläppsrätter som uppgår till anläggningens beräknade utsläpp. Övriga anläggningar erhåller utsläppsrätter motsvarande sektorns eller delsektorns genomsnittliga utsläpp.

Om det för någon sektor eller del av sektor saknas tillförligt underlag att använda som en jämförelse enligt första stycket får regeringen meddela föreskrifter om vilken tilldelningsmetod som i stället skall användas.

I 1 kap. 2 § finns en definition av vad som avses med nytilträdande anläggning. I avsnitt 5.6 finns en närmare redogörelse för vilka anläggningar som är att betrakta som nytilträdande anläggningar.

I paragrafens *andra stycke* regleras hur antalet utsläppsrätter skall bestämmas. Eftersom det är fråga om benchmarking som tilldelningsmetod är tillämpningen densamma som enligt 8 §. Till skillnad från vad som gäller enligt 8 § är det i förevarande paragraf fråga om en bedömning av de beräknade utsläppen från en ny anläggning.

Beträffande tillämpningen av paragrafens tredje stycke hänvisas till vad som sägs under 7 § andra stycket.

13 § En nytilträdande anläggning som förnyat sitt tillstånd tilldelas utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror i förhållande till beräknade sådana utsläpp för tiden från det att tillståndet förnyades och t.o.m. år 2007.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 5.6.

14 § Vad som sägs i 11–13 §§ gäller under förutsättning att den totala mängden utsläppsrätter för nytilträdande anläggningar inte överstiger det högsta antal utsläppsrätter som regeringen fastställt för sådana anläggningar.

Det högsta antal utsläppsrätter som inte får överskridas enligt förevarande bestämmelse är här, till skillnad från vad som gäller justering enligt 10 §, och på samma sätt som enligt 11 § bestämt av

regeringen genom bemyndigandet i 2 § tredje stycket. Märk dock vad som sägs om total mängd i 2 § andra stycket.

Tilldelning för oundviklig utsläppsökning

15 § Om annan gemenskapsrättslig lagstiftning medför oundvikliga ökningar av koldioxidutsläpp för någon anläggning så skall denna anläggning, oaktat vad som anges i 2 §, tilldelas utsläppsrätter som motsvarar denna ökning.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 5.8.

Tilldelning vid force majeure

16 § Om det föreligger omständigheter som är att anse som force majeure kan efter ansökan tillsynsmyndigheten efter att ha hört Europeiska kommissionen tilldela icke överlåtbara utsläppsrätter.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 5.1.

Ansökan om tilldelning

17 § Ansökan om tilldelning av utsläppsrätter görs av verksamhetsutövaren. Till ansökan skall bifogas ett intyg av verksamhetsutövarens revisor som styrker riktigheten av de uppgifter som lämnats i ansökan.

Ansökningar om tilldelning som avser nytillträdande anläggningar skall behandlas i den ordning de inkommit till tillsynsmyndigheten.

Närmare föreskrifter om ansökningsförfarandet meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Verksamhetsutövaren skall ansöka om tilldelning av utsläppsrätter. Till ansökan skall bifogas intyg från verksamhetsutövarens revisor att uppgifterna som lämnas är riktiga. I de fall verksamhetsutövaren är ett aktiebolag är det fråga om en auktoriserad eller godkänd revisor. Lämnas felaktiga uppgifter kan detta leda till ansvar enligt bestämmelserna i 5 kap.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs att ansökningar avseende nytillträdande anläggning skall handläggas i den ordning de inkommit eftersom den begränsning av utsläppsrätter som rege-

ringen bestämmer enligt 2 § tredje stycket kan komma att innebära att anläggningar, om det inte längre finns några utsläppsrätter att tilldela, får köpa utsläppsrätter på andrahandsmarknaden.

Beslut om tilldelning m.m.

18 § Tillsynsmyndigheten skall senast den 30 september 2004 meddela beslut om tilldelning. I beslutet skall anges antalet utsläppsrätter som tilldelats verksamhetsutövaren och hur dessa skall fördelas mellan dennes anläggningar.

Om en ansökan om tillstånd görs under perioden 30 september – 31 december 2004 med stöd av 1 § andra stycket skall beslut om tilldelning meddelas så snart det är möjligt.

I paragrafens första stycke anges vad som föreskrivs i artikel 11.1 i handelsdirektivet om tidpunkten för beslutet om tilldelning. För att hänsyn skall kunna tas till eventuell justering enligt 10–11 §§ är det nödvändigt att samtliga beslut meddelas vid en tidpunkt då tillsynsmyndigheten har kännedom om det totala antal utsläppsrätter myndigheten avser att utfärda.

I paragrafens andra stycke föreskrivs om undantag från första stycket när en ansökan om tillstånd gjorts under perioden 30 september – 31 december 2004.

4 kap. Tillsyn m.m.

1 § Tillsynsmyndigheten skall utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Av paragrafen framgår att tillsynsmyndigheten skall utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Denna tillsyn kommer, under den korta tid som lagen skall gälla, att begränsas till de uppgifter som lämnas som grund för att få tillstånd och som lämnas som underlag för tilldelning av utsläppsrätter.

Tillsynsmyndighetens allmänna befogenheter

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.

Genom paragrafen ges tillsynsmyndigheten en rätt att få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran från myndigheten skall kunna förenas med vite.

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

Paragrafen omfattar sådana förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av lagen och de föreskrifter som omfattas av tillsynen. Även förelägganden enligt denna paragraf får förenas med vite.

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.

Av paragrafen följer att tillsynsmyndigheten har rätt att få tillträde till de anläggningar som omfattas av tillsynen samt lokaler och områden som hör till anläggningarna i den utsträckning det behövs för tillsynen. Myndigheten har inte rätt att få tillträde till bostäder.

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.

Av rättssäkerhetsskäl får inte den som omfattas av tillsynen och som kan antas ha begått brott, föreläggas vid vite att medverka i utredning av en fråga som har samband med den gärning som omfattas av brottsmisstanken.

5 kap. Straffbestämmelser

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

1. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift om övervakning och rapportering i en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. 2 §,

2. underlåter att göra anmälan enligt 2 kap. 11 eller 12 §,

3. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i en ansökan eller i ett intyg till en ansökan om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. 18 § och därigenom föranleder att ett för stort antal utsläppsrätter tilldelas.

Är ett brott som avses i första stycket att anses som grovt, döms till fängelse i högst två år. I ringa fall döms inte till ansvar.

Enligt paragrafens första stycke första punkt kan den dömas till ansvar som uppsåtligen lämnar oriktig eller vilseledande uppgift om hur verksamhetsutövaren avser att övervaka och rapportera sina utsläpp av koldioxid.

Genom paragrafens första stycke andra punkt kan den dömas till ansvar som uppsåtligen underlåter att göra anmälan som enligt 2 kap. 11 § kräver förnyat tillstånd när verksamhetsutövaren planerar att ändra anläggningens art eller funktion eller att utvidga verksamheten. Ansvar kan även utkrävas av den som övertar en anläggning och är anmälningsskyldig enligt 2 kap. 12 §.

I paragrafens första stycke tredje punkt föreskrivs att den som lämnar vilseledande eller oriktig uppgift i sin ansökan om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. 18 § och därigenom föranleder att ett för stort antal utsläpper tilldelas kan dömas till ansvar. Detsamma gäller för den, t.ex. verksamhetsutövarens revisor, som lämnar sådana uppgifter i ett intyg till en ansökan.

Enligt paragrafens andra stycke kan en gärning enligt första stycket bedömas som grov. Det får överlämnas till domstolarna att avgöra när en gärning skall bedömas som grov. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

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

Av paragrafen framgår att samma gärning inte skall föranleda ansvar både med stöd av denna lag och enligt brottsbalken. Denna lags straffbestämmelser i 1 § skall enligt paragrafen gälla subsidiärt i förhållande till brottsbalkens bestämmelser.

3 § *Den som har åsidosatt ett vitesföreläggande döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet.*

Av paragrafen framgår att den som ådömts ett vite inte kan dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet.

6 kap. Överklagande

1 § *Beslut av tillståndsmyndigheten angående tillstånd enligt 2 kap. överklagas hos miljödomstolen.*

2 § *Beslut av tillsynsmyndigheten angående tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

3 § *Beslut av tillsynsmyndigheten enligt 4 kap. 2-3 §§ överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.*

4 § *Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

I paragrafen föreskrivs att det krävs prövningstillstånd till kammarrätten när det gäller beslut om tilldelning enligt 3 kap. och beslut om vitesföreläggande enligt 4 kap. 2-3 §§.

5 § *I 23 kap. 1 § miljöbalken finns bestämmelser om överklagande av miljödomstolens domar och beslut.*

I paragrafen ges en upplysning om att regler om överklagande när det gäller miljödomstolens domar och beslut finns i 23 kap. 1 § miljöbalken. Överklaganderegler i miljöbalken är tillämpliga på avgöranden enligt denna lag när det är fråga om tillsynsmyndighetens beslut som skall överklagas till miljödomstolen och för vilka det krävs prövningstillstånd till Miljööverdomstolen. Överklaganderegler är också tillämpliga på miljödomstolens avgörande när det gäller återkallelse av tillstånd enligt 2 kap. 13 §. För dessa avgöranden krävs inte prövningstillstånd till Miljööverdomstolen.

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

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004 och gäller till och med den 31 december 2004

Bestämmelsen anger att lagen skall tillämpas under en begränsad tid. I inledningen till författningskommentaren (avsnitt 11.1) ges en förklaring till varför bestämmelserna förts in i en lag om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter med begränsad giltighetstid.

11.3 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

2 kap.

3 § Genom tillägget i denna paragraf görs undantag från den grundläggande hänsynsregeln som paragrafen ger uttryck för när det gäller verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning i fråga om utsläpp av koldioxid.

16 kap.

2 § Genom tillägget i denna paragraf klargörs att ett tillstånd, godkännande eller dispens inte får förenas med villkor som avser gränsvärden för utsläpp av koldioxid och inte heller gränsvärden eller liknande begränsningar för användning av fossila bränslen som inte har betydande lokal påverkan för verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter.

22 kap.

25 § I paragrafens *första stycke* anges vilka villkor som en dom i förekommande fall skall innehålla. Genom tillägget i paragrafen klargörs att det i en dom inte får föreskrivas villkor som avser gränsvärden för utsläpp av koldioxid och inte heller gränsvärden eller liknande begränsningar för användning av fossila bränslen som inte har betydande lokal påverkan för verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter.

26 kap.

1 § Genom tillämpning av denna paragraf skulle tillsynsmyndigheten i det fall ett tillståndsvillkor inte reglerar koldioxidutsläpp kunna kräva av verksamhetsutövaren att koldioxidutsläppen begränsas. Genom tillägget i paragrafen klargörs att tillsynsmyndigheten varken kan eller får föreskriva begränsningar som avser gränsvärden för utsläpp av koldioxid och inte heller gränsvärden

eller liknande begränsningar för användning av fossila bränslen som inte har betydande lokal påverkan för verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter.

Ikraftträdandebestämmelser

Villkor som meddelats med stöd av miljöbalken eller äldre miljölagstiftning vad avser gränsvärden för utsläpp av koldioxid och gränsvärden eller liknande begränsningar för användning av fossila bränslen som inte har betydande lokal påverkan upphör att gälla den 1 juli 2004 för verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation

av Jonas Ringqvist (v)

Min reservation tar upp kopplingen mellan handelssystemet och övriga styrmedel av betydelse för utsläppen av koldioxid där jag anser att delegationen nu bör ta ställning för att övriga styrmedel skall bibehållas under perioden 2005–2007. Jag tar också upp två frågor som gäller lagstiftningen kring handelssystemet.

Handelssystemet och övriga styrmedel

Tyvärr finns ett mycket bristfälligt underlag i delegationen för ställningstaganden om hur relationen mellan olika styrmedel skall hanteras. I argumentationen kring koldioxidskatten och ändringar i miljöbalken ägnar delegationen sig endast åt principiella resonemang. Några analyser baserade på empiriska studier av verkliga konsekvenser av förändringar av skatten och miljöbalken finns inte med i delegationens underlag. Detta är en mycket allvarlig brist inför kommande ställningstaganden om såväl ändringar i miljöbalken som av koldioxidskatten.

Om styrmedel skall tas bort med hänvisning till införandet av handelssystemet så är det angeläget att tydligt visa på att de mål som dessa styrmedel bidrar till att nå istället kan nås genom handelssystemet. Handelssystemet kan i viss utsträckning bidra till minskade koldioxidutsläpp (beroende på omfattningen av tilldelningen) men det finns även andra mål inom miljö- och energipolitiken som miljöbalken och koldioxidskatten skall bidra till att vi når. Dessa är t.ex. att begränsa de nationella utsläppen av koldioxid enligt riksdagens klimatmål, att gynna inhemsk förnybar energiproduktion i Sverige samt att bidra till en hushållning med

energiresurserna. Delegationen gör ingen ordentlig analys av vilken effekt förändringar av miljöbalken och koldioxidskatten kan få på möjligheten att nå dessa mål.

Min bedömning är att det är mycket stora osäkerheter kring handelssystemets betydelse vad gäller dess påverkan dels på de samlade koldioxidutsläppen och dels på att nationella mål inom miljö- och energipolitiken nås. Mot denna bakgrund anser jag att det är angeläget att de förändringar av miljöbalken som diskuteras i betänkandet i största möjliga mån inte genomförs under perioden 2005–2007. Den ändring av miljöbalken som nu föreslås av delegationen bör begränsas genom att möjligheten att ställa upp gränser för användningen av fossila bränslen inte tas bort. Däremot bör ändringen om möjligheten att ställa upp gränser för utsläpp av koldioxid genomföras mot bakgrund av att Handelsdirektivet ställer krav på en sådan förändring. Jag anser också att det inte bör genomföras någon sänkning av koldioxidskatten under samma period. Istället kan det, för att uppnå riksdagens nationella klimatmål, eventuellt behövas skärpta styrmedel inom klimatpolitiken även för den handlande sektorn. Den uppföljning av klimatpolitiken som skall göras under 2004 får utvisa detta. Under perioden 2005–2007 bör handelssystemet, mot bakgrund av alla osäkerheter kring systemet, endast användas som ett komplement till övriga nationella styrmedel.

Lagen om utsläppshandel bör infogas i miljöbalken

Jag anser att en utgångspunkt för det fortsatta arbetet med lagstiftningen för handel med utsläppsrätter skall vara att den infogas i miljöbalken. Genom miljöbalken regleras frågor av liknande karaktär och handelssystemet bör rimligen ses som en del av den övriga miljölagstiftningen.

Problem med lagreglering av tilldelning och beslut om den nationella fördelningsplanen

Jag vill också ta upp frågan om utformningen av kap 3 i den tillfälliga lag som delegationen föreslår. Genom utformningen av lagen, bland annat med angivande av nivåer för tilldelad mängd, finns det en betydande risk att regleringarna enligt lagen kommer

skilja sig från den fördelningsplan som skall godkännas av EU-kommissionen under sommaren 2004. Det kan betyda att de beslut om lagreglering av tilldelningen som fattas av riksdagen under våren 2004 blir inaktuella strax efter att riksdagen fattat sitt beslut.

Ett annat förfarande som bör övervägas, som ett alternativ, är att riksdagen i ett första skede, i samband med beslut om regeringens principproposition, bemyndigar regeringen att utforma och till kommissionen lämna in ett förslag till nationell fördelningsplan i enlighet med de principer regeringen redovisar i propositionen samt att riksdagen i den tillfälliga lagen om handel med utsläppsrätter bemyndigar regeringen eller den myndighet regeringen beslutar att fastställa föreskrifter för tilldelningen i enlighet med kommissionens beslut om den svenska nationella fördelningsplanen.

Jag har ingen bestämd uppfattning om vilket förfarande som är mest lämpligt men riksdagen bör vara väl medveten om de problem som finns med det förfarande som delegationen föreslår.

Reservation

av Ingegerd Saarinen

Utredningens uppgift har varit att lämna svar på två frågor, nämligen hur mycket utsläppsätter som ska tilldelas och hur dessa ska fördelas mellan företagen.

I det första betänkandet misslyckades vi med att rekommendera en tilldelningsvolym. Den siffra som nämndes, 24 miljoner ton, missuppfattades av så gott som samtliga remissinstanser och media som trodde det var en rekommendation för tilldelningvolym.

Dessa 24 miljoner ton plus torv innebar en nästan 75-procentig ökning i förhållande till basåret 1990, inom ramen för ett europeiskt system som syftar till att minska utsläppen med ca 20 procent. Anledningen till att jag inte reserverade mig var att siffran angav ett möjligt behov, inte en möjlig tilldelning. Vi sköt den frågan till regeringen, som skulle ställa den i relation till rimliga mål, och därmed styrmedel, för andra sektorer.

Bortsett från detta så är det uppenbart att 24 miljoner ton plus torv även som prognos (utan att man räknar med utsläppsretts-handels inverkan) för sektorns utsläpp är alldeles för högt. Energimyndighetens senaste prognos anger runt 19,2 miljoner ton för såväl år 2001 som alla år fram till 2010.

I det nu föreliggande andra betänkandet har vi misslyckats med att svara på frågan om hur, givet bubblans storlek, rätterna ska fördelas mellan företagen.

Handelsdirektivet ska vara genomfört som svensk lag till senast den 31 december (artikel 31)

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.

men direktivet trädde i kraft först under hösten efter att ha framförhandlats i juli med parlamentet. Kommissionen har därtill skapat en oerhörd oklarhet om vad som gäller. Jag förmodar därför att Sverige inte kommer att vara ensamt om att missa denna orimligt snålt tilltagna deadline.

Att lämna ifrån oss ett lagförslag innan tilldelningen är färdigförhandlad och att överlämna nästan allting vad gäller den faktiska tilldelningen till regeringen att besluta om fyller ingen stor funktion.

I hela texten finns en falsk förutsättning inbyggd, nämligen ett likhetstecken mellan behov och tilldelning. Om alla får vad de vill så ställs det inte så stora krav på lagstiftning. Men om de nu pågående förhandlingarna om tilldelningsplan i enlighet med direktivets syfte i stället leder till att tilldelningen blir mindre än behovet, så kommer det att ställas höga krav på en lagstiftning som innebär att taket för utsläppsrätter inte bryts igenom av okoordinerade beslut och överklaganden.

Ett hållbart beslut måste fattas gällande

1. Ett tak för antalet rätter, med en särskild andel reserverad för produktionsökning och nytillträdande.
2. En därur härledd faktor för tilldelning, exempelvis 0,9 gånger genomsnittliga utsläpp 1998–2001 och 0,98 gånger genomsnittliga ej utbytbara utsläpp samma period
3. Faktor för nytillträdande, för dels utbytbara dels ej utbytbara utsläpp
4. Regler för indragning av rätter om ett företag överdrivit produktionsplaner. Detta har på senaste tiden aktualiserats av Vattenfalls planer på att använda det gamla oljekraftverket i Stenungsund i baslast, vilket skulle ge flera miljoner ton koldioxid i utsläpp och alltså ge grund för en mycket stor tilldelning. Om det sedan visar sig att kraftverket bara körs några hundra timmar per år (som hittills) så måste det finnas någon grund för att pröva om detta beror på oförutsedda omständigheter eller på en medveten bluff, och att i det senare fallet återkalla rätterna.
5. Förutseende av situationen att nytillträdande överskrider sin kvot. Ska detta leda till omfördelning av kvoterna för nästa år eller till att den siste nytillträdande får köpa alla rätter?
6. Diverse undantag, provningar etc.

Det allra mesta av detta arbete är gjort och får nu istället göras i regeringskansliet inför en proposition.

Benchmarking har svårbedömda konsekvenser. Benchmarking är i allmänhet inte väl definierat, medan bästa tillgängliga teknik är något bättre definierat. Nya företag bör inte belönas med extra utsläppsrätter för att de väljer en sämre teknik än BAT.

Benchmarking kan för befintliga företag vara en bättre metod än historiska utsläpp. Särskilt om det tillämpas i alla medlemsstater för sektorer där kommissionen bestämt att det ska tillämpas.

Det är förhastat att avlöva miljöbalken. Jag anser att miljöbalkens regler ska fortsätta gälla när inte de gemensamma reglerna uttryckligen förbjuder det.

Jag ser positivt på handel med utsläppsrätter – om syftet är att minska de klimatpåverkande utsläppen. Eftersom det nu råder oklarhet om handelsdirektivet verkligen kommer att minska utsläppen är det oansvarigt att avhända sig något klimatpolitiskt styrmedel.

Energieffektivitet, begränsning av mängden fossila bränslen , möjlighet att föreskriva användning av förnybara bränslen med mera har betydelse inte bara för klimatpolitiken utan också för långsiktig resursanvändning, försörjningstrygghet, andra miljömål, sysselsättning och industripolitik. Handelsdirektivet kan inte ersätta andra viktiga samhällsmål.

Särskilt yttrande

av Jan Fjellstedt, ledamot (Kristdemokraterna)

Delegationen har under hösten arbetat med frågan om huruvida Sverige bör renodla handelssystemet eller använda både handel och koldioxidskatt för den handlande sektorn. Frågan är vilket alternativ som är mest effektivt för att hantera koldioxidutsläppen och hur vi ska rigga ett system för att handeln ska bli ett strategiskt och förhoppningsvis framgångsrikt instrument i kampen för att hejda och minska utsläppen av växthusgaser. Målet om att vi ska nå en nivå som inte längre hotar vårt klimat är vi överens om.

Delegationen väljer att inte fatta beslut i detta betänkande om Sverige ska ha ett eller två styrmedel inom detta område. Jag kan acceptera att delegationen avvaktar med beslut i denna fråga men redan nu anser jag att man kan se varthän det bör gå. Enligt min mening är analysen i kapitel 9 "Handelsdirektivet, koldioxidskatter och finansiering" tydlig och visar att koldioxidskatten ska avvecklas för de aktörer som ingår i handelssystemet.

När det gäller en tänkt finansiering för hur koldioxidskatten ska kunna avvecklas presenteras ett antal olika alternativ i samma kapitel. Som en allmän princip bör man till att börja med utgå från att den koldioxidskatt vi har idag har tillkommit för att fungera som en miljöavgift med ambitionen att bromsa och minska utsläppen. Att den sedan innebär en viss inkomstkälla för staten är mer att betrakta som en bieffekt i sammanhanget. Rent principiellt skulle koldioxidskatten anses ha varit en formidabel framgång om utfallet skulle ha varit att utsläppen minimerats till den grad att staten inte fick in en enda krona på skatten. Miljöavgifter tillskapas inte för att bli ännu en inkomstkälla för staten utan är till för att minska och förhindra miljöskador. Koldioxidskattens fiskala aspekt bör således inte överskugga denna principiella bakgrund.

När Sverige då går vidare med sin klimatpolitik och på ett tydligare sätt än idag länkar samman den i ett europeiskt perspektiv genom det förestående handelssystemet får man inte låta finansieringsfrågan angående koldioxidskattens avveckling bakbinda hela processen.

Det är rimligt att överväga ett antal olika skattebaser och fundera på en mix av olika alternativ. Delegationen presenterar härvidlag ett batteri av formellt möjliga förslag som kan tjäna som en god ut-

gångspunkt. Den fortsatta processen bör dock ha ett par riktlinjer att följa.

För det första måste det finnas en balanserad hantering av ett förändrat skatteuttag. En avvecklad koldioxidskatt för den handlande industrin bör inte belasta de enskilda hushållen genom till exempel att deras kostnader ökar på grund av en högre koldioxidskatt på drivmedel.

För det andra bör man överväga om det är nödvändigt att till sista kronan täcka upp hela det ekonomiska bortfallet endast inom den förhållandevis snäva sektor som energi- och miljöskatterna utgör. Finansieringsfrågan skulle kunna vinna på att ses i ett bredare statsfinansiellt sammanhang. Man kan rent hypotetiskt ställa sig frågan om den nödvändiga prioritering och avvägning som en skatteförändring ger upphov till istället bör ske inom riksdagens samlade budgetarbete för att inte onödiga suboptimeringar ska uppstå.

Särskilt yttrande

av Lennart Fremling (fp)

Till FlexMex2-utredningens delbetänkande (SOU 2003:60) har jag i maj 2003 skrivit ett särskilt yttrande (s. 352–355). Det som anges där är fortfarande giltigt, men vissa faktorer bör särskilt framhållas i anslutning till detta nya delbetänkande.

Principer för utsläppsrätter

Folkpartiet har sedan många årtionden förespråkat ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. En stor fördel jämfört med tillståndsgivning är enkel administration och att den som har verkliga möjligheter att förändra den miljöpåverkande aktiviteten själv kan besluta om aktivitetens utformning. Därigenom kan den skadliga påverkan på miljön begränsas på mest effektiva sätt.

För att systemet med utsläppsrätter ska fungera effektivt borde dessa auktioneras ut. Tyvärr har EU låst sig för att utsläppsrätterna ska delas ut gratis under den första treårsperioden 2005–2007. Därigenom krävs ett omfattande ansökningsförfarande och därpå följande myndighetsarbete för att avgöra hur många utsläppsrätter som ska tilldelas varje anläggning. Jag hoppas att man i framtiden så snabbt som möjligt kommer att kunna gå över till auktionering.

Vidare finns det ett antal olika frågor inom systemets konstruktion som gör det till ett blandsystem som i många hänseenden mer liknar ett tillståndssystem än ett marknadssystem med tillräckliga ekonomiska incitament. Bland annat borde det finnas förutsägbarhet för ett antal år framåt i ett väl fungerande system med ekonomiska styrmedel.

Periodlängd och årligt utfärdande

Delegationen har diskuterat, men ännu inte tagit slutlig ställning till, om tilldelade utsläppsrätter ska utfärdas, då tillstånd återkallats på grund av att verksamheten upphört (avsnitt 5.7 Villkorad tilldelning).

Jag anser att den som avstår från att släppa ut koldioxid ska kunna få sälja sina framtida rätter. Annars saknas de avsedda incitamenten till att minska den skadliga miljöpåverkan. Det bör

diskuteras hur många år framåt som utsläppsrätter bör tilldelas. Om man håller sig inom så korta perioder som treårs- eller femårsperioder finns risken att incitamenten till miljöförbättrande åtgärder blir alltför svaga. Industrin kan också tvingas anpassa sina investeringar till periodskiftena, vilket vore mycket olyckligt.

Dubbla styrmedel – koldioxidskatt

Delegationen har övervägt om anläggningar som måste ha utsläppsrätter ska befrias från koldioxidskatten (kapitel 9). För att ha enkla regelsystem är det bäst att undvika dubbla styrmedel för att nå samma sak. Men det är inte alltid självklart att man bör undvika dubbla styrmedel, exempelvis är systemet med beskattning av transportsektorn fyllt av mångfaldiga styrmedel såsom försäljningskatt, årlig fordonsskatt, bränsleskatt, energiskatt, koldioxidskatt, kilometerskatt, trängselskatt och vägavgifter i olika former och blandningar. Ibland kan det vara en fördel och ibland en nackdel att ha dubbla styrmedel.

Jag lutar närmast åt att det i detta fall vore bäst att ha enbart utsläppsrätter som styrmedel under förutsättning att dessa blir tillräckligt kraftfullt verkande. Tyvärr finns det starka tecken på att utsläppsrätterna inte med nuvarande regler kommer att bli ett tillräckligt styrmedel.

Jag förordar därför att koldioxidskatten bibehålls tills vidare. Ett ytterligare skäl till denna ståndpunkt är att delegationen annars skulle vara skyldig att peka på en annan inkomstkälla för staten. Vi har inte studerat konsekvenserna av olika förslag tillräckligt för att kunna förorda någon viss skattehöjning på annat håll.

Mängden svenska utsläppsrätter

För att systemet med utsläppsrätter ska fungera som ett effektivt klimatpolitiskt styrmedel ska den årliga tilldelningen begränsas till ett visst antal ton koldioxid (kapitel 5). I det förra delbetänkandet (s. 17) gjorde delegationen bedömningen att den handlande sektorns behov av utsläppsrätter kan uppgå till cirka 24 Mton koldioxid per år under perioden 2005–2007. Sammanvägningen av vilka utsläpp av klimatgaser som kan tolereras inom industrin, transportsektorn och hushållssektorn kan inte göras av delega-

tionen som har studerat enbart den handlande sektorn. Denna sammanvägning måste det ankomma på regeringen att göra. Om de olika sektorerna ska belastas ungefär proportionellt bör utsläppsrätterna för 2010 ligga på cirka 15 Mton.

Om regeringen skulle välja att dela ut fler utsläppsrätter för de närmaste åren måste rimligen en snabb årlig nedtrappning genomföras eller motsvarande minskningar av transporterna och hushållssektorn göras. (Jämför mitt särskilda yttrande, s. 353–354 i SOU 2003:60.)

Myndighetsorganisation

Delegationen föreslår att beslut om tilldelning av utsläppsrätter ska fattas av en fristående myndighet som ska inrättas. Jag ställer mig tveksam till inrättandet av ytterligare en myndighet för denna uppgift men har valt att inte reservera mig mot detta förslag. Jag utgår dock från att regeringen noga överväger behovet av en separat myndighet och då prövar möjligheten att fördela de olika arbetsuppgifterna på lämpligt sätt till befintliga myndigheter. Man bör hålla i minnet att det handlar om en försöksperiod för de tre åren 2005–2007 och att ett system med auktionsförfarande, som vi hoppas på, skulle kräva en avsevärt mindre och annorlunda myndighetsinsats. Därför bör man sträva efter att finna en flexibel lösning.

Särskilt yttrande*av Lars Lindblad (m)*

I stort instämmer jag i kommitténs överväganden. Men jag vill passa på att hänvisa till vårt tidigare betänkande, SOU 2003:60, och min reservation och mitt särskilda yttrande som jag anser vara aktuella även i detta betänkande. Det finns delar av detta betänkande där jag har en något annorlunda syn.

Särskilt yttrande

av Per-Olof Granström, sakkunnig

Handel med utsläppsrätter har en god möjlighet att bli det kostnadseffektiva internationellt harmoniserade styrmedlet för minskade utsläpp av växthusgaser. Ett system som medför att utsläppsminskande åtgärder kommer till stånd där kostnaden för reduktionen är som lägst. Detta kräver dock att handelssystemet verkligen får förutsättningar att fungera och att effektiviteten inte inskränks med ensidiga nationella begränsningar.

Då delegationen inte heller i detta andra delbetänkande tagit ställning i frågan om att ta bort den svenska koldioxidskatten för den handlande sektorn, vill jag återkomma till ett utdrag ur mitt särskilda yttrande från det första delbetänkandet, SOU 2003:60, i denna utredning.

För att systemet skall bli effektivt är det viktigt att inte behålla eller införa andra nationella system som begränsar effektiviteten i handelssystemet eller snedvrider konkurrensen mellan liknande anläggningar i olika länder. Att nationellt begränsa handelssystemet som sådant, eller påverka den handlande sektorns marginalkostnader för utsläppsminskande åtgärder med andra styrande (avseende växthusgaser) eller fiskala skatter, kommer enbart att föra med sig att systemets totala kostnader ökar och att utsläppen av växthusgaser inte minskar så mycket som de skulle kunna göra.

Sverige och svensk energibransch har jämfört med vår omvärld mycket låga utsläpp av koldioxid. Inom energibranschen har också stora utsläppsminskande åtgärder tidigt genomförts. Detta har medfört att kostnaden för att vidta utsläppsminskande åtgärder i Sverige är betydligt högre än i vår omvärld.

Det är inte effektivt att ha två styrmedel för att nå samma mål. Ineffektiviteten och snedvridningen blir ännu mer uppenbar när det dessutom handlar om att bara vissa anläggningar, de svenska, skulle drabbas av denna extra pålaga.

När handelssystemet införs 2005 är det grundläggande för systemets funktion att alla anläggningar i hela systemet möter samma åtgärdspris för utsläppsminskningar, varför den svenska koldioxidskatten måste tas bort för den handlande sektorns anläggningar.

I den alltmer gemensamma europeiska elmarknaden är det av samma skäl viktigt att styrande skatter och avgifter blir internationellt harmoniserande medan rent fiskala skatter läggs där de inte

snedvrider styrning och konkurrensförhållanden. I frågan om finansiering av det bortfall av statsintäkter som följer av borttagande av koldioxidskatten är det, i den mån detta inte skall läggas på koldioxidutsläpp i den icke handlande sektorn, därför viktigt att hitta en sådan lösning. Det alternativ i form av en fiskal fastighets-skatt på vattenkraft som anges i utredningen är inte rimligt. I en situation med målsättningar och strävanden för ökad andel el från förnybara energikällor blir orimligheten i ett sådant alternativ ännu mer påtaglig.

Särskilt yttrande

av Gunnar Rabe, sakkunnig

Dubbla styrmedel

Svensk industri har en energimix med en internationellt sett mycket låg andel fossila bränslen. Andelen är 26 procent. Även Finland ligger lågt med 29 procent. Övriga EU-länder ligger mellan 59 och 78 procent andel fossila bränslen. Ett annat sätt att se på detta är att svensk industri har minskat sin oljeförbrukning med 70 procent de senaste 30 åren, parallellt med en kraftigt stigande produktion. Det är denna effektiva och slimmade svenska industri som nu skall ta itu med utmaningen att klara det nya systemet med handel med utsläppsrätter.

Med en så låg andel fossila bränslen i Sverige är naturligen möjligheterna att minska användningen fossila bränslen mindre än i andra länder, även om de finns. Det är mot denna bakgrund man bör se den koldioxidskatt de energiintensiva företagen betalar, en skatt som trots de nedsättningar som finns, ändå är högst i världen.

Enligt all ekonomisk teori är det också så att flera styrmedel för att uppnå samma mål leder till ineffektivitet. I sitt delbetänkande SOU 2003:60 tog delegationen inte ställning till om koldioxidskatten skall vara kvar som ytterligare ett styrmedel, vid sidan av systemet med handel med utsläppsrätter, eller inte. Inte heller i detta delbetänkande tar delegationen ställning. Enligt min mening borde delegationen nu entydigt ha uttalat sig för ett avskaffande av koldioxidskatten för den handlande sektorn.

Att så bör ske framgår också enligt mitt synsätt indirekt av de tjugotredje, tjugofjärde och trettionde skälen i preambeln till handelsdirektivet, liksom av det, i och för sig frivilliga, elfte kriteriet i bilaga III till direktivet. Detta kriterium, som säger att

Planen får innehålla information om hur befintlig konkurrens från länder eller enheter utanför unionen kommer att beaktas

tillkom på ett sent stadium i arbetet med direktivet just för att poängtera vikten av att ta hänsyn till konkurrensaspekterna. Konkurrensaspekten leder således till att koldioxidskatten bör tas bort.

Det är också så att ett bibehållande av koldioxidskatten gör det svårt att utvärdera effekten av systemet med utsläppsrätter. Det torde vara svårt att isolera effekten av koldioxidskatten på företagens beteende från effekten av handelssystemet.

Koldioxidskatten bör således enligt min mening tas bort för den handlande sektorn.

Samma principiella skäl som leder till att koldioxidskatten bör tas bort, att man inte skall ha dubbla styrmedel, är giltigt också för kraven i miljöbalken på energieffektivitet och användning av förnybara bränslen.

Genom handelsdirektivet ändras IPPC-direktivet på så sätt att det blir valfritt för medlemsstaterna att ställa krav på energieffektivitet för förbränningsanläggningar eller andra anläggningar som avger koldioxid. Eftersom systemet med handel med utsläppsrätter har samma syfte, att begränsa användningen av fossila bränslen, innebär det att vi skulle få två styrmedel för samma mål. De verkar dock helt olika. Miljöbalken innefattar en detaljerad myndighetsstyrning som på senare år gått allt längre i detaljeringsgrad, så långt att myndigheten till och med försöker styra val av process. Handelssystemet däremot bygger på att allt hårdare krav ställs på företagen att medverka till begränsning av utsläppen, krav som företagen själva får bedöma hur de skall uppfyllas.

Att ha två så principiellt olika styrmedel verkande mot samma företag kan inte vara annat än kontraproduktivt.

Handelssystemet måste vi ha, alltså är det kravet i miljöbalken på energieffektivitet som får vika.

Också när det gäller kraven på förnybara energikällor har vi valfrihet. Eftersom valet av energikälla har central betydelse för en anläggnings koldioxidutsläpp, innebär krav på begränsad användning av fossila bränslen problem i förhållande till handelssystemets funktion. Minskningen av koldioxidutsläppen riskerar att ske på ett sätt som inte blir kostnadseffektivt.

Enligt min mening borde delegationen således nu ha föreslagit ett borttagande av kraven i miljöbalken på energieffektivitet och på användning av förnybara bränslen.

Utfärdande av utsläppsrätter

Systemet med utsläppsrätter bygger på att utsläppsrätterna fördelas för hela tre- respektive femårsperioden (2005–2007 respektive 2008–2012) på en gång. Utsläppsrätterna skall sedan utfärdas för ett år i taget enligt artikel 11.4 i handelsdirektivet. Delegationen väljer att nu inte ta ställning till om ett sådant utfärdande skall vara

beroende av om anläggningen fortfarande är i drift. I stället skall ett sådant ställningstagande ske i nästa delbetänkande.

Hela systemet med handel med utsläppsrätter bygger på tanken att ekonomiska incitament skall skapas för att på ett så kostnads-effektivt sätt som möjligt få ner koldioxidutsläppen. En i sammanhanget fullt naturlig åtgärd skulle kunna vara att lägga ner en anläggning, antingen för att koncentrera tillverkningen till färre och effektivare enheter, eller att lägga ner den helt för att i praktiken överlåta tillverkningen åt effektivare konkurrenter. Resterande utsläppsrätter skulle sedan kunna överlåtas.

Att inte utfärda utsläppsrätter till anläggningar som lagts ned tidigt under tre- eller femårsperioden skulle enligt min mening helt gå på tvärs med grundtankarna i systemet med handel med utsläppsrätter eftersom avsikten med systemet är att stimulera till förändrat långsiktigt beteende.

Delegationen borde således enligt min mening, i stället för att skjuta på avgörandet, nu ha fattat beslut om att föreslå att utsläppsrätter i fall som nämns ovan alltid skall fördelas för hela tre- respektive femårsperioden.

Övrigt

Stora industriprojekt tar ofta 2–3 år att få igång med full effekt från startdatum. Det betyder att några industriprojekt som dragits igång under år 2000 får svårt att komma upp till korrekt tilldelning av utsläppsrätter med den utformning lagtexten har. Att, såsom det anförs i kommentaren till 3 kap. 5 §, överlämna frågor av så här genomgripande natur till rättstillämpningen, bör självfallet undvikas så långt möjligt.

Jag föreslår därför en nytt stycke i 3 kap. 7 § av följande lydelse:

För en anläggning som tagits i drift den 1 januari 2000 eller senare får tilldelningen göras genom att anläggningens utsläpp jämförs med de senast tillgängliga uppgifterna om de genomsnittliga utsläppen inom respektive sektor.