

Näringsdepartementet

**Sammanställning av yttranden över ”Handla för att uppnå klimatmål”
Slutbetänkande av Utredningen om möjligheterna att utnyttja Kyotoprotokollets flexibla mekanismer i Sverige, SOU 2000:45.**

1. Remissinstanserna.....	2
2. Sammanfattning	3
3. Allmänna synpunkter på utredningen.....	5
4. Inställning till handel med utsläppsrättigheter	11
5. Supplimentaritet	16
6. Omfattning av ett handelssystem.....	20
7. När ska handelssystemet påbörjas?	27
8. Uppströms- eller nedströmsansats?	28
9. Kvotplikt	32
10. Fördelning av utsläppsrätter	40
11. Övervakning och kontroll.....	48
12. Miljöbalken och handel med utsläppsrätter.....	51
13. Effekter.....	56
14. Samverkan mellan olika styrmedel	59
15. De projektbaserade mekanismerna.....	62
16. Kostnadseffektivitet	66
17. Fortsatt arbete.....	68
18. Övriga kommentarer	74

1. Remissinstanserna

Följande instanser har yttrat sig angående utredningen:

Svea Hovrätt, Växjö Tingsrätt, Statskontoret, Statistiska centralbyrån (SCB), Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Kommerskollegium, Försvarsmakten, Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Försvarets forskningsanstalt (FOA), Socialstyrelsen, Statens fastighetsverk, Riksrevisionsverket (RRV), Riksskatteverket, Konjunkturinstitutet, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne Län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Forskningsrådsnämnden, Naturvetenskapliga forskningsrådet, Teknikvetenskapliga forskningsrådet, Stockholms universitet, Kungliga tekniska högskolan (KTH), Uppsala universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Umeå universitet, Handelshögskolan i Stockholm, Chalmers tekniska högskola, Statens jordbruksverk, Statens livsmedelsverk, Fiskeriverket, Skogs- och jordbrukets forskningsråd, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Stiftelsen institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL), Stiftelsen för Miljöstrategisk forskning (MISTRA), Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Boverket, Bygghögningsrådet, Banverket, Vägverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Kommunikationsforskningsberedningen (KFB), Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), Konkurrensverket, Skogsstyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet (STEM), Stockholms kommun, Växjö kommun, Malmö kommun, Sundsvalls kommun, Stockholms läns landsting, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen, Sveriges Industriförbund, Företagarnas riksorganisation, Kooperativa Förbundet, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svenska Kraftverksföreningen (KVF), Sveriges Elleverantörer (SvEl), Svenska Fjärrvärmeföreningen, Svenska Petroleuminstitutet (SPI), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Bilindustriföreningen, Fältbiologerna, Föreningen Sveriges vattenkraftskommuner, Godstransportdelegationen, ICA-handlarnas AB, Industrins Utredningsinstitut, Internationella Försumningssekretariatet, Svenska Bioenergiföreningen (Svebio), Svenska Gasföreningen, Svenska Kolinstitutet, Svenska Transportarbetareförbundet, Svenska Trädbränsleföreningen, Svenska Åkeriförbundet, Sveriges Fastighetsägareförbund, Villaägarnas Riksförbund och Industrikommittén.

SAF hänvisar till yttrande som avgivits av Svenska Industriförbundet. Företagarnas riksorganisation ansluter sig i huvudsak till samma instans ställningstaganden.

2. Sammanfattning

Majoriteten av de 71 instanser som svarat på remissen är positiva till att Sverige ansluter sig till ett handelssystem för utsläppsrätter. Endast två instanser är mot förslaget medan 18 yttranden inte avger något ställningstagande.

Bland de instanser som kommenterar supplementariteten anser instanser med anknytning till näringslivet överlag att Sverige bör verka för så få restriktioner i den internationella handeln som möjligt, utöver de begränsningar som fastläggs av de internationella klimatförhandlingarna. 13 instanser invänder å andra sidan mot utredarens förslag och påpekar att minst hälften av utsläppsreduktionerna ska åstadkommas genom inhemska åtgärder.

I stort sett samtliga remissinstanser som förordar handel med utsläppsrätter anser att det är av vikt att Sverige inte ensidigt inför ett handelssystem utan verkar för ett internationellt system med så många aktörer och länder anknutna som möjligt för att nå kostnadseffektivitet.

Om ett handelssystem införs instämmer de flesta med utredaren om att även transportsektorns utsläpp samt utsläpp från bostäder och lokaler ska ingå i kvotsystemet. Remissyttrande från instanser med industrianknytning instämmer med utredaren, att verksamheter som idag är undantagna från koldioxidskatten också ska undantas från kvotplikten i ett handelssystem, så länge som handelssystemet inte är globalt. Stora myndigheter som Energimyndigheten, Naturvårdsverket och NUTEK är däremot kritiska till att undanta vissa industrier från kvotplikt.

Det finns också en stor samstämmighet i att fasa ut koldioxidskatten när ett handelssystem är introducerat.

Vad gäller tilldelningsmetod anser de juridiska instanserna vid universitetet att en gratis tilldelning är att föredra då det är en enklare att hantera i förhållande till nuvarande lagstiftning. De flesta industriföreträdare förordar en kombinationslösning där auktion respektive gratis tilldelning används beroende på sektor. Huvudparten av remissvaren ställer sig emellertid positiva till utredarens förslag att utsläppsrätterna ska auktioneras ut.

Flera instanser påpekar att ett system med handel med utsläppsrätter kan komma i konflikt med bl a reglerna om förnybara energikällor och bästa möjliga teknik i miljöbalken. Vidare diskuteras, huruvida frågan om koldioxid och andra växthusgaser bör särregleras i balken. Anvisningar över tillvägagångssätt att förändra balken ges av Lunds universitet.

Bl a industrin samt Energimyndigheten har en positiv inställning till utredarens förslag om att Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling ska ingå i handelssystemet, medan fyra instanser är tveksamma eller direkt avståndstagande till förslaget. Flera beklagar också att utredaren inte närmre utrett möjligheterna för dessa mekanismer att ingå i ett handelssystem, utan koncentrerat sig på handel med utsläppsrätter.

Här nedan följer en överblick över hur de olika remissinstanserna, grovt indelat, ställer sig till utredningens förslag. Eftersom endast ett fåtal uttryckligen tillstyrker förslaget i dess nuvarande form utan några invändningar, har de återstående instanserna grupperats utifrån vilken grundläggande uppfattning de har angående utredarens förslag. Instanserna som till stora delar instämmer i utredarens förslag har t ex grupperats för sig. I de flesta fall har instanserna inte uttryckligen tillstyrkt respektive avstyrkt förslaget. De flesta har kommentarer angående förbättringar, andra indelningsgrunder osv och ger därmed uttryck för att de uppfattar att systemet ska införas, men påpekar inte explicit att de förordar en viss form av system. Inom gruppen finns stora skillnader i vad instanserna vänder sig emot. Denna summering görs bland annat p g a att många instanser inte kommer till uttryck under flera av rubrikerna i den följande remissammanställningen. Detta beror på att deras grundläggande åsikter om ett system för handel med utsläppsrättigheter, har direkta återverkningar på senarelagda rubriker. Exempelvis återfinns inte alla som är positiva till utredningens förslag under t ex rubriken uppströms- eller nedströmsansatser, eftersom de på den punkten tillstyrker utredarens förslag.

Givetvis svarar varje instans utifrån sitt ansvarsområde och har i de flesta fall inte kommentarer utöver sitt kompetensområde.

Tillstyrker utredarens förslag

Försvarmakten, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Kommunikationsforskningsberedningen, Tjänstemännens centralorganisation.

Tillstyrker i större eller mindre omfattning förslaget

Försvarets forskningsanstalt, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra götaland, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västernorrland, Forskningsrådsnämnden, Statens väg och transportforskningsinstitut, Luftfartsverket, Statens institut för kommunikationsanalys, Nä-

rings- och teknikutvecklingsverket, Statens energimyndighet, Sundsvall kommun, Industriförbundet, Företagarnas riksförbund, Svenska kraftverksföreningen, Sveriges elleverantörer, Landsorganisationen, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska bioenergiföreningen, Svenska gasföreningen, Svenska Kolinstitutet, Svenska transportarbetareförbundet, Svenska åkeriförbundet, Sveriges fastighetsägareförbundet, Industri-kommittén, Stiftelsen institutet för vatten och luftvårdsforskning, Lantbrukarnas riksförbund, Svenska Trädbränsleföreningen.

Är positiva till ett internationellt system med handel men säger inget om utformning

Statskontoret, Konkurrensverket, Svenska petroleuminstitutet, Skogsstyrelsen, Godstransportdelegationen.

Är positiva till ett system med handel, men säger inget om utformning

Kommerskollegium, Länsstyrelsen i Stockholms län, Boverket, Banverket, Bilindustriföreningen, ICA-handlarna, Villaägarna.

Föredrar EU-kommissionens förslag, delar därav, eller att ett handelssystem har sin utgångspunkt i EU-förslaget

Statens fastighetsverk, Naturvårdsverket, Vägverket, Växjö kommun, Sundsvalls energi, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska fjärrvärmeföreningen.

Tar inte ställning till utredarens förslag men har åsikter om handel med utsläppsrätter och/eller över systemets utformning

Statistiska centralbyrån, Svea Hovrätt, Överstyrelsen för civil beredskap, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Konjunkturinstitutet, Kungliga tekniska högskolan, Uppsala universitet, Lunds universitet, Umeå universitet, Chalmers tekniska högskola, Jordbruksverket, Skogs- och jordbrukets forskningsråd., Byggeforskningsrådet, Sjöfartsverket, Malmö kommun, Stockholms universitet, Naturvetenskapliga forskningsrådet.

Avstyrker förslag om att införa handel med utsläppsrättigheter

Fältbiologerna, Internationella försurningssekretariatet

3. Allmänna synpunkter på utredningen

Försvarets forskningsanstalt, Boverket, Kungliga tekniska högskolan, Skogsstyrelsen, Svenska kolinstitutet, Svenska transportarbetareförbundet och Svenska åkeriförbundet, Väg- och transportforskningsinstitutet samt Skogs- och jordbrukets forskningsråd samt Lantbrukarnas riksförbund är mycket positiva till utredningens innehåll och anser att den är väl underbyggd.

Vissa av remissinstanserna anser att utredningen är av övergripande natur och allmänt hållet. Dessa är Svea Hovrätt, Riksskatteverket, Lunds universitet, Malmö kommun, Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer.

Flera verk har, trots att en del uppskattar utredningen, invändningar mot delar av dess innehåll eller saknar en vidare diskussion om vissa ämnesområden. Svenska kraftverksföreningen, Sveriges elleverantörer, Energimyndigheten, NUTEK, Naturvårdsverket och Riksrevisionsverket beklagar exempelvis att inte utredningen i högre grad behandlat frågan om Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling. SIKA, Internationella försurningssekretariatet och Fältbiologerna kommenterar att utgångspunkterna för hur klimatpolitiken ska bedrivas skiljer sig åt mellan denna utredning och Klimatkommittén.

De olika utgångspunkterna för Klimatkommittén och utredningen om de flexibla mekanismerna återkommer även Internationella försurningssekretariatet och Fältbiologerna till. Dessa organisationer är också mycket kritiska till utredningens resultat.

Positiva röster om utredningen

Försvarets forskningsanstalt, FOA, anser att betänkandet innehåller en utförlig genomgång av handel med utsläppsrätter och andra flexibla mekanismer och på ett förtjänstfullt sätt belyser de olika lösningarnas för och nackdelar.

Enligt *Boverkets* uppfattning visar utredningen på ett övertygande sätt genomförbarheten av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer.

Kungliga tekniska högskolan, KTH, anser att betänkandet i allt väsentligt är en väl genomförd studie baserad på allmän jämviktsteori.

Lantbrukarnas riksförbund finner att överväganden och förslag i utredningen följer en konsekvent och logiskt välgrundad linje med kostnads-effektiva åtgärder som främsta motivering och mål.

Skogsstyrelsen tycker att utredningen gjort en djuplodad genomgång av möjligheterna att via marknadsmässiga mekanismer nå upp till de internationella klimatmålen. De frågor som behandlas i utredningen är synnerligen komplexa och därmed svårbedömbara. Förslagen är, enligt Skogsstyrelsen, överlag bra och väl underbyggda samtidigt som betänkandet är väl disponerat och lättläst.

Svenska kolinstitutet anser att betänkandet är bra och tar upp flera av de aktuella frågeställningarna.

Svenska transportarbetareförbundet anser att utredningen samt EU-kommissionens grönbok uttrycker en mer genomtänkt strategi än Klimatkommitténs betänkande. Förbundet finner den föreslagna strategin väl genomtänkt, då den utifrån EUs grönbok, konstruktivt diskuterar en breddning av ansvaret för att minska koldioxidutsläppen till att omfatta både förbränning av fossila bränslen och drivmedel.

Svenska åkeriförbundet anser det glädjande att utredningen fokuserar på kostnadseffektiva åtgärder.

Väg- och transportforskningsinstitutet anser att betänkandet innehåller den ekonomisk-teoretiska bakgrund som krävs för att förstå problemområdet samt ekonomiska och juridiska konsekvenser av ett eventuellt genomförande. Vidare anser verket att en omfattande och tydlig genomgång av problemområdet ges, samt att den drar klara slutsatser. Ett problem är den knappa empiriska förankringen, vilket är en följd av att mycket få praktiska exempel finns att tillgå.

Skogs- och jordbrukets forskningsråd anser att utredningen har givit en värdefull belysning av problem och möjligheter med Kyotoprotokollet. Utredningens förslag är också väl motiverade och i huvudsak väl underbyggda med empiri och teori. Skogs- och jordbrukets forskningsråd anser att konsekvensanalysen med hjälp av den sk EMEC-modellen är intressant och ger värdefulla insikter. Resultatet överensstämmer väl med vad man kan förvänta sig från teori och liknande analyser. Forskningsrådet anser dock att antagandet om att världsmarknadspriset kan antas vara opåverkat, är väl starkt. Andra liknande modeller av den svenska ekonomin visar att detta antagande kan ha betydelse när det gäller de svenska kostnaderna för utsläppsreduktioner, även om det går att göra troligt att effekter på världsmarknadspriser inte behöver vara särskilt stora. I en framtida version av modellen kommer sannolikt andra sammanfattande mått än BNP att tas fram, t ex sk ekvivalent variation av inkomst, ett mått som ofta används i allmänjämviktsmodeller för att belysa välfärdseffekter av olika projekt. BNP är inget idealiskt mått i detta sammanhang, om syftet är att spegla välfärdseffekter. Det bör dock understrykas att utredningens analysnivå som den kommer till uttryck i utnyttjandet av befintlig teori och användningen av relevanta empiriska metoder, är föredömligt hög.

TCO anser att utredarens förslag kan ligga till grund för fortsatt arbete med att skapa handel med utsläppsrätter.

Utredningen ger övergripande förslag

Svea hovrätt skriver att betänkandet redovisar översiktliga tankegångar och ger vissa rekommendationer om fortsatt inriktning på arbetet med att genomföra mekanismerna. Enligt hovrätten har betänkandet en sådan karaktär att det närmast ger underlag för politiska ståndpunktstaganden om vägval för genomförande av utsläppsminskningarna.

Uppsala universitet anser att betänkandet kan läggas till grund för en förutsättningslös fortsatt utrednings- och utvecklingsarbete. Däremot är det, enligt universitetet tveksamt om det kan läggas till grund för beslut. Universitetet konstaterar att eftersom remisstiden blivit kort och blivit förlagd till en tid på året som kolliderar med semestrar och ofrånkomliga verksamheter inför avslut och nytt läsårs inledande, så kan inte utredningen bli föremål för den ingående granskning som normalt skulle ha gjorts.

Utredningen har enligt *Riksskatteverket*, väsentligt lämnat övergripande förslag som inte preciserats närmare.

Lunds universitet menar att utredningens förslag av naturliga skäl mestadels är ganska allmänt hållna när det gäller dess juridiska genomförande. Syftet synes närmast vara att utgöra en grundval för kommande utredningar, där de angivna riktlinjerna preciseras i lagtext.

Svenska kraftverksföreningen och Sveriges Elleverantörer anser att utredningen på ett mycket förtjänstfullt sätt benat upp problematiken kring de flexibla mekanismerna och Sveriges möjligheter vad gäller handel med utsläppsrätter.

Malmö kommun menar att utredningen behandlar frågan mekanismerna från övergripande och principiella utgångspunkter, där den viktigaste aspekten är att kunna få uppslutning kring förmodat kostnadseffektiva åtgärder syftande till att motverka växthuseffekten. Kommunen uppfattar utredningsläget som att de enskilda aktörernas uppgifter preciseras närmare när de grundläggande principerna lagts fast, men kommunen vill påpeka att kommunernas roll redan nu bör beaktas. Det har inte skett i utredningen. Kommunen anser att ju mer kommande regelverk kan tillgodose också lokala behov, desto mindre problem uppstår i samband med implementeringen.

Ämnesområden som saknas i utredningen

Banverket anser att utredningen har ett ensidigt nationalekonomiskt perspektiv. Verket påpekar också att det föreslagna systemet troligen innebär att staten kanske både säljer och köper utsläppsrätter. Verket saknar

en analys över denna dubbla roll och av om Lagen om offentlig upphandling (LOU) berörs på något sätt.

Boverket anser att utredningen inte i tillräcklig grad diskuterat konsekvenserna på sikt av vad ett införande av handel med utsläppsrätter innebär. Vad innebär det t ex för transporter i glesbygd?

Forskningsrådsnämnden uppskattar utredningens förslag men efterlyser samtidigt en analys av potentialen i de givna förslagen i förhållande till avsevärt mer omfattande reduktioner av utsläppen än de som t ex Kyoto-protokollet avser.

ICA handlarna anser att frågan om att ersätta koldioxidskatten med ett handelssystem inte tagits upp på ett konstruktivt sätt i utredningen. Frågan behöver lösas i en samlad politisk strategi kring framtida tekniker och drivmedel.

Naturvårdsverket finner utredningen intressant, och, med tanke på tiden som stått till förfogande, innehållsrik. Tyvärr, anser verket, får dock frågor kopplade till miljöeffekten av systemet ett begränsat utrymme, jämfört med ekonomiska aspekter som kostnadseffektivitet. Även många frågor av juridisk och administrativ art lämnas öppna och det återstår mycket arbete innan ett handelssystem kan införas. Utredningens analys är inte tillräcklig vad gäller jämförelse av effektivitet och lämpligheten av handel å ena sidan och befintliga styrmedel som tillståndsprövning, generella föreskrifter, avgifter och beskattning å den andra, för olika typer av utsläpp. Naturvårdsverket beklagar att utredningen inte närmare berört gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Verket anser vidare att resultaten från studien om konsekvenser av att införa styrmedlet i befintlig lagstiftning (bilaga 3) borde ha behandlats utförligare av utredningen. Införandet av ett handelssystem kräver, utöver det nya regelverket, att ett antal författningar, bl a miljöbalken, ändras och anpassas till handelssystemet. Vissa frågor kan komma att behöva särregleras i förhållande till miljöbalken.

Företagarnas riksorganisation anser att de små företagens delaktighet i klimatfrågan inte är tillfredsställande utredd (remissyttrandet gäller även Klimatkommitténs betänkande samt EU-kommisionens grönbok). Med tanke på att 99 procent av företagen i Europa är små och medelstora företag är detta en aspekt som inte kan förbises, enligt FR. Vidare ansluter man sig i huvudsak till vad Industriförbundet m fl anfört i sitt yttrande.

Riksrevisionsverket konstaterar att utredningen i största delen av betänkandet behandlar handel med utsläppsrätter och behandlar de projektba-

serade mekanismerna i betydligt mindre utsträckning. Ansvarsfördelningen i förslaget om övervakning, kontroll och tillsyn är fortfarande otydligt formulerad.

Vägverket anser att utredningen tydligare kunde beskrivit hur utsläppsrätterna skulle administreras i ett kort och långt perspektiv samt vilka kostnader som kan uppkomma i detta avseende.

Energimyndigheten anser att utredningen är oklar när det gäller tillämpning av handel med utsläppsrätter som en av de tre flexibla mekanismerna enligt kommittédirektivet. Utredningen diskuterar, menar verket, huvudsakligen hur handel med utsläppsrätter skulle kunna utnyttjas som ett nationellt styrmedel för att begränsa utsläpp av växthusgaser. Nationell handel med utsläppsrätter och även handel inom en grupp av länder på det sätt som föreslås i EU:s grönbok fungerat i princip som ett nationellt ekonomiskt styrmedel. I strikt bemärkelse är detta inte samma sak som att tillämpa Kyotoprotokollets flexibla mekanismer vilka ju är instrument som beslutas och tillämpas *internationellt* och erbjuder en möjlighet till kostnadseffektiva omfördelningar av tilldelade utsläppsmängder mellan Annex I-länder så att dessa ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet.

Energimyndigheten ifrågasätter också huruvida utredningen genomfört den jämförelse av system med bilateral statlig handel respektive handel med utsläppsrätter på företagsnivå, som efterfrågas i kommittédirektivet. Utredningen utgår, enligt verket, från att statens roll ska vara begränsad till viss kontroll och övervakning, utan att redovisa en utförligare jämförelse som grund för denna slutsats. STEM anser vidare att utredningen och dess föreslagna handelssystem har ett relativt snävt nationellt perspektiv medan de internationella aspekterna är bristfälligt behandlade. Utredningen har enligt verket, lagt ner ett omsorgsfullt analytiskt och pedagogiskt arbete när det gäller att belysa olika möjligheter för ett nationellt handelssystem, men har inte lyckats klargöra hur ett nationellt system ska samordnas med ett internationellt system enligt Kyotoprotokollets premisser.

Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer påpekar att utredningen tyvärr endast översiktligt behandlat gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling.

Skogs- och jordbrukets forskningsråd nämner en detalj som det anser kunde förtjänat mer uppmärksamhet i utredningen; hur påverkar Skatteväxlingskommitténs förslag till förändring av skattesystemet utformningen av ett kvotsystem i Sverige?

SIKA konstaterar att denna utredning och Klimatkommitténs betänkande utgår ifrån i grunden olika syn på hur klimatpolitiken bör bedrivas.

Internationella försurningssekretariatet anser det mycket olyckligt att utredningen inte bättre kunde integreras i Klimatkommitténs arbete. Detta har, enligt sekretariatet, lett till att en mycket ensidig rapport lagts fram. Med alla medel och under täckmanteln ”kostnadseffektivitet” försöker man flytta ansvaret för klimatåtgärderna utomlands. Vidare anser sekretariatet att utredningens expertkommitté hade en sammansättning som gav oproportionerligt stort deltagande av företrädare för svenskt näringsliv och även deltagande av norska olje- och gasintressenter (CICERO Senter for Klimaforskning), vilket innebär att en rapport som seriöst analyserar både fördelar och nackdelar med användningen av flexibla mekanismer inte kunde framställas.

Fältbiologerna är mycket kritiska till den genomgående positiva inställning till handel med utsläppsrätter som genomsyrar utredningen. Den insiktsfulla analysen i utredningen ”Förslag till svensk klimatstrategi”, saknas helt i ”Handla för att uppnå klimatmål”. *Fältbiologerna* anser att det är beklagligt att inte bättre samordning skett mellan de olika betänkandena och skulle hellre sett ett samlat betänkande under Miljödepartementet.

Stockholms universitet finner det svårt att yttra sig över ett betänkande där det saknas varje förslag till lagtext.

4. Inställning till handel med utsläppsrättigheter

Det stora flertalet instanser som har yttrat sig över utredningen är positiva till att ett handelssystem med utsläppsrätter införs: Boverket, LO, Skogsstyrelsen, Banverket, ICA-handlarna, Kommerskollegium, Nutek, Vägverket, Kommunikationsforskningsberedningen, Länsstyrelserna i Västra Götaland, Skåne, Stockholm, Örebro och Västernorrland, Stiftelsen institutet för vatten- och luftvårdsforskning, Svenska åkeriförbundet, Sundsvalls kommun, Sundsvalls energi, Statskontoret, Svenska gasföreningen, Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer, Sveriges fastighetsägareförbund, Umeå universitet. Statens väg och transportforskningsinstitut, Försvarsmakten, Sjöfartsverket, SIDA, *SIKA* Svenska transportarbetareförbundet, Forskningsrådsnämnden, Villaägarna, Statens energimyndighet, Svenska fjärrvärmeföreningen, Lantbrukarnas riksförbundet, Godstransportdelegationen, Svenska trädbränsleföreningen, Industrikommittén, Svenska arbetsgivareföreningen, Tjänstemännens centralorganisation, Svenska petroleuminstitutet, Företagarnas riksförbund, Sveriges Industriförbund, Växjö kommun,

Konkurrensverket, Luftfartsverket, Statens fastighetsverk, Försvarets forskningsanstalt, Skogs och jordbrukets forskningsråd¹, Bilindustriföreningen.

Av de återstående är Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska bioenergiföreningen och Naturvårdsverket positiva till styrmedlet i princip, men anser i högre grad än instanserna ovan att vissa grundläggande förutsättningar måste vara uppfyllda.

Svea hovrätt, Byggforskningsrådet liksom Lunds Universitet, ÖCB och Konjunkturinstitutet, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Statistiska centralbyrån, Naturvetenskapliga forskningsrådet, Kungliga tekniska högskolan, Uppsala universitet, Chalmers tekniska högskola, Jordbruksverket, Stockholms universitet och Malmö kommun tar inte ställning till huruvida ett handelssystem bör utvecklas, oavsett dess form, men Lunds universitet anser att utredningen gör en riktig bedömning att de flexibla mekanismerna kan bli ett effektivt instrument.

Endast Fältbiologerna och Internationella försurningssekreteriatet motsätter sig att Sverige inför ett system för handel med utsläppsrättigheter.

Bilindustriföreningen anser att miljöskatter och handel med utsläppsrätter, om de tillämpas internationellt, är att föredra framför ensidiga åtaganden i något eller några länder.

ICA handlarna ser positivt till att ett handelssystem prövas och anser det rimligt att sätta ett absolut tak för utsläppen.

Kommerskollegium anser att överlåtbara utsläppsrätter är ett kraftfullt styrmedel som underlättar möjligheterna att uppnå åtagandena i protokollet på det mest kostnadseffektiva sättet utan att svensk energiintensiv basindustri drabbas för hårt.

LRF anser att handel med utsläppskvoter bör bli ett centralt styrinstrument att användas inom alla de områden där instrumentet lämpar sig för uppgiften och har förutsättningar att åstadkomma angelägna förändringar. LRF pekar emellertid på att mål och medel för kostnadseffektiv klimatstyrning kan komma i konflikt med andra mål och medel för samhällsutvecklingen i praktisk tillämpning. Dessutom kan den principiellt konsekventa linjen bli svår att hävda och på lämpligt sätt tillämpa vid internationell harmonisering.

¹ Skogs och jordbrukets forskningsråd har, trots att rådet i yttrandet inte uttryckligen tar ställning till frågan om utsläppsrätter emellertid kommenterar om att det innebär en björntjänst för miljön och ett icke-optimalt resursutnyttjande att ha restriktioner på möjligheterna att utnyttja frivilliga överenskommelser, vilket verkar vara ett ställningstagande för handel med utsläppsrätter.

NUTEK anser att handel med utsläppsrättigheter alternativt miljöavgifter är ett bra sätt att låta marknaden säkerställa en kostnadseffektiv fördelning av kostnader och åtgärder. Verket menar att det föreslagna systemet emellertid inte säkerställer kostnadseffektivitet över tiden. Vidare är det av avgörande betydelse att de totala transaktionskostnaderna för systemet minimeras.

Vägverket anser att tiden bör vara mogen för att handel med utsläppsrätter ska utvecklas till en viktig metod för effektiv hushållning med naturresurser.

Industrikommittén stöder förslaget om att införa utsläppsrätter.

Godstransportdelegationen bejakar inriktningen där utredningens utgångspunkt är att åtgärder för ett successivt utvecklat, internationellt handelssystem för reduktion av koldioxid ska ske i sektorer som har störst möjligheter till kostnadseffektiva åtgärder. Samtidigt noterar delegationen att utredaren endast föreslår att Sverige ska verka för att transportsektorn inkluderas i handelssystemet från år 2008.

Kommunikationsforskningsberedningen förordar att Sverige intar en drivande roll i det internationella arbetet med att förverkliga Kyotoprotokollets flexibla mekanismer och instämmer i utredningens förslag.

Länsstyrelsen i Västra Götaland och Stockholm är positiva till ett handelssystem och anser att införandet av ett handelssystem är en strategisk fråga som kan bidra till att profilera Sverige miljömässigt.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att om alla länder och alla berörda verksamheter är med i handelssystemet bör det bli en optimal lösning med hänsyn till miljö och ekonomi. Men vägen dit är oerhörd komplex. Länsstyrelsen instämmer med utredningens beskrivning om osäkerhet kring regelverk, omfattning och utformning av systemet samt att ett handelssystem inte bör förordas som enda generella lösningen i klimatfrågan under det närmaste decenniet.

Svenska åkeriförbundet anser att användandet av flexibla mekanismer i väsentlig utsträckning kan bidra till att skapa kostnadseffektivitet i den globala klimatpolitiken.

Sundsvalls kommun anser att handel är ett kostnadseffektivt system för att minska utsläppen.

Sundsvalls energi välkomnar ett handelssystem och ser det framlagda betänkandet som ett stort steg i rätt riktning.

Statskontoret är positiv till en internationell marknad för utsläppsrätter, men anser emellertid att utredarens förslag, liksom EU-Kommissionens förslag, bygger på en rad mer eller mindre realistiska antaganden. Det finns vidare ett antal vägval för systemets utformning som är avgörande för om systemet kommer att kunna fungera och hur effektivt och konkurrensneutralt det kan bli. Innan dessa faktorer och omständigheter är klarlagda och utformningen av systemet är bättre fastlagt är konsekvenserna av ett handelssystem svåra att bedöma.

Svenska gasföreningen ser en internationell marknad för utsläppsrätter som en unik möjlighet för Sverige att kombinera nationella ambitioner i klimatfrågan med åtgärder som ger bästa möjliga resultat. Klimatproblemet bör enligt gasföreningen i första hand betraktas som en ekonomisk och teknisk fråga och anser att man bör vara uppmärksam på att principen om kostnadseffektivitet inte åsidosätts av ideologiska skäl. Föreningen anser att utsläppsrätter är ett mycket viktigt styrmedel.

Väg och trafikforskningsinstitutet är i princip positiv till handel och tillstyrker utredningens förslag med vissa ändringar. Ett handelssystem är förknippat med betydande risker och administrativa svårigheter men potentialen är enligt institutet stor.

Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer anser att de flexibla mekanismerna kommer att vara av stor betydelse för Sveriges möjligheter att på ett kostnadseffektivt sätt uppfylla sitt åtagande enligt EUs bördefördelning och Kyotoprotokollet.

Sveriges fastighetsägareförbundet anser att klimatpolitikens styrmedel ska leda till kostnadseffektiva lösningar som också tillvaratar näringslivets engagemang och tekniska kompetens och är positiv till ett handelssystem.

Umeå universitet menar att införande av handel med utsläppsrätter är en förutsättning för att säkerställa en global minskning av emissioner av växthusgaser. Man anser vidare att man med Gemensamt genomförande kan nå en substantiell minskning av växthusgaser, men att denna mekanism har en inneboende tröghet som kan bromsa utvecklingen.

Stiftelsen institutet för vatten- och luftvårdsforskning ställer sig positiv till utredarens förslag och menar att det kommer att lösa uppsatta mål på ett kostnadseffektivt sätt. Institutet vill ändå påpeka att vetenskapen om att

växthuseffekten utgör en risk för människa, miljö och samhällsekonomi har medfört att många företag och organisationer med hjälp av miljöpolicies och miljöledningssystem arbetar aktivt för att minska sina utsläpp. En handel med utsläppsrätter kan riskera att undergräva detta arbete eftersom man med hjälp av en erhållen utsläppsrätt vet att man rör sig inom för samhället uppsatta miljömål. Avyttrar man utsläppsrätten blir det någon annan som nyttjar den och utsläppet minskar inte utöver Kyotoprotokollets åtaganden.

Fjärrvärmeföreningen välkomnar ett system med utsläppsrätter och ser det framlagda betänkandet som ett stort steg i rätt riktning.

Svenska Naturskyddsföreningen är i grunden positiv till handel med utsläppskvoter om vissa grundläggande villkor är uppfyllda, såsom kontroll och sanktionsmöjligheter. SNF anser att det är viktigt att Sverige fortsätter att minska de nationella utsläppen.

Villaägarna anser att det är ekonomiskt och tekniskt sunt att placera de växthusgasminskande investeringarna där de ger mest utbyte och ställer sig positivt till sådana satsningar.

Svenska bioenergiföreningen anser att om inte styrande energiskatter kan genomföras inom EU, så tillstyrker Svebio användningen av ett handelssystem, inklusive de övriga flexibla mekanismerna.

Naturvårdsverket är i huvudsak positiv till ett kvotsystem och menar att det kan utgöra en viktig del av en klimatstrategi, men menar att ett kvotsystem inte nödvändigtvis är det mest lämpade styrmedlet för alla utsläppskällor och gaser.

Lunds Universitet tar inte ställning till handelssystemet, men anser att utredningen gör en riktig bedömning att de flexibla mekanismerna kan bli ett effektivt instrument. Universitetet slår fast att dessa instrument inte får tillåtas verka hämmande på en verklig omställning av energisystemen. Universitetet påpekar att utsläppsrätter kan medföra vissa gynnsamma verkningar för det globala klimatet som annars är svåra att nå med lika låga kostnader. Samtidigt innebär det en komplicerad administrativ apparat, som dels är dyr och dels kan vålla svårigheter för mindre företag.

Fältbiologerna är helt emot handel med utsläppsrätter under nuvarande förutsättningar. Det skulle leda till ytterligare konservering av orättvisorna i världen eftersom i-världen då väntar med att ta itu med de egna strukturella problemen och på så sätt försenar den tekniska utvecklingen

på klimatområdet. Fältbiologerna påpekar att de flexibla mekanismerna säkert kommer att underlätta för i-världen att uppnå sina bindande åtaganden, men huruvida det kommer att leda till minskade utsläpp totalt i världen är en helt annan sak.

5. Supplimentaritet

Många yttranden diskuterar i vilken utsträckning åtgärder för att reducera utsläppen av växthusgaser ska åstadkommas inom vårt eget land och hur stor användningen av handel med utsläppsrätter får bli. Det finns angivet i Kyotoprotokollet att de tre flexibla mekanismerna ska vara supplementära till inhemska åtgärder. Hur supplementariteten ska tolkas är föremål för förhandlingar. EU har intagit förhandlingspositionen att användningen av de tre mekanismerna ska begränsas. EU:s förslag, vilket Sverige ställt sig bakom innebär att begränsningen formuleras som ett "tak" för varje land. Andra parter har fört fram väsentligt annorlunda uppfattningar och beslut i frågan kommer att fattas i kommande förhandlingar.

Utredarens föreslår att varje enskilt land kan bestämma taket för sitt handelssystem för åtagandeperioden 2005-2008 genom att utfärda ett antal handelsrätter. Enligt utredaren bör Sverige inte införa några begränsningar, utöver de som bestäms av internationella klimatförhandlingar och Kyotoprotokollets bestämmelser om att flexibla mekanismer ska vara supplement till inhemska åtgärder.

Skogs- och jordbrukets forskningsråd, Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer, Industriförbundet, LO och Industrikommittén anser att Sverige bör verka för så få begränsningar i möjligheterna till handel som möjligt, utöver vad de internationella förhandlingarna kräver.

Forskningsrådsnämnden, Naturvårdsverket, Boverket, Växjö kommun, Sundsvalls kommun, Villaägarna, Lantbrukarnas riksförbund, Malmö kommun, Bygghörsningsrådet, Svenska Naturskyddsföreningen, NUTEK, Kungliga tekniska högskolan och Chalmers tekniska högskola anser att Sverige ska utföra minst 50 procent av åtgärderna mot växthusgasutsläppen i vårt eget land. Instanserna hävdar bl a att Sverige kan gynna inhemsk industri på lång sikt, genom att ställa krav på nationella åtgärder för att reducera växthusgaserna och att vi ska föregå med goda exempel på åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser.

Begränsa inte handlingsutrymmet

Skogs- och jordbrukets forskningsråd anser att restriktioner på möjligheterna att för svensk del utnyttja möjligheter, inom ramen för frivilliga överenskommelser, till billigare klimatpolitiska åtgärder i ett annat land

än Sverige, innebär en björntjänst till miljön och ett icke-optimalt utnyttjande av knappa resurser.

Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer anser att Sverige bör verka för så få begränsningar som möjligt i internationell handel och att vi inte bör införa striktare begränsningar i möjligheterna till handel än vad som ges av de internationella förhandlingarna. Föreningarna kan inte inse varför Sverige ska ta på sig ytterligare börda jämfört med konkurrentländer genom att självmant frånhända oss möjligheter till kostnads-effektiva åtgärder.

LO vill starkt understryka uppfattningen att något nationellt tak för hur mycket flexibla mekanismer ska nyttjas i relation till inhemska åtgärder inte bör fastställas utöver vad Kyotoprotokollet och det internationella förhandlingsarbetet kräver.

Industriförbundet påpekar att utredningens räkneexempel illustrerar att inskränkningar i Sveriges möjligheter att handla med utsläppsrätter innebär ökade kostnader för den svenska ekonomin. Därför anser industrin att Sverige bör arbeta aktivt för att så få restriktioner i handeln som möjligt åläggs de enskilda länderna och företagen.

Industrikommittén anser att handeln ska ske utan tak, dvs inga begränsningar i hur stor andel av sitt åtagande Sverige ska kunna uppfylla genom att köpa utsläppsrätter

Begränsa handeln till högst hälften av åtgärderna

Forskningsrådsnämnden understryker starkt att flexibla mekanismer inte ska användas som substitut till reella minskningar av växthusgaser i Sverige. Mekanismerna ska istället ses som komplement, vars enda syfte är att åstadkomma mer kraftfulla minskningar av de globala utsläppen.

Naturvårdsverket invänder mot utredningens uppfattning att Sverige inte bör införa begränsningar av användningen av de flexibla mekanismerna, utöver de som bestämts av de internationella klimatförhandlingarna. Internationell handel med utsläppsrätter innebär i praktiken att Sverige reducerar sina utsläpp i mindre omfattning än om nationella styrmedel används, eftersom utsläppen istället genomförs utomlands. Obegränsad internationell handel riskerar därför, enligt verket, att försvåra den långsiktiga omställningen som krävs för att uppnå klimatmålet på lång sikt. Då internationell handel med utsläppsrätter medger ökad förbränning av fossila bränslen i Sverige, kan det ge negativ påverkan på flera andra miljökvalitetsmål, skriver verket vidare. En viktig princip i Kyotoprotokollet är att de flexibla mekanismerna ska vara supplementära till inhemska åtgärder. Naturvårdsverket instämmer med EUs tolkning att minst

hälften av utsläppsreduktionerna ska åstadkommas genom inhemska åtgärder och anser att detta bör gälla för Sverige oberoende av vilka regler som slutligen beslutas i de internationella förhandlingarna. Bedömningar av huruvida begränsningar av den internationella användningen av de flexibla mekanismerna är på sin plats eller inte måste grundas på fler överväganden än kostnadseffektivitet.

Boverket bedömer att Sverige bör ha de internationella överenskommelserna som grund för egna målsättningar och beting, samt att EU-betinget bör gälla.

Växjö kommun ställer sig bakom EUs krav att minst hälften av utsläppsminskningarna ska göras i det egna landet. Utredningens förslag skulle underminera det lokala klimatarbetet och stoppa den miljödrivna tillväxt som kan ses i Växjö bland företag inom bioenergisektorn.

LRF anser att huvuddelen av klimatgasreduktionen ska ske inom landet och att högst hälften av de nationella åtagandena får ske med handel. Skälen till detta är att vid sidan av motiven om internationell utveckling och internationell kostnadseffektivitet finns starka motiv för att upprätthålla en utveckling av kunskap och teknik i landet och en utveckling av landets egen produktionsapparat.

Malmö kommun finner det önskvärt att de flexibla mekanismerna ska vara supplement till inhemska åtgärder.

Bygghälsningsrådet menar de flexibla mekanismerna enligt Kyotoprotokollet bör genomföras som supplement så att teknikutveckling och åtgärder i Sverige inte hämmas. BFR anser att möjligheterna att bidra med goda exempel från Sveriges sida, t ex då det gäller samhällsbyggande som resulterar i minskade transporter, minskar med ett handelssystem. Risk finns också, enligt BFR, för att tempot i teknikutvecklingen i Sverige påverkas negativt. Även etiska ställningstaganden gör det angeläget att åtgärder vidtas inom landets gränser.

Svenska Naturskyddsföreningen anser att det är viktigt att Sverige fortsätter att minska de nationella utsläppen.

Även om *NUTEK* anser att det är fördelaktigt med internationellt arbete samt att Sverige ska vara pådrivande i det internationella arbetet, anser verket att det finns möjligheter till åtgärder på nationell basis. Speciellt gäller det kostnadseffektiva åtgärder som leder till bättre resurshushållning i de länder som tillämpar åtgärderna. Detta möjliggör en snabb spridning av åtgärderna på frivillig väg genom ”det goda exemplets makt”.

Villaägarna anser att vi inom landet bör verka för att de mest miljöförrenande verksamheterna saneras, även om ett handelssystem införs. Det får, enligt förbundet, inte bli så att de rika industriländerna blir ett slags ”miljöfrälse” som köper sig fria från ansvar. Det är en fråga om trovärdighet gentemot de fattigare länderna.

Sundsvalls kommun anser att det är viktigt att genomföra åtgärder inom landet som visar att ett samhälle kan fungera med mindre energianvändning och med en kretsloppsanpassad grundsyn. Både bidrag och restriktioner måste användas för att styra utvecklingen. Fungerande alternativ som är utvärderade kommer att ge utrymme för en ökad export.

KTH påpekar att utredningen avråder från svenska system som till form och innehåll avviker från EUs liksom man avråder från begränsningar i rätter till internationell handel med utsläppsrättigheter. Den slutsatsen, skriver KTH, är i allt väsentligt grundad i den allmänna jämviktsteori man har som bas för sin analys. KTH vill lyfta fram den dynamik som göms i det ”strukturuomvandlingsbegrepp” som utredningen använder. Inom ramen för en allmän jämviktsmodell i en öppen ekonomi, kan en enskild aktör (nation) inte vidta någon policyåtgärd utan att detta får negativa återverkningar på konkurrenskraften; främst i form av kostnadsökningar som medför handelsomfördelning till länder med mindre ambitiösa policymål. I en värld med experimentellt organiserade aktörer som ägnar sig åt teknisk och industriell förändring (innovationer) och som reagerar på pris- och miljösignaler är inte det långsiktiga utfallet lika självklart. Rätt tillämpade kan också ensidiga policyåtgärder av föregångskaraktär förmodligen stimulera till innovationer vilka på sikt bidrar till ny konkurrenskraftig industriell verksamhet baserad på ny teknik. Konkurrenskraftsbegreppet har således – vilket inte minst betonas av ekonomer som Erik Damén och Michael Porter – en dynamisk dimension inom vilket innovationer och teknisk utveckling erhåller en starkare ställning. En dynamisk ansats komplicerar bilden av vad som är kostnadseffektivt på kort sikt.

KTH vill generellt betona vikten av att den dynamiken inte tillåts försvinna ur perspektivet när man arbetar med kortsiktiga prisanpassningsmodeller av jämviktsskaraktär. Man kan således, betonar, högskolan, anta att i en värld präglad av mer stränga klimatmål än hittills kommer verksamheter baserade på biomassa (t ex skogsråvara) och informations- och kommunikationsteknologi att bli vinnare. På båda dessa områden är Sverigebaserad industri framgångsrik.

Chalmers uppskattar den etiska diskussionen, liksom argument om återkoppling till åtaganden vid framtida förhandlingar som presenteras av Jansson på sid 82-83. *Chalmers* vill dock påpeka att valet av hur mycket av utsläppen som ska få ingripas i ett system med utsläppsrätter, avgör nivån på forskning liksom teknisk och industriell utveckling i Sverige och EU. Med betydande krav på nationella åtgärder skulle forskning om miljö och energisystem, liksom utveckling av teknologier med förbättrad prestanda gynnas och industrin engageras. För detta krävs inte bara pengar till forskning utan också att tekniken prövas industriellt. Om ansträngningarna att klara ekonomisk tillväxt i världen med samtidigt minskade utsläpp av klimatgaser fortsätter, kommer världsmarknaden att efterfråga allt mer avancerade tekniker för att klara denna utmaning. I detta perspektiv finns det skäl att stimulera svensk och europeisk industri att vara ledande i utvecklingen av tekniska lösningar. Det är viktigt, enligt *Chalmers*, att inte bara avväga de kortsiktiga kostnaderna rätt, utan också att väl avväga de kortsiktiga besparingarna av att slippa moderniseringar i Sverige mot de långsiktiga fördelarna av att behärska sådana framtida teknologiområden.

6. Omfattning av ett handelssystem

Utredaren anser att ett handelssystem före år 2008 inte bör införas ensidigt i Sverige utan omfatta handel med våra grannländer och delar av EU. Ett svenskt system föreslås ha sin utgångspunkt i EU-kommissionens förslag till handelssystem inom unionen. Kommissionens förslag inrymmer möjligheten att medlemsländerna gradvis ansluter sig ett efter ett. Sverige bör, enligt utredaren, vara pådrivande i denna process och agera föregångare tillsammans med andra medlemsländer. Genomförandet bör också möjliggöra för ansökarländer till EU och EES-länder att ansluta sig till systemet.

I stort sett samtliga anser att det är av vikt att Sverige inte ensidigt inför ett handelssystem utan verkar för ett internationellt system med så många aktörer och länder anknutna som möjligt för att nå kostnadseffektivitet. Detta har särskilt kommenterats av Statskontoret, Banverket, Bilindustriföreningen, Institutet för vatten och luftvårdsforskning, Väg- och transportforskningsinstitutet, Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Svenska åkeriförbundet, Sundsvall kommun, Sundsvall energi, Industriförbundet, Svenska gasföreningen, Svenska kolinstitutet, Svenska petroleuminstitutet, Sveriges fastighetsägareförbund, Luftfartsverket, Skogsstyrelsen, Stiftelsen institutet för vatten- och luftvårdsforskning, Statens väg och transportforskningsinstitut, LRF, Trädbränsleföreningen, Energimyndigheten, ICA-handlarna, LO, Sundsvalls energi, TCO, Naturvårdsverket, Skogs- och jordbrukets forskningsråd, Boverket, Svea Hovrätt, NUTEK, Skogs och jordbrukets forskningsråd, Växjö kommun, Svenska kolinstitutet, Svenska kraftverksföreningen,

Sveriges elleverantörer, Svenska fjärrvärmeföreningen och Forskningsrådsnämnden.

Byggeforskningsrådet, Lunds universitet och Svenska Naturskyddsföreningen påpekar att de föredrar ett begränsat antal länder i ett första skede. Internationella försurningssekretariatet kan endast tänka sig ett handelssystem i testsyfte och Svenska naturskyddsföreningen anser att systemet bör begränsas till EU. Det finns ingen instans bland de svarande som förordar ett isolerat svenskt handelssystem.

Statskontoret avstyrker förslaget att Sverige ensamt skulle införa ett handelssystem med utsläppsrätter. Statskontoret vill att arbetet inriktas på att försöka enas om ett gemensamt införande av ett så långt möjligt globalt handelssystem med utsläppsrätter i framtiden. Det är inte lätt att tolka utredarens förslag, anser kontoret och skriver att förslaget som i korthet lyder ”ett svenskt system ska införas med utgångspunkt i EU-kommissionens förslag till handelssystem inom unionen”. Systemet är tänkt att starta från och med år 2005. Samtidigt säger utredaren att ett handelssystem före 2008 inte bör införas ensidigt i Sverige utan omfatta handel med våra grannländer och delar av EU. För att systemet ska komma igång och fungera krävs enligt Statskontorets uppfattning ett mer omfattande globalt system. För att någon handel ska komma till stånd måste också länder med mer varierande marginalkostnader och miljöförhållanden än de som råder i våra närmast grannländer ingå i systemet.

Det förefaller dock osannolikt, enligt kontoret, att ett handelssystem inom de närmaste åren skulle kunna få den omfattning som krävs för att uppnå den kostnadseffektivitet som eftersträvas. Det alternativ som ligger inom räckhåll för svenska beslutsfattare är ett nationellt handelssystem och det har små utsikter att bli särskilt verkningsfullt. Enligt Statskontoret har Sverige i praktiken små möjligheter att genom nationella beslut bidra till att ett handelssystem utförs även i andra länder. Den koppling mellan det nationella och det internationella handelssystemet som utredare talar om synes vara en nödvändig om än inte tillräcklig förutsättning för en fungerande handel.

Luftfartsverket anser att ett handelssystem måste vara internationellt för att undvika konkurrensnackdelar för flygtrafiken i de länder som ensidigt skulle ingå i systemet.

Skogsstyrelsen bedömer att en handel kan få påtagliga negativa konsekvenser för skogsbruket om den inte till stor del blir internationell och omfattar länder med konkurrerande virkesproduktion och skogsindustri. Ett handelssystem som inför innan 2008 bör införas någorlunda samtidigt i åtminstone betydande industriländer, även utanför EU. I annat fall,

bedömer Skogsstyrelsen, finns betydande risker för snedvridning av konkurrensen och för låg kostnadseffektivitet i klimatarbetet. Handlingsystemet bör vara långsiktigt tillämpbart och omfatta så många sektorer som möjligt. Det bör prövas om det under en inledande period är fördelaktigt att geografiskt dela upp marknaden för utsläppsrätterna i någorlunda homogena grupper av länder, t ex EU, Östeuropa, Nordamerika osv. Själva systemet bör dock vara lika för samtliga grupper. Skogsstyrelsen menar också att om handelssystemet fungerar i samtliga EUs medlemsstater och täcker en stor del av utsläppen, så torde utsläppstaken för enskilda länder kunna slopas i framtiden till förmån för ett gemensamt EU-tak.

Skogs- och jordbrukets forskningsråd anser att utredningens förslag att ett handelssystem inte bör införas ensidigt i Sverige före 2008, utan bör innefatta handel med våra grannländer och delar av EU är rimligt. Vinsterna med ett ensidigt svenskt system torde vara mycket små, åtminstone om det begränsas till koldioxidutsläpp, anser forskningsrådet.

Sundsvalls kommun anser att Sverige ska vara pådrivande och sträva mot ett för Europa gemensamt system. Man anser att Sverige ska sträva efter ett EU-system som främjar Nordens tillgångar på vattenkraft och biobränsle och möjlighet till kraftvärme, samt att systemet blir långsiktigt stabilt. Kommunen anser att det är viktigare att få så många länder med i systemet som möjligt, än att alla verksamheter ska ingå. Systemet bör starta så tidigt som möjligt.

Trädbränsleföreningen skriver att det är en förutsättning för föreningens tillstyrkan av kvothandel att Sverige i första hand arbetar för ett internationellt system och anpassar ett svenskt system till vad som synes möjligt att uppnå på det internationella planet.

Boverket och anser att största möjliga internationella samordning bör eftersträvas och svenska särlösningar undvikas.

Bilindustriföreningen anser att ett system där så många länder som möjligt ingår är en bra klimatstrategi.

Banverket förordar en internationell handel. Utgångspunkten bör vara att koldioxidutsläppen ska vara mera jämnt fördelade per capita över jorden. Från ett hållbarhetsperspektiv får dock internationell handel inte leda till att utsläppsbegränsningarna uteblir i Sverige.

Institutet för vatten- och luftvårdsforskning menar att det är viktigt att systemet får en så stor internationell täckning som möjligt och en så likartad utformning som möjligt.

ICA handlarna anser att ett handelssystem inte ensidigt ska införas i Sverige utan omfatta handel med våra grannländer och delar av EU. Handlarna finner det logiskt att ett system successivt fångar upp merparten av koldioxidutsläppen i ett gemensamt system.

Svea hovrätt anser att Sverige inte ensidigt bör införa ett handelssystem utan att sådant åtminstone bör omfatta ett antal länder som har likartade utgångspunkter för sitt agerande.

Enligt *Lantbrukarnas riksförbund* är det nödvändigt för en framgångsrik global klimatpolitik att kvothandeln kan ett starkt internationellt genomslag. Internationell harmonisering av kvoterna måste därför sättas i främsta rummet redan från början, anser förbundet. Harmonisering är viktig för att konkurrensneutralitet ska uppnås i alla länder.

Ett system bör, enligt *NUTEK*, utformas så att det kan samordnas med EU-kommissionens förslag till handelssystem inom unionen. Sverige bör driva på för att ett handelssystem ska komma till stånd före år 2008 och att detta system utformas så att EES-länder och kandidatländer erbjuds tillträde.

Statens väg och transportforskningsinstitut påpekar att ensidigt införande av ett handelssystem i Sverige endast kan motiveras med att det kan ge politisk draghjälp åt det internationella arbetet. Överenskommelser som omfattar endast nationer eller grupper av länder, t ex EU måste ses som etappmål. VTI anser det önskvärt att man på gemenskapsnivå inför ett enhetligt system i vilket samtliga länder ingår. Statens väg och transportforskningsinstitut finner det troligt att marknaden kan bli för ”tunn”, dvs ha få transaktioner och därmed osäkert jämviktspris, åtminstone om marknaden avgränsas för snävt geografiskt. Olika aktörers efterfrågan på utsläppsrätter torde vara konstant under längre tidsperioder, p g a relativt fasta produktionsvolymerna och fixt realkapital. Få aktörer torde ha behov att handla på daglig basis, förutom om en spekulationsmarknad skulle uppstå. I princip bör problemet med ojämn tillströmning av likviditet förvärras av uppströmslösningar där handeln sker på hög aggregeringsnivå. Med en nedströmslösning ökar sannolikheten för avslut på daglig basis. Ovanstående problem medför att handelssystemet bör omfatta största möjliga antal länder. VTI pekar vidare på att huvuddelen av minskningarna av utsläpp kommer att göras i Östeuropa och USA vid internationell handel. I en framtid då antalet medlemsstater ökar i EU kan fördelningen av nyemitterade utsläppsrätter komma att påverka olika medlemsstaters förmögenhet. Genom en förhållandevis generös tilldelning (förslagsvis genom grandfathering) till stater med

låga reningskostnader, kan dessa tillföras resurser samtidigt som klimatmålen uppnås på ett effektivt sätt. Klimatpolitiken kan således samordnas med regionalpolitiken.

Konkurrensverket anser att en internationell samordning är synnerligen önskvärd. Från konkurrenssynpunkt är det, enligt verket, av stor betydelse att utformningen av systemet omfattar störst möjliga geografiska område.

Länsstyrelsen i Västernorrland anser att handel i stor omfattning och med mycket stort antal länder är målet för att på ett kostnadseffektivt sätt begränsa växthuseffekten. Vägen dit bör väljas med ett internationellt helhetsperspektiv på all miljöpåverkan, så att inte energikrävande industrier med relativt goda miljödata konkurreras bort av industrier med sämre miljödata i länder med mer liberal miljöpolitik.

LO stöder utredningens allmänna inriktningen med EU-kommissionens förslag som utgångspunkt för ett svenskt system, i synnerhet som man betonar att detta ska anknyta till motsvarande system i andra europeiska länder. För att uppnå likvärdiga konkurrensvillkor vill *LO* understryka nödvändigheten att utforma systemet i internationell samverkan, i första hand på europainivå.

Svenska åkeriförbundet ställer sig bakom utredningens uppfattning att ett system med utsläppshandel, i vilket så många länder som möjligt deltar, är en långsiktigt bra strategi i klimatpolitiken. Sverige bör vara pådrivande i arbetet och tillsammans med likasinnade länder vara föregångare.

Svenska gasföreningen vill belysa värdet av att Sverige prioriterar internationellt samarbete liksom harmonisering med övriga länder i frågan framför ensidigt genomförande av handel.

Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer menar att det är viktigt att ett tillräckligt stort antal länder med skilda förutsättningar och utgångspunkter medverkar.

Svenska kolinstitutet anser att i valet mellan koldioxidskatt och ett system för handel med utsläppsrätter bör svenska regeringen verka för ett internationellt handelssystem.

Enligt kolinstitutet är ensidiga svenska åtgärder inte kostnadseffektiva utan det är angeläget att samverka i tiden även med andra industriländer. Handeln måste vara fri mellan alla länder som ratificerar Kyotoavtalet och inte begränsas till enbart EU. Detta med hänsyn till att en stor del av

svensk energiintensiv industri arbetar på världsmarknaden. Harmoniseringen måste omfatta USA och andra större industriländer.

Svenska petroleuminstitutet vill framhålla att ett handelssystem bör omfatta alla sex klimatgaserna och att systemet ska vara internationellt. Ett system måste omfatta samtliga länder i ett större handelsblock, för att miljömålen ska kunna uppnås på ett kostnads- och konkurrensneutralt sätt.

Sundsvalls energi delar utredarens uppfattning att handelssystemet inte bör införas ensidigt i Sverige utan omfatta grannländer och delar av EU.

Industriförbundet anser att Sverige snarast bör inleda förberedelser för att utveckla ett handelssystem med andra länder i EU, ansökarländer och EES-länder.

Svenska Fjärrvärmeföreningen anser att handelssystemet ska baseras på EU-kommissionens förslag, att Sverige inte ensidigt bör införa ett handelssystem utan att handeln bör omfatta våra grannländer och delar av EU. Sverige bör vara pådrivande i processen och agera föregångare. Systemet bör vara gemensamt.

Forskningsrådsnämnden anser att Sverige bör vara pådrivande inom EU, eftersom den reduktion Sverige kan åstadkomma ensamt närmast är försumbar. Sverige bör vara en pådrivande kraft och föregångsland.

Sveriges fastighetsägareförbund delar utredningens uppfattning om ett system där så många länder ingår som möjligt. Sverige bör inleda förberedelser för att utveckla handelssystemet med andra EU-länder, ansökarländer och EES. Endast koldioxid i början. Inriktning att så många växthusgaser som möjligt.

TCO ser klara fördelar med att arbetet för att klara kraven i Kyotoprotokollet sker på europeisk nivå då effekterna inte begränsas av landsgränser. Dessutom anser organisationen att det bör vara en strävan att begränsa undantagen av vilka utsläpp som ska omfattas av det slutgiltiga systemet.

Energimyndigheten vill att systemet samordnas med EU-kommissionens förslag.

Naturvårdsverket förordar att vi skaffar erfarenheter inför införandet av ett internationellt system och att ett handelssystem inte ska införas ensidigt i Sverige. Sverige bör vara pådrivande inom EU för att en europeisk handel ska införas. Först om systemet misslyckas på EU-nivå, eller om

det visar sig vara orimligt för svensk del, bör Sverige överväga ett nationellt system. Ett attraktivt styrmedel för utsläpp som inte omfattas av det internationella systemet skulle kunna vara ett helt nationellt system där utsläppsrätterna endast är giltiga i Sverige, anser verket, men menar samtidigt att detta är ett annat styrmedel än internationell handel med utsläppsrätter. Verket förordar att ansökar- och andra länder t ex EES ska kunna ansluta sig till systemet. Det är dock viktigt att kriterierna för anslutning säkerställer att handeln sker med verifierade utsläppsreduktioner, så att miljöeffekten av systemet kan säkras.

Växjö kommun anser att ett system på EU-nivå skulle vara mer kostnadseffektivt än ett nationellt system förutsatt att rättigheterna auktioneras ut, inte delas ut. Kommunen anser inte att det är acceptabelt att köpa utsläppsrätter från länder där utsläppen redan minskat.

Bygghälsningsrådet pekar på svårigheter kring administration, kontroll och efterlevnad och att problem uppstår om t ex handel sker med länder som inte har full kontroll av sina utsläppskällor. Därför anser rådet att det i ett första skede är lämpligt att handeln sker med ett begränsat antal länder, vilka har likartade förutsättningar. Man anser det vara lämpligt att börja med enklare källor och efterhand utöka i lämplig takt.

Svenska Naturskyddsföreningen anser att Sverige bör testa EU-kommissionens förslag till handel med utsläppsrätter om kraftproduktion ingår, men att det inte finns anledning för Sverige eller EU att handla med andra länder, eftersom det finns tillräckligt billiga åtgärder inom EU. Naturskyddsföreningen påpekar att det t ex finns ”Hot air” från Ryssland som sannolikt innebär att priset på utsläppsbörsen kommer att bli mycket lågt, eftersom Ryssland har fått rätt att sälja ut utsläppsminskningar som redan är gjorda. Men i takt med ökade ambitioner inom EU, under nästa budgetperiod, kan en handel mellan EU-länder möjliggöra en radikal minskning av utsläppen i EU, eftersom priset för att konvertera från kol till gas är ca 12 öre per kWh.

Internationella försurningssekretariatet anser att mot bakgrund av de låga ambitionsnivåer på utsläppsminskningar som gäller under den första mandatperioden, finns det ingen anledning att internationellt använda handel med utsläppsrätter, utom i rent testsyfte. I den mån sk flex-mex åtgärder ända ska genomföras ska de omfatta enbart energisparåtgärder och förnybar energi. Sekretariatet anser också att Sverige internationellt ska verka aktivt för en sådan begränsning och avgränsning av de flexibla mekanismerna.

7. När ska handelssystemet påbörjas?

Överlag instämmer alla remissinstanser som förordar ett handelssystem, i utredarens förslag att ett handelssystem ska införas för koldioxid från 2005, med utgångspunkt i EU:s grönbok. De håller också med utredaren om att fler växthusgaser och fler sektorer ska ingå i systemet efter hand. Sverige ska vara pådrivande i processen och det bör vara möjligt för ansökar- och EES-länder att ansluta sig till systemet. Nedan redovisas endast de instanser som har ytterligare kommentarer till ämnet. Ingen instans som förordar ett handelssystem har motsatt sig utredarens förslag i denna fråga.

Naturvårdsverket förordar att ett system införs från 2005 och att Sverige ska vara pådrivande.

Naturvårdsverket anser inte att det är meningsfullt att redan nu i detalj ta fram regelverk om vilka utsläpp som på sikt ska omfattas av kvotplikt och från vilken tidpunkt, men anser att ambitionen bör vara att successivt utvidga kvotsystemet till att omfatta en stor del av utsläppen. Verket ger emellertid vissa indikationer på lämpligheten för vissa utsläpp. Koldioxid från förbränning av bränslen håller relativt hög säkerhet i samtliga beräkningar. Koldioxidutsläpp från transporter, bostäder och mindre industri- och energianläggningar samt processutsläpp torde kunna inkluderas i ett kvotsystem. Vad gäller lösningsmedel är utsläppen av koldioxid inte det primära problemet och utsläppen verkar inte lämpliga att inkludera i kvotsystemet, anser Naturvårdsverket. Samtliga utsläpp av metan och lustgas utöver industriprocesser är behäftade med stor osäkerhet och bör inte ingå i systemet på kort sikt. Lustgas från industriprocesser och stora energianläggningar torde ur beräkningsmässig synpunkt kunna ingå i systemet, då utsläppen är knutna till få punktkällor. Även en uppströms kvotplikt för kvävehaltiga handelsgödselmedel skulle kunna vara praktiskt möjligt att införa, men verket är tveksam till den samlade miljönyttan med tanke på lustgasavgång och växtnäringsläckage. För de fluorerade gaserna HFC, FC och SF₆ finns ett antal faktorer som innebär att deras lämplighet i ett kvotsystem är osäkert. Medverkan skulle fodra att detaljerade utsläppsmodeller för samtliga applikationer skulle behöva tas fram. Detta är möjligt men resurskrävande. Möjligheterna att utveckla ett effektivt övervakningssystem för dessa gaser är ett frågetecken då det finns risk för illegal handel utanför kvotsystemet. Mot bakgrund av osäkerheterna och svårigheterna att inkludera de fluorerade gaserna bedömer Naturvårdsverket att utvecklingen och breddningen av befintliga styrmedel är att föredra framför ett kvotsystem.

Svenska petroleuminstitutet vill framhålla att ett handelssystem bör omfatta alla sex klimatgaserna. Vidare vill institutet att ett system med generell kvotplikt inte införs före år 2008.

Naturvetenskapliga Forskningsrådsnämnden håller med utredaren om att man på längre sikt kan inkludera emissioner av metan och lustgas, men att det råder stor osäkerhet om dels dess storlek och dels hur de ska mätas och beräknas på annat sätt.

Energimyndigheten bedömer att det är av central betydelse för systemets funktionsförmåga hur lång period en given utsläppsrätt får handlas. Kan ett företag köpa en utsläppsrättighet för evigt eller bara för en kortare period, får detta olika implikationer för betalningsförmåga och för företagets vilja att både köpa och sälja, samtidigt som riskbildningen även för den fördragsslutande nationerna blir annorlunda. *Energimyndigheten* anser att utredningen är alltför vag på denna punkt.

Svenska gasföreningen påpekar att det för tilltron till systemet är det viktigt att sparade utsläppsrätter före 2008 kan växlas in mot rätter för perioden 2008-2012. Man ska också ha möjlighet att låna utsläppsrätter inom en och samma period.

8. Uppströms- eller nedströmsansats?

Att lägga skyldigheten att inneha utsläppsrätter vid utsläppspunkten eller i brukarledet benämns ett nedströms system för handel. Detta brukar sägas vara den mest effektiva lösningen och förordas i EU-kommissionens ansats. Utsläpp av koldioxid från förbränning av fossila bränslen motsvarar dock kolinnehållet varför skyldigheten att inneha utsläppsrätt med betydande effektivitetsvinst kan knytas till användning, inköp eller försäljning av fossila bränslen. Detta medför en s.k. uppströmsansats. Utredaren förordar istället en uppströmsansats, för att därigenom också kunna inkludera transport och bostadssektorerna. I en uppströmsansats lägger man skyldigheten att inneha utsläppsrätter vid produktionen, importen eller distributionen av den insatsvara som leder till utsläpp. Utsläppen vid förbränning kan mätas med stor noggrannhet via uppgifter om förbrukning av bränsle. Utredaren menar att en mer attraktiv ansats vore att lägga kvotplikten i distributionsledet, där skatteuppbörden av koldioxidskatt och energiskatt sker.

De flesta av remissinstanserna som uttalar sig om de olika ansatserna instämmer med utredarens åsikt att en uppströmsansats är att föredra, eftersom sektorer med stora antal utsläppskällor men med individuellt små utsläpp, som transport- och bostadssektorerna, då också kan inkluderas. Länsstyrelserna i Västra Götaland, Skåne och Västernorrland, Kommunikationsforskningsberedningen, NUTEK, SIKA, Svenska gasföreningen, Svenska bioenergiföreningen, KTH, Skogs- och jordbrukets

forskningsråd, LRF, , Trädbränsleförbundet, samt Statens väg och transportforskningsinstitut förordar en uppströmsansats.

En nedströmsansats förordas av t ex Fastighetsverket, Sundsvalls energi och Energimyndigheten, där de senare instanserna uttalar sig om ett system som utgår från EU-kommissionens förslag.

Länsstyrelsen i Örebro län, Banverket, LO och Naturvårdsverket föreslår att en hybridlösning utreds, dvs ett handelssystem där bägge ansatserna kompletterar varandra och valet beror på förhållanden i de olika sektorerna.

Fjärrvärmeförbundet anser att EU-kommissionens förslag med dess sex inkluderade sektorer är tillräckliga för handel, men anser ändå att utredarens förslag om en uppströmsansats är bra.

Kommentarer om en uppströmsansats

NUTEK instämmer med utredningens förslag att man för koldioxid bör anlägga kvotplikten på importörer av fossila bränslen. Verket hänvisar till utredaren som anser att kvotplikten bör ligga i distributionsledet. *Nutek* anser att man för att få minsta möjliga störning vid införandet av ett nytt system och för att minimera de totala transaktionskostnader bör man utreda möjligheten att utveckla det system vi har idag på koldioxidskatt. Med ett system med avgifter baserat på kolinnehåll i fossila bränslen skulle regelverket kunna förenklas och det befintliga systemet skulle kunna tillämpas direkt. Med en enkel lagstiftningsåtgärd, avseende villkoren för utsläppsavgifterna, skulle man kunna få en marknad för handel med utsläppsrätter att spontant växa fram utan extra kostnader från staten. Problemen förknippade med villkoren för tilldelning av utsläppsrätter och fastställandet av utsläppstak och fördelning av bördor elimineras samtidigt.

KTH anser att en uppströmsansats är ett sätt att uppnå hög generalitet och minska tendenserna till omfattande förhandlings- och kontrollbyråkrati. Det tydligaste exemplet är på olja där tak vid källor, importörer och/eller raffinaderier blir administrativt enkla och vars effekter ändock relativt jämnt kommer att genomsyra samhället.

Skogs- och jordbrukets forskningsråd skriver att en uppströmsansats innebär att kostnader kommer att vältras över i förädlingskedjan ”nedströms” och undrar hur dagens undantagsregler i energibeskattningen ska emuleras i ett system med kvoter. Utredningens förslag att verksamheter som inte betalar koldioxidskatt ska undantas och det förefaller rimligt, anser forskningsrådet, men tycker att en något annorlunda motivering kan anföras. Om dagens undantagsregler kopieras över till ett sy-

stem med kvoter kommer inte marginalkostnaderna för utsläppsminskning att vara lika inom landet. Sålunda finns det för varje tänkt reduktion en omfördelning som gör att inhemska åtgärder kan göras billigare. Dock kan man misstänka att utsläppen flyttar utomlands om man inte har undantagsregler i ett kvotsystem som inte är globalt heltäckande. Befintlig ekonomisk teori och empiri gör det troligt att dessa ”läckage-effekter” existerar, även om det är svårt att precist kvantifiera dem. Om svenska företag använder ”renare teknologi” än konkurrenter som inte omfattas av kvoterna, finns det således ett miljöskäl, snarare än ett konkurrensskäl, för att fortsätta med undantagsregler. I takt med att kvotsystemet blir mer omfattande på global nivå bör dock undantagen avskaffas.

Nedströmsansats förordas

Fastighetsverket anser att koldioxidutsläpp från förbränning endast ska ingå i ett handelssystem där en nedströmsansats kan tillämpas. Verket menar att det måste finnas ett tydligt samband mellan den som har utsläppsrätten och möjligheten att påverka en minskad uppkomst av växthusgaser, för att handelssystemet ska fungera. Om en uppströmsansats tillämpas finns inte detta samband, då leverantörer av exempelvis olja inte kan påverka effektiviseringar för värmeproduktion eller omställning till annat energislag. En uppströmsansats skulle endast ge samma effekt som redan ges i nuläget med en koldioxidskatt, anser fastighetsverket.

Sundsvalls energi instämmer med EU-kommissionens förslag, som omfattar utsläpp från stora anläggningar och anser att detta täcker in en fullt tillräcklig andel av de europeiska utsläppen. Emellertid redovisas inte klart i förslaget vad som ska ske med de anläggningar som hamnar utanför, men vars produktion ändå bjuds ut på samma marknad.

En hybridlösning?

Naturvårdsverket påpekar att en uppströmsansats skulle innebära att kvotplikten begränsar utbudet istället för efterfrågan, vilket Kommissionens nedströmsansats gör. Verket håller med om att uppströmsansatsen är mer lämpad för sektorer med många aktörer, men anser att en nedströmsansats kan vara lämpligare vid t e x större anläggningar.

LO förordar EU-kommissionens förslag med ett system för stora förbrännings och industrianläggningar. Samtidigt vill man med tiden utvidga systemet till att också inkludera transport- och boendesektorerna. Att detta innebär att man tillämpar en uppströmsansats där utsläppsrätten ej knyts till utsläppspunkten utan till importen/distributionen av bränslet, anser LO inte hindra denna utvidgning.

Länsstyrelsen i Örebro län anser att det är bra om Sverige verkar för att komplettera systemet med någon form av uppströmsansats för att transportsektorn kan inkluderas.

Banverket efterfrågar en analys över konsekvenserna av situationer med uppströmsansatser för viss verksamhet och nedströmsansatser för andra, både vad gäller de praktiska lösningarna och deras effekter. Risk finns för snedvridning och för att kostnadseffektivitet inte uppnås. Verket anser att utredningen förefaller ta ganska lätt på denna fråga, trots att det saknas praktiska erfarenheter av sådana hybridlösningar.

Övriga kommentarer

IVL påpekar att det kan medföra en risk att incitamenten till åtgärder minskar om en uppströmsansats väljs. I detta fall kommer sannolikt kostnaden för utsläpp att ligga inbakad i priset på bränslet eller motsvarande. Utsläppsrätten blir inte tydlig för slutanvändaren som befinner sig i position att kunna minska sina utsläpp.

Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer tycker att en uppströmsansats verkar tilltalande, eftersom de möjliggör för fler sektorer att medverka i handeln, men anser att ett problem möjligen kan vara att antalet kvotpliktiga kan bli alltför begränsat för att en effektiv marknad ska kunna etableras.

Sundsvalls kommun anser att innan man väljer en uppströmsansats ska en noggrann studie inklusive konsekvensanalys genomföras, som visar dels vilka sektorer eller delar av dessa som bör ingå i ett system, dels var balanspunkten hamnar då flera sektorer blandas i samma system.

Konkurrensverket delar utredningens uppfattning att en större andel av koldioxidutsläppen, än de som inryms i EU-kommissionens förslag, bör täckas in. Oavsett vilket system som inrättas är det av vikt för Konkurrensverket att en marknadskonform lösning tillämpas, då de enskilda företagens behov av utsläppsrätter därigenom kan tillgodoses på ett effektivt sätt.

Uppsala universitet pekar på att idén med kostnadseffektivt genomförande med hjälp av ekonomiska styrmedel bygger på att incitamentet ska slå där man kan välja mellan handlingsalternativen. Detta är svårt att förena med uppströmsansatser. I synnerhet om man försöker rikta in sig på import och exportleden torde man dessutom öppna Pandoras ask vad gäller internationella handelsregler mm.

9. Kvotplikt

Utredningen föreslår att fler sektorer än de Kommissionen förordar ska ingå i handelssystemet. Utredningens förslag om en uppströms kvotplikt innebär att det är möjligt att även inkludera transportsektorn samt utsläpp från bostäder och lokaler. Utredningen föreslår emellertid att verksamheter som idag inte betalar någon koldioxidskatt ska undantas från ett handelssystem som införs 2005. Dit hör exempelvis industriprocesser.

Instanser som instämmer med utredningens förslag om att transport, bostads- och lokalsektorerna ska ingå är Försvarmakten, SIDA, KFB, TCO, FOA, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra götaland, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västernorrland, FRN, VTI, Luftfartsverket, SIKA, NUTEK, Energimyndigheten, Sundsvall kommun, Industriförbundet, Företagarnas riksförbund, Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer, LO, Svebio, Svenska gasföreningen, Svenska Kolinsitutet, Svenska transportarbetareförbundet, Svenska åkeriförbundet Sveriges fastighetsägareförbundet, Industrikommittén och KTH,

Utöver ovan nämnda instanser påpekar Banverket, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Stockholm, LRF och Sveriges Fastighetsägareförening specifikt att transportsektorn ska ingå. Även bostadssektorn anses av flera instanser som viktig att inkludera, däribland Länsstyrelsen i Stockholms län och Sveriges Fastighetsägareförbundet.

Remissyttrande från bl a instanser med industrianknytning (Industrikommittén, Industriförbundet, LO, Svenska gasföreningen, Länsstyrelsen i Örebro län, Svenska bioenergiföreningen, Skogsstyrelsen) påpekar särskilt att verksamheter som idag är undantagna från koldioxidskatten också ska undantas från kvotplikten i ett handelssystem. Anledningen är verksamheternas konkurrensutsatta läge på världsmarknaden. Om ett internationellt handelssystem som inkluderar samtliga industribranscher införs, skriver flera att undantaget kan avvecklas.

Några instanser är däremot kritiska till utredningens förslag att undanta vissa konkurrensutsatta industrier från kvotplikt; Energimyndigheten, Fältbiologerna, Naturvårdsverket, NUTEK, Svenska Transportarbetareförbundet och Sveriges fastighetsägareförbund.

Svenska åkeriförbundet har inget att invända mot att transport och bostadssektorerna ingår i systemet, men betonar att principen måste vara att samma sektorsindelning gäller för alla deltagande länder.

Sveriges fastighetsägareförbundet anser att inriktningen bör vara att på sikt så många utsläppskällor som möjligt ska medverka. Transportsektorn och utsläpp från uppvärmning av bostäder och lokaler bör ingå.

Länsstyrelsen i Västra Götaland delar utredningens syn beträffande vikten av att transportsektorn och bostadssektorn redan från början inkluderas i men anser samtidigt att handelssystemet inledningsvis begränsas till att omfatta ett fåtal sektorer. Successivt bör fler sektorer inkluderas.

Svenska Naturskyddsföreningens intresse för handel med utsläppsrätter gäller bl a om kraftproduktionen ingår. Det är anmärkningsvärt, enligt föreningen, att kraftproduktionen inte är med i Kommissionens förslag på lämpliga sektorer, eftersom det skulle förtydliga konsekvenserna för klimatet av en alltmer integrerad elmarknad.

Länsstyrelsen i Skåne län vill inkludera transporter och bostäder och lokaler, samt ser det som mycket positivt att utsläpp från elproduktion kommer att ingå i systemet.

KTH vill betona utredningens diskussion om nödvändigheten av att handelssystem – om de ska få betydelse - blir generella. Att undanta transporter, bostäder, processindustri, jordbruk etc, urholkar systemets strukturuomvandlande kraft och skapar snedvridningar som t o m kan äta upp de vinster som systemet avser att uppnå. Om systemet ska bli effektivt innebär det att ett antal aktörer/branscher/företag/ individer med omfattande utsläpp tvingas till omställning (och om de misslyckas, blir "förlorare") samtidigt som andra verksamheter, baserade på miljövänlig teknik finner nya marknader. Undantag från systemet bör endast utformas så att de på annat sätt stimulerar till förändring – inte till att konservera gammal teknik. *KTH* instämmer alltså med utredningen om att 80-90 % av utsläppen är viktigt att inkludera. Det är förmodligen viktigare att inledningsvis inkludera fler sektorer än att i utgångsläget ha tuffa utsläppsmål för de sektorer som ingår i systemet, anser *KTH*. Systemet kan sedan skärpas på sikt.

Undanta verksamheter som inte betalar koldioxidskatt

Industriförbundet delar utredningens uppfattning att handeln även bör innefatta transport- och bostadssektorn. Förbundet instämmer också med att verksamheter som idag inte betalar koldioxidskatt ska undantas från kvotplikt av konkurrensskäl, till dess att systemet har nått en så stor omfattning att även motsvarande industri i viktiga konkurrentländer inom och utanför EU omfattas. Val av sektorer bör harmoniseras på EU-nivå.

LO vill av konkurrensskäl ha undantag för de industriprocesser som idag inte betalar koldioxidskatt.

Svenska gasföreningen instämmer med utredningens förslag om att små utsläppskällor ska inkluderas, samtidigt som man ger uttryck för att systemet till en början omfattar ett relativt litet antal sektorer. Föreningen stöder utredarens förslag om att verksamheter som idag är undantagna koldioxidskatt på grund av konkurrensskäl bör undantas ett system från 2005.

Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer anser att ambitionen bör vara att på sikt samtliga sektorer och växthusgaser ska ingå i handelssystemet. Generellt torde det vara mer effektivt och överskådligt med så få klimatpolitiskt motiverade styrmedel som möjligt, anser föreningarna.

Länsstyrelsen i Örebro län anser att ur företagens synvinkel är det ett bra förslag att de företag som omfattas av hel eller halv koldioxidskatt också omfattas av handelssystemet. Det är viktigt att få med alla utsläppskällor av koldioxid i ett handelssystem så långt det är möjligt inom ett hanterbart administrativt system.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att den viktiga problemställningen om hur utsläppsrätter mängdmässigt ska fördelas mellan olika företag/verksamheter är mycket oklar. Länsstyrelsen delar synen att transport och bostadssektorerna inkluderas. De ökade kostnaderna för konsumenterna som blir följderna måste bäras solidariskt av hela befolkningen. När och om de energikrävande industrierna ska fasas in i systemet, anser Länsstyrelsen, att det bör ske med hänsyn till det internationella konkurrensläget och poängterar att industrier med relativt goda miljödata inte får konkurreras ut av industrier i länder med mer liberal miljöpolitik.

Luftfartsverket stödjer utredningens förslag om att undanta verksamheter som inte betalar koldioxidskatt på grund av konkurrensskäl. Idag beskattas inte flygbränsle, vilket betyder att det inte skulle ingå i handelssystemet enligt förslaget. Luftfartsverket ser positivt på ett internationellt handelssystem som också omfattar flyget, men anser att det kan vara svårt att för alla nationer enas kring ett system innan 2005. Verket menar att det är nödvändigt att avvakta International Civil Aviation Organisations ställningstagande till alternativa lösningar för att minska koldioxidutsläppen, vilket nu studeras, innan Sverige vidtar åtgärder för inrikesflyg.

Sundsvalls kommun delar utredningens uppfattning att konkurrensförhållandena inom EU och på världsmarknaden bör beaktas när kvotplikt fastställs och förutsätter att Sveriges enda aluminiumsmältverk (KUBAL) och den kemiska industrin (Akzo Nobel) ska kunna konkurrera på lika villkor på världsmarknaden. Konsekvensanalyser bör genomföras för de verksamheter som föreslås ingå i handelssystemet. Miljökontoret i kommunen har lämnat in ett separat yttrande tillsammans med kommunens och skriver där att alla sektorer i samhället som bidrar med betydande utsläpp bör omfattas av ett handelssystem.

Svenska bioenergiföreningen förordar att handelssystemet omfattar elproduktion och alla verksamheter som idag betalar koldioxidskatt samt sjöfart och flyg. Svebio bedömer det inledningsvis rimligt att ge speciella villkor till den energiintensiva industrin i samklang med de villkor som gäller för industrin i andra EU-länder. Långsiktigt måste emellertid även dessa verksamheter ingå i systemet.

Undanta inte industrin

Nutek anser det viktigt att det skapas incitament för utsläppsreducering i de sektorer och branscher som anses strategiskt viktiga ur konkurrenssynpunkt. Det är, enligt verket, inte kostnadseffektivt att helt undanta viss verksamhet från ett framtida handelssystem med utsläppsrätter. Ett alternativ skulle kunna vara att introducera variabla miljöavgifter plus en kontantersättning som justeras, t ex årsvis, och där företagsåtgärder som minskar utsläppen och miljökostnaderna inte leder till en direkt minskad kontantersättning. Det är av vikt att en enhetligt incitamentsstruktur bevaras.

Svenska transportarbetareförbundet ställer sig tveksam till utredningens förslag om att undanta verksamheter som inte betalar koldioxidskatt från kvotplikt. Undantagskrav får enligt förbundet inte hota etablerandet av vare sig införandet av flexibla mekanismer eller ett handelssystem för utsläppsrätter.

Energimyndigheten ifrågasätter utredningens förslag om att de industrier som idag inte betalar koldioxidskatt ska befrias från kvotplikt i ett framtida svenskt handelssystem. Myndigheten anser det inte rimligt att genom olika åtgärder undandra energi- och utsläppsintensiva verksamheter krav på anpassningsåtgärder, om man utgår från att det långsiktiga målet är ett uthålligt samhälle. Verket anser att det finns anledning att med mycket större noggrannhet granska såväl behov som möjligheter att verkligen undanta olika områden från kvotplikt. Grundprincipen borde vara att Sverige i alla sammanhang verkar för en så fri handel som möjligt utan subventioner eller andra former av särbehandling. Undantagsregler för energibeskattnings och kvotplikt är motiverade endast så länge som

regelverken inom detta område inte är harmoniserade, i första hand inom EU.

Uppsala universitet påpekar att en grundtanke bakom ekonomiska styrmedel är dels ”polluter pays principle”, dels att de ska leda till att alla som bidrar till en viss slags störning också så långt möjligt ska ta de ekonomiska konsekvenserna därav. Varje undantag av en kommersiell verksamhet från ett sådant styrsystem är problematiskt. Vill man därtill använda styrmedlen för att åstadkomma samhällsekonomiskt bästa lösningar, är det kontraproduktivt att undanta t ex vissa delar av industrin från systemet. I så fall skulle deras verksamhet prioriteras framför en samhällsekonomiskt motiverad helhetslösning, samtidigt som deras verksamhet inte får incitament till att optimera sin verksamhet med avseende på de utsläpp som globalt ska minskas. Att idag vissa grupper är undantagna från vissa utsläppsskatter är inget argument för att de ska stå utanför ett handelssystem, utan är bara ett tecken på att nuvarande användning av miljöskatter som styrmedel är irrationell sedd ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Statens väg och transportforskningsinstitut anser att varje aktör i princip bör stå för de kostnader dennes klimatgasutsläpp ger upphov till. Kvotplikten bör vara generell. Undantag bör göras endast i de fall där transaktionskostnaderna är orimligt stora i förhållande till utsläppsreduktionen. VTI anser därför att de i dagsläget koldioxidskattebefriade sk industriprocesserna bör beläggas med kvotplikt. Dessutom bör de skattelättnader som vissa ”koldioxidintensiva” branscher i dagsläget åtnjuter inte få någon motsvarighet i kvotplikten. Emellertid anser VTI att de ekonomiska styrmedlen bör utformas på ett sätt som inte uppenbart missgynnar svenska företag konkurrensmässigt. Ett enhetligt regelverk krävs, optimalt vore en global harmonisering av regelverk och styrmedel, men en mer realistisk målsättning kan vara enhetliga policies och åtgärder inom EU. VTI föreslår att Sverige verkar för ett system med fullt kostnadsansvar för varje relevant aktör. VTI framhåller emellertid att konkurrensargumentet, till skillnad mot kostnadseffektiviteten, endast berör en begränsad del av de nationella utsläppen. VTI påpekar vidare att företag som släpper ut klimatgaser och som kan få lönsamhetsproblem, eventuellt med arbetslöshet som följd, är problem som uppkommer genom verksamhetens bristande samhällsekonomiska lönsamhet. Det är därför angeläget att effekterna av miljöpolitiskt motiverade åtgärder inte sätts ur spel genom subventioner eller dylikt på andra områden. I betänkandet anges exempelvis att åtgärderna kan få kraftig strukturell arbetslöshet till följd. Enligt VTI bör arbetslöshet hanteras genom omskolning och andra åtgärder som leder till ett samhällsekonomiskt effektivare utnyttjande av arbetskraft. Stöd till drabbade branscher leder till att kli-

matmålen inte uppnås på ett kostnadseffektivt sätt och att en önskvärd strukturomvandling fördröjs. Slutsatsen är, enligt VTI, att klimatpolitiken måste samordnas med näringspolitiken.

Kommissionens sektorsindelning föredras

Växjö kommun är positiv till Kommissionens förslag om ett gemensamt system för handel från ca 2005 för stora fasta energi- och industrianläggningar.

Vägverket stöder förslagen i EUs grönbok om att handel i första hand bör tillämpas på fasta anläggningar och åtminstone inte till en början bör bli aktuell för transporter. Tekniska föreskrifter för produkter kommer därför i även i fortsättning att ha stor betydelse inom transportsektorn. Om det därefter går att utveckla en EU-gemensam modell som använder handel med utsläppsrätter istället för koldioxidskatt, på ett sätt som är mer kostnadseffektivt än koldioxidskatten, vore detta, enligt verket, självklart bra. Men denna linje bör dock inte drivas så hårt att den förse- nar starten av handel knuten till större fasta anläggningar.

Naturvårdsverket anser att Kommissionens förslag om att låta kvotsystemet omfatta koldioxidutsläpp från stora fasta punktkällor, är en lämplig utgångspunkt. Verket anser att det vore olyckligt att som utredningen föreslår undanta verksamheter som idag inte betalar koldioxidskatt. I ett europeiskt kvotsystem med lika villkor för energiintensiv industri finns det möjligheter att även inkludera dessa branscher. Även under förhållanden som riskerar att försämra konkurrenskraften bör möjligheten att inkludera dessa verksamheter utredas. Gratis eller fördelaktig tilldelning av utsläppsrätter eller någon form av återföring av kostnaden för utsläppsrätten skulle kunna vara sådana möjligheter, menar verket.

Fastighetsverket anser att kvotplikten bör regleras utifrån gränsvärden (effekt eller årsförbrukning), som bestäms utifrån en bedömning för kostnaden att administrera bl a mätning och rapportering. Där en nedströmsansats inte går att tillämpa bör gällande regelverk med koldioxidskatt gälla. (Verket anser att utsläpp från förbränning endast ska ingå i en nedströmsansats, se ovan). Verket anser också att utsläppsrätter för fjärrvärme/kyla i likhet med förslaget gällande el-produktion ska ligga vid produktionsstället.

Övriga kommentarer

Bilindustriföreningen tar inte ställning till vilka sektorer som ska ingå men förutsätter att val av sektorer harmoniseras med EU.

Byggnadsrådet vill inte ta ställning till huruvida bostäder och transporter bör innefattas i handeln, innan ett grundligt analysarbete och praktiska försök utförts, så att handeln inte motverkar sina egna syften. En förutsättning för att bostads- och transportsektorn ska inkluderas, anser Boverket vara att det kan säkras att handeln inte får som effekt att åtgärder inte vidtas inom Sveriges gränser. Detta skulle motverka flera av de övriga nationella miljömålen. Dessutom är dessa sektorer möjliga att påverka genom att enskilda personer vidtar åtgärder, t.ex. genom livsstilsförändringar.

Energimyndigheten stödjer utredningens förslag att undersöka om ytterligare sektorer bör ingå i ett svenskt handelssystem jämfört med EU-kommissionens förslag. Även möjligheten att låta ett svenskt handelssystem omfatta utsläpp av andra växthusgaser än koldioxid bör utredas närmare, enligt verket och ger exempel på att en minskning av metangasutsläpp från avfallsdeponier kan ge kostnadseffektiva utsläppsreduktioner.

LRF anser att man för att kunna nå internationellt genomslag är det viktigt att undvika kvothandel i de sektorer där de praktiska problemen är stora eller där styrfunktion och målbild är oklar eller konfliktfylld. Ofullständig kunskap om utsläpp, sänkor och orsakssamband, mätbarhet och aktörsstruktur är exempel på praktiska omständigheter som kan försvåra eller omöjliggöra kvothandel. *LRF* påpekar att om principer för kostnadseffektiv kvothandel tillämpas på sektorer som av olika skäl inte lämpar sig för handel med utsläppsrätter kan resultatet bli oönskat. *LRF* anser att utredningen i väsentliga stycken klarat den nödvändiga gallringen genom tabell 2.1.

Länsstyrelsen i Stockholms län såväl som Västra Götalands län förordar också att det inte införts något krav på utsläppsrätter för metan från lantbrukens husdjur. Västra Götaland påpekar att betesdjuren har en stor betydelse för landskapsvården och bevarandet av den biologiska mångfalden i odlingslandskapet och det är därför viktigt enligt Länsstyrelsen att handelssystemets utformning inte äventyrar denna verksamhet. Om det ändå införs kvotplikt, förordar Stockholms länsstyrelse en gratis tilldelning genom ett liknande system som mjölkkvoterna fördelades med under 1995.

Fältbiologerna anser att själva poängen med hela klimatpolitiken är att göra det olönsamt för ekologiskt ohållbara sektorer för att de ska ersättas med andra, mer hållbara verksamheter. De förslag som syftar till att kompensera de näringar som drabbas, gör hela klimatpolitiken verkninglös. Om vi aldrig kommer att våga göra det olönsamt med fossila

bränsle av rädsla att skada oljebolagen, kommer vi aldrig att ens komma i närheten av miljömålen.

Umeå universitet instämmer med utredningen att regeringen bör undersöka möjligheten att inkludera så många utsläppskällor som möjligt.

Metan från djurhållning

Länsstyrelsen i Stockholms län såväl som Västra Götalands län förordar att det inte införs något krav på utsläppsrätter för metan från lantbrukens husdjur. Västra Götaland påpekar att betesdjuren har en stor betydelse för landskapsvården och bevarandet av den biologiska mångfalden i odlingslandskapet och att det därför är viktigt att handelssystemets utformning inte äventyrar denna verksamhet.

Jordbruksverket skriver att metan och dikväveoxid från jordbruket härrör från biologiska processer som är svåra att kontrollera och styra. Jordbruksverket påpekar att om jordbrukssektorns metanutsläpp inkluderas, får detta troligtvis stora negativa effekter för antalet husdjur i Sverige. Med dagens kunskapsnivå är det mycket svårt att mäta metanavgång från det enskilda djuret och därmed att korrekt ange vilken emissionsfaktor som bör användas, menar verket. Vissa åtgärder som rör förbättrad foderomvandling och produktivitet kan få allvarliga effekter från djurskyddssynpunkt. Angående dikväveoxiden i samband med spridning av handelsgödsel menar verket att förslaget om kvotplikt i handelsledet ändå innebär slutliga kostnader för jordbruket samtidigt som förutsättningarna att påverka utsläppet annat än genom minskad användning är svåra att se. Minskad användning leder till lägre skördar och försämrad lönsamhet, enligt verket.

LRF delar utredningens uppfattning att det är tveksamt om metan och lustgas på lång sikt kan styras på ett meningsfullt sätt med kvothandel i jordbrukssektorn. Strukturen uppströms, med många företagare, de komplexa och varierande ekologiska sambanden, konflikten med andra samhällsmål som livsmedelsproduktion och kulturlandskap samt internationell konkurrensneutralitet är förhållanden som, enligt *LRF*, talar mot kvothandel i denna sektor.

Sänkor

De nationella klimatmålen för Sverige som Klimatkommittén föreslår gäller, enligt *Naturvårdsverkets* tolkning, direkta utsläpp av växthusgaser utan avdrag för kolsänkor. Ett svenskt kvotsystem bör därför inte heller inkludera svenska kolsänkor. Det är svårare att bedöma sänkors bidrag till kolbalansen jämfört med utsläppsreduktioner. Det finns brist på data och problem vid mätningen av lagringen av växthusgaser. Vid sänkaktiviteter uppstår problem med att säkra den långsiktiga effekten på kolba-

lansen. Sänkor ger en lagring av kol, men detta kan av olika skäl, t ex brand eller avverkning, läcka ut igen.

Enligt *Lantbrukarnas riksförbund* kan frågan om sänkorna inte skjutas på framtiden. Utsläpp av klimatgaser och förändring i sänkor måste i princip behandlas och beaktas på jämbördigt sätt, anser förbundet. Görs inte det kan man förlora lika mycket vid exploatering av sänkor som man vinner i utsläppsreduktion. I många ekologiska system finns ett samband mellan utsläpp och sänkor som måste beaktas. Så länge som kunskapen om sänkorna är mer begränsade än om utsläpp, är det motiverat att använda speciella säkerhetsfaktorer vid värdering av sänkor för att undvika överskattning, men det är inte skäl att blunda för sänkornas betydelse. Utformningen av kvothandel bör ske med beaktande även av frågan om sänkornas behandling.

Svenska bioenergiföreningen anser att kolsänkor rent principiellt borde omfattas av kvotplikten. I praktiken anser föreningen att det emellertid kan bli svårt att entydigt definiera och mäta kolupptag respektive kolavgång också med beaktande av tidsaspekten. Troligen blir det svårt att åstadkomma en rättvisande bedömningsgrund. Svebio konstaterar att utredningen inte närmare behandlat hur frågan om användningen av torvska hanteras i ett handelssystem. Svebio anser att användningen av energitorv är neutral vad avser växthusgaser på samma sätt som övriga bio-bränslen. Koldioxidutsläppen vid förbränning balanseras av minskad metanavgång då torvmossarna dräneras och det kolupptag som erhålls vid plantering av skog på den utbrutna torvmossen².

10. Fördelning av utsläppsrätter

Utredaren anser generellt att det mest effektiva sättet är att fördela utsläppsrätterna via ett auktionsförfarande och förordar ett sådant tillvägagångssätt.

Instanser som i yttranden uttalar att de föredrar en auktion som tilldelningsmetod är

Försvarsmakten, SIDA, KFB, TCO, FOA, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen i Västernorrland, KTH, LO Svebio, VTI, Svenska gasföreningen, Chalmers, TCO, (tar inte ställning, men uttrycker endast kritik mot gratis tilldelning), Svenska naturskyddsföreningen, Skogsstyrelsen, Växjö kommun, Naturvårdsverket, KTH och SIKA.

² Svebio hänvisar till ”Torvbränsle och växthuseffekten” från Vattenfall Utveckling som belyst frågan.

Industrikommittén instämmer inte med utredningen, utan föredrar en gratis utdelning av utsläppsrätterna. Ur juridiskt perspektiv är detta tillvägagångssätt enklast, enligt Lunds liksom Uppsala universitet.

Sveriges fastighetsägareförbundet, SAF, LRF, Industriförbundet och Företagarnas riksorganisation förordar en kombinationslösning där auktion respektive gratis tilldelning används som tilldelningsmetod beroende på typ av sektor.

Energimyndigheten vill ha en pragmatisk inställning till fördelningsprincipen, medan Nutek inte tar ställning till fördelningsmetoderna. Det gör inte heller följande instanser, men de har kommentarer om fördelningsprinciper: Länsstyrelsen i Örebro län, Svea hovrätt, Svenska petroleuminstitutet, Svenska transportarbetareförbundet, Sundsvalls kommun, Skogs- och jordbrukets forskningsråd, IVL, Bilindustriföreningen.

En auktion föredras

LO ser principerna bakom ett auktionsförfarande som rimliga, men konstaterar att ett sådant sannolikt innebär en inskränkning i befintliga koncessioner med påföljande rätt till ersättning för berörda företag.

Naturvårdsverket instämmer med utredaren att en auktion är att föredra framför gratis tilldelning.

KTH menar att en auktion är nödvändig för att förhindra framväxten av ett omfattande förhandlingsmaskineri. Även om skäl kan anföras för gratis tilldelning leder auktionsförfarandet sannolikt säkrast till att de aktörer som finner kostnaderna för höga söker utveckla alternativa/mer effektiva tekniska lösningar. Ett system där vissa länder auktionerar ut utsläppsrätterna medan andra tilldelar dem gratis lär bli problemskapande, enligt *KTH*.

Chalmers pekar på att statsmakternas styrmedel bara är en av flera anledningar för företagen att genomföra miljöarbete. Under det senaste decenniet har företag börjat tillämpa miljöstrategier som syftar till att åtgärderna planeras och genomförs innan någon lagstiftning införts. Grunden för sådana strategier är att om företagen orsakar ett miljöproblem kan det förr eller senare förvänta sig restriktioner. Genom att tidigt ta på sig kostnaderna för att utveckla sin verksamhet före konkurrenterna, förväntar man sig att slippa kostnaderna för en snabb anpassning efter nya regler i framtiden. Detta agerande uppmuntras av miljöledningssystem som EMAS och ISO 14000. Genom ett sådant handlingsätt kan man slippa att införa lagstiftning, eftersom företagen undviker att skapa problem. Men, om man i detta läge väljer att dela ut utsläppskvoter i förhållande till företagens tidigare utsläpp, förlorar de progressiva företagen

fördelarna av sina frivilliga åtgärder. För alla framtida beslut inom företagen skulle sådan fördelning av kvoter motverka frivilliga åtgärder. Detta blir tydligt då t ex en industri, med egna pengar, finansierat en åtgärd för att minska utsläpp och senare tvingas tävla med en konkurrent som genomfört samma åtgärd, men kunnat finansiera den genom att sälja utsläppskvoter som staten tilldelat företaget baserat på dess utsläpp före åtgärd. Ett enda exempel på att staten tillämpat en sådan princip skulle verka förödande för viljan till frivilliga åtgärder på miljöområdet.

Chalmers påpekar vidare angående Kommissionens alternativa förslag om en förfinad metod där kvoterna fördelas enligt branschvis jämförelse av produktiviteten, att det är svårt att uppnå rättvisa med ett sådant system. Inom metall- och processindustrin är produkterna så varierande att det är svårt att jämföra olika processer. Inom energisektorn, där produkterna är mer homogena, får man problem att avgöra vilka processer som ska ingå som grund för fördelningen. Ska vatten- och kärnkraftverk tilldelas lika stora kvoter som kolkraftverken per levererad energimängd? Hur ska man behandla decentraliserade solfångare? undrar *Chalmers*.

Svenska Naturskyddsföreningen, SNF, anser att kvoterna ska auktioneras ut. Då, skriver föreningen, skulle Sverige äntligen nå vårt faktiska klimatmål och diskussionen om vad det kostar att göra ytterligare klimatåtgärder skulle få ett svar. En gratis tilldelning skulle vara mycket olyckligt anser *SNF*, av flera skäl. Det är viktigt att följa den vedertagna principen om att förorenaren ska betala. Det påverkar produktpriset och därmed produktionsmängden av de varor som tillverkats med hjälp av fossil energi. Det är också mycket svårt att utveckla ett rättvist system om utsläppskvoterna delas ut gratis. Det är stor risk att dagens företag får en fördel i relation till de nya företag som etableras senare, vilket skulle leda till en konservering av näringslivsstrukturen. Men det finns även en överhängande risk att de framsynta företagen som redan kraftigt minskat sina koldioxidutsläpp skulle förlora i jämförelse med de företag som i princip inte har gjort några miljöförbättringar alls, särskilt om det är de historiska utsläppen som skulle ligga till grund för en fördelning. Det, anser *SNF*, skulle vara en mycket allvarlig signal till de företag idag som med hjälp av miljöledningssystem vill ligga i framkant i omställningen till ett hållbart samhälle. En viktig faktor för företagen kan vara att det har visat sig vara lönsamt att föregå myndigheters krav och nya miljöskatter. En gratis utdelning av utsläppskvoter skulle radera detta samspel mellan frivillighet och politik.

TCO är mycket tveksam till att utsläppsrätterna delas ut kostnadsfritt från statens sida. Om utsläpp idag beläggs med en avgift i form av t ex en koldioxidskatt, torde det vara rimligt att de ursprungliga utsläppsrätterna också ges ett pris inledningsvis.

Länsstyrelsen i Skåne län föredrar en auktion om problemen med rättskraften i de gällande tillstånden kan lösas på ett ekonomiskt effektivt sätt.

Skogsstyrelsen stöder utredningens uppfattning om att utsläppsrätterna initialt bör auktioneras ut. Att dela ut rätterna gratis kan leda till betydande snedvridningar såväl inom som mellan sektorer.

Svenska gasföreningen delar utredningens uppfattning att man vid tilldelning bör eftersträva en så effektiv fördelning som möjligt. Föreningen belyser vikten av att beakta statens minskade intäkter i form av utebliven koldioxidskatt, liksom att marknadsaktörernas krav på information om utsläppsrätternas pris bör tillgodoses, varpå man förordar återkommande auktioner.

Svenska bioenergiföreningen förordar att utsläppsrätterna auktioneras ut. En tilldelning av kvoter baserade på historiska data är direkt olämpligt då detta ger en favör till företag som inte utfört koldioxidbegränsande åtgärder, anser Svebio. Dessutom vill föreningen att prisnivåerna synliggörs.

Statens väg och transportforskningsinstitut förordar att fördelningen mellan länder sker med gratis fördelning men att tillstånden inom länderna auktioneras ut i den mån det är juridiskt möjligt. Detta tilldelningsförfarande gör det möjligt att på EU-nivå använda klimatpolitiken som en del av regionalpolitiken samtidigt som det inom respektive land bidrar till en industriell omstrukturering i miljömässigt gynnsam riktning. VTI konstaterar att gratis tilldelning har en fördelningsprofil som klart missgynnar nya företag. VTI föredrar auktionering eftersom man då undviker politiskt känsliga beslut, färgade av sektorsintressen eller geografisk lojalitet.

Gratis tilldelning förordas

Uppsala universitet anser att utredningen lyfter fram problematiken med regeringsformen, miljöbalken och förutsättningarna för auktionering av utsläppsrättigheter men gör detta på ett lite avvaktande eller tveksamt sätt. I utredningens bakgrundsmaterial finns redan underlag föra att bedöma dessa frågor, men detta återspeglas inte särskilt tydligt i utredningens ställningstagande. Universitetet påpekar att regeringsformen 2:18 hindrar att man försvårar pågående markanvändning (där alla stationära utsläppskällor ingår) utan att den som drabbas får ersättning. Det betyder att varje verksamhet som inte lyckas bjuda tillräckligt för att täcka sin verksamhet ska ha ersättning för detta. Detta, skriver universitetet, räcker för att underkänna en generell auktioneringsmetod. Utsläppshan-

delstekniker utomlands utgår inte från ett sådant angreppssätt. De utgår istället i huvudsak från att det är befintlig användning som är utgångspunkten för ett minskningsprogram, som slår med viss automatik, men där företagen kan modifiera automatikens verkningar genom antingen teknisk utveckling eller köp av andras utsläppsrättigheter, eller både och.

Lunds Universitet skriver att den rätt som ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet medför, eventuellt kan betecknas som en sorts egendomsrätt, vilken skulle vara skyddad enligt regeringsformen 2kap 18§. Detta lär knappast stämma med den traditionella svenska synen på koncessionerad verksamhet, men utomlands förekommer ett sådant synsätt och det är möjligt att inställningen hos Europadomstolen numera kan ha påverkat den svenska ståndpunkten. Utomlands betraktas ingrepp i ett tillstånd att bedriva ekonomisk verksamhet som ett ingrepp i äganderätten, om tillståndet kan anses ha skapat rimliga förväntningar om att verksamheten skulle kunna fortsätta i oförändrad form. Övervägande skäl talar för att en domstol skulle anse tillståndshavaren berättigad till ersättning om en auktion genomdrivs. Lagrådet har ansett detta gälla redan vid inskränkning i markanvändningen och det finns ännu starkare skäl till en sådan bedömning när inskränkningen är kombinerad med en expropriationsliknande överföring av rättigheten (det allmänna skulle inte bara dra in tillståndet utan också överföra rättigheten till en annan mot ersättning). Ett auktionsförfarande skulle även medföra osäkerhet kring vad som gäller för pågående verksamheter som *inte behöver tillstånd*, eftersom det är frågan om ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Grundlagsutredningen ska, enligt universitetet, förhoppningsvis klarlägga detta. Lunds universitet anser att det kan vara motiverat att låta företagen betala en sorts kompensation för de miljörisker de medför. Å andra sidan kan det innebära en betydande börda för företagen om miljökraven enligt miljöbalken skulle upprätthållas eller rentav skärpas, samtidigt som företaget skulle få betala för en utsläppsrätt som man hittills fått gratis. Universitetet tycker visserligen att det är svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna för företagen av en auktion, men kraven stämmer knappast med den hänsyn som i övrigt varit vägledande för utredningen. Ett auktionsförfarande innebär åtskilliga juridiska bekymmer i jämförelse med en historiskt baserad tilldelning. Lunds universitet anser att det därför kan finnas skäl till att man delar ut utsläppsrätterna gratis på historisk basis. Nackdelarna kan förmildras genom ”betingad grandfathering”. Det skulle också vara tänkbart att redan före utdelningen särskilt kontrollera aktuella verksamheter och om företagen inför tilldelningen underlåter att använda någon ny teknik så finns möjligheter att ompröva villkoren för verksamheten (jmf 24 kap.5§7p). Genom betingad grandfathering kan man behålla en kontroll över att företag kontinuerligt visar hänsyn till miljön när de utövar sin utsläppsrätt.

Universitetet anser att metoden verkar mindre komplicerad än alternativet ”normtilldelning”, men tycker att utredningen är för kortfattad för att normtilldelningens för- och nackdelar ska kunna bedömas.

Industrikommittén är bestämt motståndare till ett auktionsförfarande eftersom detta sannolikt blir mycket kostsamt för många energiintensiva industrier och dessutom inte är förenligt med svensk rätt, enligt kommittén.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län påpekar att de erfarenheter kring system som finns i USA och Danmark gäller tilldelning med historiska värden som fördelningsgrund. Detta kan vara effektivt om systemet enbart omfattar relativt homogena produkter. För Sveriges del torde det, enligt Länsstyrelsen, vara relativt värdelöst, kanske rentav negativt, att delta i ett EU system där historiska utsläppsvärden används som fördelningsgrund för elproduktionen. Fördelningen borde till största del ske efter nyttiggjord elproduktion istället. I annat fall kommer de sämsta kondensanläggningarna att få största tilldelningen och kraftvärme får ännu sämre läge. Den som har bra verkningsgrad och använder stor mängd fossilfria bränslen ska kunna sälja rätter och den som har dålig verkningsgrad och fel bränslen samt släpper ut mycket koldioxid ska bli tvungen att minska eller köpa rättigheter. Länsstyrelsen anser det vara rimligt att utsläppsrätter delas ut till verksamheter som har gällande tillstånd. Ett auktionsförfarande kommer att påskynda industrins strukturomvandling inom de länder som går före de övriga.

En pragmatisk inställning

Energimyndigheten anser inte att det är ett hållbart argument för en auktionstilldelning att staten, genom borttagandet av koldioxidskatten får ett inkomstbortfall som måste kompenseras. Verket menar att koldioxidskatten i formell mening inte är en finansiell skatt utan en styrande skatt. Skattebortfall ska därför inte behöva ersättas. I praktiken innebär koldioxidskatten en så pass betydande skatteintäkt att ett bortfall måste finansieras genom andra intäkter. Givet en hög grad av internationell handel där svenska företag är större nettoköpare än nettosäljare, så som det ekonomiska förutsättningarna ser ut idag torde detta vara det mest sannolika utfallet, kan de statliga intäkterna förväntas bli tämligen begränsade. Energimyndigheten anser istället att båda modellerna ska hållas öppna. Valet av modell bör baseras på en pragmatisk inställning där Sverige bör verka för den lösning som flertalet länder lättast kan acceptera.

En kombination av gratis tilldelning och auktion

Industriförbundet vill understryka att det är möjligheten till handel som kan väntas skapa effektivitetsvinster, inte valet av tilldelningsform. Det bör vara fullt möjligt, enligt förbundet, att finna en initial tilldelning som

uppfyller krav på både konkurrensneutralitet och effektivitet, exempelvis genom en kombination av auktionering och historisk tilldelning. Utgångspunkten för industrins utsläpp måste vara de historiska utsläppen. Sker tilldelningen genom auktionering skulle, om gruv- och processindustrin omfattas av systemet, allvarligt försvåra möjligheterna att bedriva industriell verksamhet i Sverige, menar Industriförbundet. Förbundet menar dessutom att det är viktigt att samma tilldelningsform tillämpas i alla länder som omfattas av systemet. Skilda system kan leda till snedvridningar i konkurrensen.

LRF anser att man under den första åtagandeperioden ska dela upp den totala kvotvolymen i en andel som tilldelas utifrån historiska utsläpp och en andel som auktioneras ut. Detta för att åstadkomma en rimlig och ej kapitalförstörande övergång till styrning genom kvothandel.

Sveriges fastighetsägareförbundet anser att den initiala tilldelningen är av stor betydelse. Det är handeln med utsläppsrätter som kan väntas skapa effektivitetsvinster, inte valet av tilldelningsform för utsläppsrätterna. Det bör vara möjligt att finna system som uppfyller krav på konkurrensneutralitet och effektivitet, exempelvis genom en kombination av auktion och historisk tilldelning. Utgångspunkten måste vara de historiska utsläppen.

Instanser som inte tar ställning

Svenska petroleuminstitutet påpekar att kritiska faktorer i konkurrenshänseende är t ex när handel med utsläppsrätter påbörjas, tilldelningsförfarande och val av basår. Institutet hänvisar till att branschen arbetar i hård internationell konkurrens med olika ”spelregler” vad gäller miljökrav och produktkvalitet. Vid svenska raffinaderier har energianvändningen ökat som följd av miljöinvesteringar. Institutet vill framhålla att en tilldelning inte genomförs som innebär att ett absolut tak sätts för enskilda branscher och företag. Vidare anser man att val av basår och ekonomiskt system vid tilldelning inte får genomföras på sätt som missgynnar energieffektiva företag.

Svenska transportarbetareförbundet anser att det är av underordnad betydelse om utsläppsrätterna fördelas gratis eller genom auktion, huvudsaken är att samma princip tillämpas inom hela EU.

Sundsvalls kommun tar inte ställning till frågan men pekar på handelssystemet i Danmark där utsläppsrätterna delas ut gratis med utgångspunkt från historiska utsläpp. Detta gynnar de ur utsläppssynpunkt sämsta kolkondensanläggningarna. Fördelningen bör enligt kommunen istället ske efter hur effektiv elproduktionen är i förhållande till utsläppen för

att gynna kraftvärme och fossilfria bränslen. Kommunens miljökontor förordar en auktion.

Skogs- och jordbrukets forskningsråd påpekar att beträffande utredningens uppdrag att utreda fördelningseffekterna av förslagen, kan noteras att det saknas utförliga analyser om effekter på olika hushåll samt den regionala dimensionen. Förmodligen skulle emellertid en sådan analys inte uppvisa större skillnader gentemot de analyser som gjorts av fossilbränsleskatter. Fördelningseffekterna avhänger dock något av hur intäkterna från auktionen (i detta fall) används, vilket i sig talar för auktionsalternativet. Vidare saknas mer eller mindre en diskussion kring de skattetekniska frågorna rörande behandlingen av utsläppsrätter. En utsläppsrätt är både en tillgång och en insatsvara i produktionen. Detta faktum förtjänar en uttömmande diskussion kring beskattningsprinciper, anser forskningsrådet, eftersom företagens utnyttjande av utsläppsrätter över tiden inte är oavhängigt hur skatter tas ut.

Länsstyrelsen i Örebro län anser att man på EU-nivå ska besluta om metod för tilldelning av utsläppsrätterna. Detta för att främja konkurrensen. Är inte förfarandet lika i medlemsländerna, finns risk för snedvridning.

IVL menar att systemet ska få en så likartad utformning som möjligt. En snedvridning kommer att skapa förutsättningar för att produktion och därmed emissioner kan komma förläggas till länder där emissionskraven är lägre.

Svea hovrätt Miljööverdomstolen anser att tilldelningsförfarandet av utsläppsrätter bör vara detsamma i samtliga medlemsländer eftersom då eventuella tveksamheten gentemot nu gällande regler inom EG-rätten kan undanröjas. Svaret från Svea Hovrätt, är kort och säger inget om detaljer. Några djupare analyser av de frågor som behandlas än de som gjorts finns knappast någon anledning att göra innan man politiskt bestämt sig för vilken närmare inriktning på ett genomförande av de flexibla mekanismerna som man vill gå vidare med. Det som står skrivet i bilagorna finner Hovrätten i huvudsak vara korrekt.

Bilindustriföreningen förutsätter att val av metoder för tilldelning harmoniseras med EU.

NUTEK kommenterar inte tilldelningsförfarandet.

Övriga kommentarer

Länsstyrelsen i Stockholms län förordar att metan från djurhållning inte inkluderas i handelssystemet. Men om det ändå införs kvotplikt för

denna verksamhet, förordar Länsstyrelsen en gratis tilldelning genom ett liknande system som mjölkkvoterna fördelades med under 1995.

11. Övervakning och kontroll

Utredaren föreslår att ett övervaknings- och tillståndsgivande organ skapas i syfte att övervaka mätnings-, rapporterings- och kontrollfunktionerna. Övervakningsorganet ska också godkänna/ge tillstånd till sådana utsläppsminskningar som blir resultatet av att svenska företag investerar utomlands för att uppnå sina åtaganden. Utredningen föreslår vidare bl a att IPPC-standarden ska vara grunden för avräkningen för de årliga utsläppen av växthusgaser. Ett centralt register behövs för att hålla reda på vilka som äger utsläppsrätterna. Kontroll bör kunna skötas av Riksskatteverket och/eller Tullverket. Utredaren föreslår också ett kraftfullt sanktionssystem.

De instanser som kommenterar systemets övervakning och kontroll anser att regler och rutiner för mätning, rapportering, kontroll samt att kraftiga sanktionsmöjligheter är av central betydelse för systemets funktion och trovärdighet. Utöver detta kommenterar vissa instanser utformningen av utsläppsstatistiken, övervakningsmyndighet och sanktionsmöjligheter.

Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer vill å andra sidan, som enda instans, påpeka att en för detaljerad kontroll kan hämma en sund handel.

Utsläppsstatistik och metodutveckling

SCB betonar den ökade betydelse som utsläppsstatistiken kommer att få. SCB delar utredningens syn att utgångspunkten för beräkningsmetodiken bör vara enligt de föreskrifter som tagits fram av IPPC för rapportering till klimatkonventionen. Då undviker man dubbelräkning och blandning av olika metoder av skiftande kvalitet samtidigt som man får så goda och väldokumenterade skattningar som är möjligt idag, anser SCB. Vidare håller SCB med om att metodutvecklingen måste påbörjas för att göra det möjligt att beräkna utsläppen för alla de gaser som kommer att omfattas av kvotplikten. Kraftfulla insatser behövs för nationell utveckling och förbättring av metoder, aktivitetsdata och emissionsfaktorer inom IPPC standarden. Alla berörda parter och intressenter bör delta i arbetet, eftersom det är en förutsättning för acceptans för ett handelssystem, enligt SCB. Ju tidigare man kommer igång med arbetet med regelverket, desto bättre. Dessutom är det önskvärt att nya eller förändrade modeller provas och utvärderas innan systemet fastställs. SCB ser sig som en naturlig medverkare i utarbetandet.

Stiftelsen institutet för vatten och luftvårdsforskning (IVL) påpekar att utredarens förslag förutsätter att data kring handlande kvantiteter bränsle och emissioner kan fastställas med god noggrannhet. IVL vill betona de svårigheter som finns med att ta fram emissionsdata med stor noggrannhet. För de dominerande koldioxidemissionerna är det visserligen relativt enkelt att uppskatta inköp och förbrukning av fossila bränslen, men det finns ändå flera frågor som kan ha betydelse för en bedömning av de samlade emissionerna. En är transport av drivmedel över gränserna. Denna transport är redan idag betydande till följd av skillnader i priser men kan eventuellt accentueras ytterligare i och med ett ökat internationellt handelsutbyte. IVL pekar också på ett annat problem som rör de övriga växthusgaserna inom protokollet. Här finns uppenbara svårigheter att fastställa emissionsdata. Den svenska emissionsstatistiken uppvisar idag stora brister och förbättringar är nödvändiga om man ska kunna skapa en bra bas för handel med utsläppsrätter inom en given emissionsram.

Naturvårdsverket instämmer i att Klimatkonventionens riktlinjer för nationella inventeringar av utsläpp av växthusgaser bör utgöra grunden även för det system som ska hantera utsläpp som ingår i ett handelssystem. Verket vill dock framhålla att det i dag står nationerna fritt att välja nationell metodik om denna speglar förhållandena bättre. Vidare instämmer verket med utredningen om att det är viktigt att de totala utsläppen i Sverige består av samtliga utsläpp såväl inom som utanför ett handelssystem. Detta innebär att det centrala register som används för utsläppshandel måste vara mycket väl samordnat med det nationella systemet för inventering av utsläpp av växthusgaser.

Administrations- och övervakningsorgan

Statskontoret anser att alla överväganden och beslut om nya administrations- eller övervakningsorgan på miljöområdet bör samordnas med de organisatoriska lösningar som kan bli följden av aktuella förslag från Miljövårdskommittén, Klimatkommittén och Emissionsforskningsutredningen. Den kostnad som uppstår vid skapandet av ett nytt övervaknings- och tillståndsgivande organ är enligt kontoret av okänd storlek.

Naturvårdsverket delar inte utredarens uppfattning att en ny övervakningsmyndighet bör tillskapas. Istället föredrar man att övervakningsfunktionen förläggs till en befintlig myndighet för att befintlig administration och kompetens ska kunna utnyttjas. Denna skulle kunna vara Naturvårdsverket, där den internationella rapporteringen av Sveriges utsläpps av klimatpåverkande gaser hanteras idag. Verket anser också att

det finns fördelar att förlägga ansvaret för administrationen kring handelssystemet till samma organisation som ansvarar för rapporteringen av utsläppen. Bl a måste det centrala register som används för utsläppshandel vara samordnat med det nationella systemet för inventering av utsläpp och sänkor av växthusgaser. Även ansvaret för att en handelsplats etableras samt ansvar för den löpande översynen av handelssystemets funktion bör förläggas centralt. Även tillräcklig finansiering är av vikt. Den operativa tillsynen bör inordnas i miljöbalkens tillsynssystem, dvs förläggas till länsstyrelser och kommuner, enligt verket.

Riksskatteverket vill framhålla att det ur kompetensfördelningssynpunkt medför problem att, såsom utredningen föreslagit, låta olika myndigheter ansvara för olika delar inom ett och samma sakområde, i detta fall handel med utsläppsrätter. Vidare påpekar att i utredningens avsnitt 10.9 och 20, görs en genomgång av kontrollfasens olika beståndsdelar. RSV vill framhålla att verket saknar erforderlig kompetens att utföra flera av de kontrolluppgifter som RSV och/eller Tullverket föreslås ansvara för. De frågor som ska hanteras inom ramen för ett handelssystem bör handhas av miljömyndigheter. RSV anser att hela administrationen, inklusive kontrollverksamheten, bör handhas av en och samma myndighet, vilket lämpligtvis bör vara övervakningsmyndigheten.

Riksrevisionsverket vill föra fram verkets erfarenhet från granskningar på miljöområdet att tillsyns- och kontrollsystemen i många fall har fått en svagare ställning och att de ansvariga tillsynsfunktionernas resurstilldelning inte alltid har stått i proportion till deras uppgifter.³

Sanktioner

Naturvårdsverket påpekar att det i praktiken är omöjligt att få lika strikta regler för efterlevnad i ett internationellt system som i ett nationellt. Därför är det lämpligt att sådana system utvecklas nationellt. Om ekonomiska sanktioner används vid överträdelser av utsläppskvoten, måste dessa överstiga den ekonomiska vinsten av överträdelsen för att bli effektiva. En eventuell sanktionsavgift bör dock vara utformad som en schablon som kan påföras oavsett om ekonomisk vinst skett i det enskilda fallet eller inte. Svårigheter med att beräkna storleken på vinsten kan annars ge långa handläggningstider och risk finns att ingen avgift kan påföras över huvud taget.

Svenska gasföreningen tror att det är mer eller mindre nödvändigt att utsläppsrätterna från olika industriländer uppfattas som en och samma produkt med ett enhetligt pris, för att själva handeln ska underlättas. Sverige bör därför inom ramen för EU-samarbetet verka för att varje

³ RRV hänvisar till ”Länsstyrelsernas miljöarbete i förändring”

land, från början, eftersträvar effektiva nationella sanktionssystem för att möjliggöra att ansvaret för giltigheten av utsläppsrätterna läggs på säljaren.

Stockholms universitet tar upp sanktionssystemet och anser att de sköverskridandeavgifterna som övervägs enligt amerikansk förebild säkert kan fungera som effektiva sanktioner. Dessa avgifter är inga vanliga prestationsavgifter (jfr RF 8:9) utan måste uppfattas som sanktionsavgifter – liknande miljöavgifter, skattetillägg etc – och bör därför i normgivningsssammanhang likställas med straffrättsliga sanktioner (RF 8:3, 7 2 st), dvs det ankommer i huvudsak på riksdagen att lagstifta. Enligt förslaget förutsätts vidare att tillstånd ska kunna dras in och att sådana frågor ska avgöras i domstol efter särskild ansökan. Rätten till domstolsprövning är central vad gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter, t ex tillstånd av angivet slag, samt beträffande straff och straffliknande sanktioner (brottsanklagelser). Detta följer av Europakonventionen artikel 6 och utgjorde år 1988 orsak till rättsprövningslagens tillkomst för att korrigera uppenbara brister i svensk rätt⁴. Frågor av angivet slag bör alltså, enligt universitetet, uppmärksammas ingående i det fortsatta arbetet.

Övrigt

Malmö Kommun anser att den erforderliga kontrollen bör bekostas av de verksamheter som svarar för utsläppen och utnyttjar möjligheten att bedriva handel med utsläppsrätter.

Även om mättnings- rapporterings och kontrollfunktioner är viktiga vill *Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer* understryka att ett handelssystem bör underlätta och stimulera handel. En alltför detaljerad kontroll riskerar att hämma en sund handel. Det är viktigt, enligt föreningarna, att nå en rätt balans mellan kontrollbehov och behovet av att en fungerande marknad ska kunna etableras.

12. Miljöbalken och handel med utsläppsrätter

Sundsvalls kommun, Länsstyrelserna i Västra Götaland, Skåne, Stockholm och Västernorrland påpekar att ett system med handel med utsläppsrätter kan komma i konflikt med bl a reglerna om förnybara energikällor och bästa möjliga teknik i miljöbalken. Vidare diskuteras huruvida frågan om koldioxid och andra växthusgaser bör särregleras i miljöbalken. Länsstyrelserna i Västra Götaland och Västernorrland, Naturvårdsverket är tveksamma. Länsstyrelsen i Skåne län anser att koldioxid-

⁴ se Warnling-Nerep, Wiweka, Rättsprövning & rätten till domstolsprövning, Stockholm 2000, Jure förlag.

frågan bör brytas loss från den individuella prövningen. Lunds universitet diskuterar hur växthusgaserna kan hanteras separerat från tillståndsprövningen i övrigt och ger anvisningar över tillvägagångssätt att förändra balken. Uppsala universitet anser att det krävs mer ingående analys av förutsättningarna för att man i miljöbalken ska kunna införa ett särskilt kapitel om växthusgaser.

Sundsvalls kommun påpekar att förslaget kan komma i konflikt med bl a reglerna om förnybara energikällor och bästa möjliga teknik i miljöbalken. Ny- eller ombyggnad av exempelvis en energianläggning skulle då förhindras med en miljöbalksprövning även om erforderliga utsläppsrätter hade köpts in. Regler för handel måste vägas ihop med miljöbalken.

Länsstyrelserna i Västra Götaland, Skåne och Stockholm och Västernorrland påpekar samtliga att det är av vikt att ett nytt regelverk för handel noga samordnas med miljöbalken så att regelverken inte motverkar varandra.

Både *Länsstyrelsen i Skåne län och i Stockholms län* pekar på exempel där reglerna i ett handelssystem och miljöbalkens bestämmelser kan motverka varandra. Om ett företag ska utöka fossilbränsleanvändningen kan fler utsläppsrätter inhandlas, men samtidigt måste ett nytt tillstånd sökas för de utökade utsläppen. Företaget måste då visa att detta är förenligt med en hållbar utveckling enligt 1 kap 1 § miljöbalken. Bolaget måste även visa att man följer balkens hänsynsregler i 2 kap, t ex 5 och 6 §§. Enligt Länsstyrelsernas bedömning kan det vara svårt att få tillstånd enligt miljöbalken för en utökad fossilbränsleanvändning. Ett liknande förhållande uppträder då en tillåten biobränsleeldning till en del ersätts med fossil eldning. Detta kan aldrig anses förenligt med balken, enligt Länsstyrelserna och tillstånd kommer troligen inte att lämnas även om tillräckliga mängder utsläppsrätter införskaffats. Det motsatta förhållandet uppstår då en befintlig energianläggning med gällande tillstånd för fossila bränslen enligt miljöbalken, har fått en för liten tilldelning av utsläppsrätter än vad som erfordras för att upprätthålla driften av anläggningen. För att bibehålla samma el/värmeproduktion måste pannorna byggas om för produktion baserat på förnyelsebara energilag. Denna övergång kommer att innebära ökade utsläpp av stoft och kväveoxider till luft och innebär att företaget måste söka nytt tillstånd enligt balken. Sådana tillståndsprövningar tar lång tid och risken är att handelssystemet inte blir så flexibelt som syftet är. Länsstyrelsen i Stockholm påpekar också att tillståndsmyndigheterna troligen kommer att kräva tillämpbar teknik för begränsning av de ytterligare föroreningarna, vilket är i linje med balkens resurshushållningskrav. Detta kommer sammantaget att avsevärt fördyra

anläggningen och riskerar att ”äta upp” vinsten som gjorts på koldioxidandelarna.

Länsstyrelsen i Skåne län konstaterar också att införandet av system med ett tak och handel innebär att talerätten måste frångås. Länsstyrelsen instämmer också med utredningen om att koldioxidfrågan måste brytas loss från den individuella prövningen som miljöbalken föreskriver.

Malmö kommun anser att man i de internationella förhandlingarna och vid senare revideringar av miljöbalken bör undersöka om det går att kombinera krav på viss miljömässigt acceptabel teknik med möjligheter till handel med utsläppsrätter på det sättet att alla anläggningar, vars utsläpp av klimatpåverkande gaser blir föremål för handel likväl ska uppfylla viss minimiprestanda. När ett svenskt regelsystem upprättas bör man också beakta problem som kan uppstå vid prövning av anläggningar, när en och samma process ger upphov till utsläpp av flera olika ämnen och där proportionerna är givna av processtekniken. Några av ämnena kommer att regleras av miljöbalken medan andra regleras genom handeln med utsläppsrätter.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län är tveksam till förslaget att särreglera koldioxidfrågan i miljöbalken för att därigenom frångå den grundläggande principen om ”bästa teknik”. En särreglering innebär att frågan om koldioxid och andra växthusgaser tas bort från den integrerade bedömning av en verksamhets samlade miljöpåverkan som sker vid tillståndsprövningen enligt miljöbalken, skriver Länsstyrelsen i Västra Götaland. Detta kan, om handeln med utsläppsrätter medför att förbränningen av fossila bränslen ökar i Sverige, leda till oönskade effekter beträffande utsläpp av övriga luftföroreningar som hänger samman med förbränning av sådana bränslen. Länsstyrelsen befarar också att en särreglering kan leda till att miljöbalken blir än mer svåröverskådlig och att tillståndprocessen kompliceras ytterligare med längre handläggningstider som följd.

Naturvårdsverket påpekar att Miljöbalken och IPPC-direktivet integrerar bedömningen av olika miljöfrågor. Det medför att frågor kring bl a buller, kemikalier, energianvändning, transporter, naturresurser och produkter bedöms i ett sammanhang. Om utsläppen av växthusgaser ska hanteras separat medför det att frågan om dessa utsläpp tas bort från den integrerade bedömningen. Konsekvenserna av detta för den integrerade prövningen och för miljöarbetet i stort, redovisas inte av utredningen. En sådan konsekvensbedömning måste föregå varje beslut om att ersätta regelstyrning med ett kvotsystem, anser Naturvårdsverket. Verket pekar också på att utredningens beskrivning inte beaktar den breddning av prövningen som miljöbalken innebär jämfört med miljöskyddslagen. Det

är inte bara utsläppsrelaterade frågor och annan omgivningspåverkan som kan bli föremål för prövning utan alla aspekter som kan ha betydelse för en ekologiskt hållbar utveckling kan prövas. Skillnaden blir att bl a hushållnings- energieffektivitets-, transport och kemikaliefrågor kan prövas självständigt utan att behöva relateras till ett specifikt utsläpp från anläggningen. Härigenom har bl a IPPC-direktivets energieffektiviseringskrav införts i svensk lagstiftning⁵. Detta bekräftar det av utredningen observerade behovet av att lagreglera förhållandet mellan regelstyrning enligt miljöbalken och användningen av andra miljöpolitiska instrument, anser naturvårdsverket. Om en verksamhet är anslutet till ett formaliserat system rörande t ex koldioxidutsläppen, bör man inte kunna ställa samma typ av krav vid tillståndsprövning eller tillsyn enligt Miljöbalken. Detta kan kräva införande av en urkopplingsregel i miljöbalken för utsläpp i kvotsystemet. Klimatfrågan bör dock generellt ingå i balkens tillämpningsområde, menar verket. Vidare anser Naturvårdsverket att traditionell tillståndsprövning är ett beprövat medel, som visat sig vara effektiv på andra typer av utsläpp och som nu blivit tillämpligt på en ny miljöfråga. Denna nya övergripande systemprövning har ännu inte fått genomslag och verket menar att det finns anledning att pröva hur långt det går att nå med krav i tillståndsärenden enligt den nya balken.

Länsstyrelsen i Västernorrland anser att det är svårt att helt lyfta bort prövningen av växthusgaser från den helhetsprövning som sker i enlighet med miljöbalken. Utsläpp av växthusgaser har ibland direkt samband med annan miljöpåverkan, som även fortsättningsvis ska prövas på konventionellt sätt. Länsstyrelsen anser att handel med växthusgasutsläpp, som inte har särskild lokal påverkan, kan ske men att detta inte får utesluta prövning av sådana utsläpp eller störningar som är av lokal betydelse.

Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer anser att det inte är givet att klimatfrågan passar i miljöbalken över huvud taget och att frågan bör analyseras vidare.

Yttrandet från *Lunds universitet* är för de juridiska frågorna detaljrikt vad gäller lagtexter. I denna sammanfattning har en avgränsning gjorts så tillvida att sammanfattningen endast berör frågeställningar och slutsatser. För en mer detaljerad beskrivning om hur inriktningen av miljöbalken kan ändras hänvisas till remissvaret. Lunds universitet instämmer med utredningen att miljöbalkens regelsystem inte är helt anpassat efter växthusproblematiken och kan behöva kompletteras med särskilda regler

⁵ Naturvårdsverket pekar på ett fel i bilaga 3 avsnitt 7.1. Annex III innehåller inga utsläppsgränsvärden utan bara en lista på ämnen som särskilt måste beaktas vid tillståndsprövningen. Även andra ämnen som släpps ut i betydande mängder, som t ex koldioxid kan och ska regleras i villkor.

rörande växthusgaser om man inför ett handelssystem. Universitetet vill emellertid framhålla att de verksamheter som släpper ut växthusgaser normalt ger upphov till åtskilliga andra miljöstörningar. Det skulle strida mot grundtankarna bakom miljöbalken om det nya greppet på föroreningsproblemen skulle försämlra garantierna mot en miljöförsämring, vare sig ur ett globalt eller nationellt perspektiv. Universitetet anser att ett handelssystem i princip inte får medföra minskade krav på försiktighetsåtgärder i övrigt. Även om utsläppsrätterna skulle medföra en ekonomisk belastning för företagen, såsom skulle vara fallet vid en auktion, skulle det inte motivera sänkta miljökrav i övrigt på verksamheten. Istället finns det skäl att överväga en skärpning av miljöbalkens hänsynsregler för att betona klimatproblematikens allvar. Man bör, enligt universitetet, alltså markera i miljöbalken att det globala hotet som växthusgaserna medför, innebär en skärpning av balkens ambitioner. Detta skulle innebära en rätt för företagen att inom de ramar som miljöbalken anger i övrigt, bedriva en verksamhet där en viss mängd växthusgas släpps ut. Växthusgaserna kan då hanteras separat från tillståndsprovningen i övrigt.

Universitetet anser att det finns anledning att överväga om växthusproblematiken ska beröras i miljöbalkens målsättningar i 1 kapitlet. Man skulle t ex kunna betona det globala perspektivet.

En väsentlig fråga, vilket bilaga 3 i utredningen tar upp, är om hänsynsreglerna i miljöbalken, 2 kapitlet, måste ändras om växthusgaserna bryts ur balken. Frågan blir om företagen ska kunna hänvisa till sina kostnader för att minska växthusgaserna och därigenom slippa vidta andra skyddsåtgärder i verksamheten. Resonemanget kan hindras, enligt universitetet, genom att man höjer ambitionsnivån för företagens miljöarbete. Då skulle man kunna ställa krav även på andra försiktighetsmått, på samma sätt som tidigare. Till stöd för detta kan också IPPC-direktivet och särskilt dess krav på bästa tillgängliga teknik åberopas.

Universitetet diskuterar också alternativet att man i miljöbalken behåller den nuvarande ambitionsnivån. Det skulle innebära att företagen vid en intresseavvägning får tillgodoräkna sig även kostnaderna för utsläppsrätterna.

Produktvalsregeln 2 kap.6§ innebär förenklat att företag ska undvika att använda eller sälja kemiska produkter mm som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön om de kan ersättas av mindre farliga alternativ. Universitetet diskuterar här att det även vid en uppströmsansats vore lämpligt att verksamheten ska bedrivas inom balkens ramar.

Vad beträffar stoppregeln i 2 kap.9§ så bör, enligt universitetet, eventuella klimatrisker inte medföra att stoppregeln tillämpas utöver vad verksamheten annars motiverar. Ett handelssystem hindrar inte bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer eller skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

I allmänhet tillämpas miljöbalken parallellt med annan lagstiftning som kan komma i fråga när det gäller miljöfrågor och därför lär ett införande av ett handelssystem inte behöva påkalla ändringar i sådan lagstiftning, menar Lunds universitet.

Uppsala universitet påpekar att det krävs ett betydligt mer ingående analys av förutsättningarna för att i miljöbalken införa ett särskilt kapitel om växthusgaser. Det beror, enligt universitetet, på konstruktionen av 2 kap. miljöbalken och IPPC-direktivets begrepp BAT och hur A (available, i meningen också ekonomiskt tillgänglig) bestäms. Det är först när man utformar ett författningsförslag som det kommer att bli synligt även för andra än miljörettsexperter hur svårt detta kommer att vara. Troligen skulle svårigheterna vara försumbara om man övergav det auktionssystem som betänkande går ut på.

13. Effekter

Effekter av ett handelssystem utöver de som redovisas av utredningen samt på annat håll av instanserna i denna sammanställning kommenteras nedan av Fältbiologerna, SIKÅ, Boverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Konjunkturinstitutet, NUTEK, Skogsstyrelsen, Statskontoret, Svenska bioenergiföreningen samt Umeå universitet.

Fältbiologerna anser att handel med utsläppsrätter skulle leda till en grov försening av världens omställning till att bli fossilfri. Orättvisorna i världen skulle konserveras, i och med att i-världen köper sig fria utan att ta itu med den verkliga orsaken till klimatproblemen, nämligen resursslöseriet i våra egna länder. U-länderna kommer att vilja utvecklas i samma riktning, men om de gör det leder detta till ekologisk katastrof.

SIKÅ anser att utredningen kommer till slutsatsen att en kostnadseffektiv anpassning i samhället som helhet till de koldioxidmål som gäller på medellång sikt, medför ett avsevärt mindre anpassningsbehov inom transportsektorn än vad såväl Klimatkommittén som den gällande transportpolitiken utgår ifrån. Den beräknade kostnaden per kilo koldioxid, när handeln inkluderar transport och bostadssektorerna, ligger t o m väsentligt under nuvarande koldioxidskatt, skriver SIKÅ. Om den nuvarande koldioxidskatten ersätts av kvoter kan följden således bli att den rörliga kostnaden för transporter sänks i förhållande till nuläget och att

trafiken och därmed koldioxidutsläppen från sektorn, ökar som följd av detta. Även om den lägre nivån för bränslepriserna i så fall avspeglar den kostnadseffektiva nivån på medellång sikt anser SIKA att man bör väga in ett mer långsiktigt perspektiv. Klimatproblemen blir ju knappast lösta genom Kyotoprotokollets första åtagandeperiod. I detta perspektiv framstår det inte som självklart att man bör stimulera en temporär ökning av transportefterfrågan med de övriga anpassningar hos näringsliv och hushåll som detta medför. En strategisk fråga blir vilka anpassningsbehov som föreligger; dels totalt, dels inom transportsektorn på längre sikt. SIKA frågar sig också om en anpassning till den kostnadseffektiva nivån på medellång sikt kan motverka och försvåra en långsiktigt önskvärd anpassning.

Boverket poängterar att det inte finns några uppskattningar i utredningen som tyder på var bränslepriserna för transporter kan uppgå till. Konsekvenserna för Sveriges möjligheter att förjustera nivån på bränslepriset försvinner om transporterna ingår i ett handelssystem. Systemets behov av konsekvens och långsiktighet kommer sannolikt också innebära att några justeringar på EU-nivån inte enkelt kan göras när de väl fastslagits. Däremot kan andra åtgärder vidtagas.

Länsstyrelsen i Stockholms län påpekar att rika företag och energibolag i ett handelssystem kan köpa större mängder utsläppsrätter än de fattiga. Därigenom riskerar företagens ekonomi att styra var biobränsle ska användas och inte mer miljömässiga överväganden såsom avstånd till bostäder och förutsättningar att få in bränslet med minsta möjliga störning.

Konjunkturinstitutet påpekar att vid handel med utsläppsrätter uppstår "terms of trade"-effekter då man måste köpa rätter vid import av fossila bränslen (eller "kolintensiva" bränslen), varvid importpriserna tenderar att öka. I slutbetänkandets scenarier är det uppenbart att handeln minskar Sveriges höga marginalkostnader, men "terms of trade"-effekterna har inte kommenterats. Detta kan dock ha effekter på inkomstfördelningen, eftersom statens koldioxidintäkter minskar och importen av koldioxidrätter ökar. KI vill också påpeka att internationell handel med utsläppsrätter i första hand gynnar hushållen, inte svenska företag som idag inte betalar full koldioxidskatt, (om inte direkt via ökad efterfrågan tack vare koldioxidskattesänkningen).

NUTEK anser, med hänvisning till utredningens beräkning att BNP skulle minska med 0,07% att denna procentsats är en så liten andel av BNP att den hamnar inom felgränserna och att det därför inte är möjligt att dra några meningsfulla slutsatser. Vad som däremot alltid hittills glömts bort vid beräkna av samhällskostnaderna för miljöförbättrande

åtgärder, enligt Nutek, är att det verkliga långsiktiga och uthålliga värdet på miljön kommer att stiga så mycket att en eventuell minskning i ökningstakten för BNP blir helt irrelevant. En strategi ensidigt inriktad på att kortsiktigt maximera tillväxttakten i BNP skulle leda till total skövling av både human- och naturkapital.

Om ett inhemskt handelssystem tillämpas är det, enligt *Skogsstyrelsen*, risk för att kostnaderna för skogliga åtgärder på sikt ökar mer än i konkurrentländerna och att den internationella konkurrenskraften försämras. Indirekt kan skogsbruket också påverkas genom att skogsindustrins betalningsförmåga för virke förändras till följd av förändringar i energipriserna. Dessa har kostnadseffekter på såväl virkestransporter som industrins produktionsprocesser. Om en internationell handel etableras med ett pris på ca 20 öre/kg koldioxid, samtidigt som koldioxidskatten avvecklas finns risk för att fjärrvärme- och kraftvärmeverk kommer att utnyttja mer fossila bränslen och användningen av grenar och toppar från föryngringsavverkning kommer att minska. Skogsstyrelsen bedömer emellertid att nackdelarna av en sådan minskning för skogsbrukets del är begränsade. Entreprenörsverksamheten som under senare år vuxit fram inom skogsbränslesektorn kommer emellertid att drabbas av nedskärningar.

Statskontoret menar att det finns stor sannolikhet att ett handelssystem kommer att ge upphov till omfattande omställnings- och strukturomvandlingskostnader för näringslivet, vilket enligt kontoret inte analyseras i utredningen. De företag som omfattas av systemet kommer att genom den föreslagna auktionen, åtminstone inledningsvis, belastas med kostnader för tilldelad utsläppsrätt, alldeles oavsett om denna kostnad kan omvandlas till intäkt eller inte.

Svenska bioenergiföreningen påpekar att om länder med stora utsläppsökningar som Ryssland och Ukraina ingår i systemet, kan resultatet av handeln bli att inga utsläppsreduktioner i realiteten sker utan utsläppen fortsätter att öka., samtidigt som pengar slussas till länder med utrymme för utsläppsökningar. Det blir väsentligt svårare att nå de långsiktiga målen, enligt Svebio, när den faktiska reduktionen försenas och måste kompenseras av en väsentligt starkare reduktion senare. I länder som redan gjort betydande åtgärder kan effekten bli att utvecklingen avstannar eller till och med går åt fel håll. Detta skulle kunna inträffa i Sverige om det t ex skulle bli billigare att köpa utsläppsrätter och använda kol istället för biobränsle i fjärrvärmesystemen. Kunnande och investeringar kan förloras. Vidare anser Svebio att förutsättningarna för utveckling och export av svensk teknik till exempel inom biobränsleområdet eroderas. Dessa nackdelar är så allvarliga att Svebio anser att de måste elimineras om ett handelssystem ska införas. Svebio påpekar vidare att utredningens bedömda pris på utsläppsrätter sänker priset på olja motsvarande ungefär

hälften av nuvarande koldioxidskatt. Det lägre priset skulle förmodligen leda till en återkonvertering av olja. Ett frågetecken i sammanhanget är om handelssystemet inte bara ska ersätta koldioxidskatten utan också energiskatten. Konsekvenserna för biobränsle och andra alternativ till fossila bränslen blir naturligtvis allvarligare om även denna tas bort. Svebio har dock svårt att tro att priset på utsläppsrätter hamnar så lågt, när betydande utsläppsreduktioner ska ske under en begränsad tid, men priset är naturligtvis också avhängigt huruvida länder med betydande utsläppsutrymmen inkluderas.

Umeå universitet påpekar att handel med utsläppsrätter för förbränning av fossila bränslen och drivmedel kommer att innebära att avvecklingen av kärnkraft senareläggs, men också att utvecklingen av ny teknik för elproduktion intensifieras. Elproduktionen i Skandinavien under vattenfattiga år följda av kalla vintrar innebär redan idag att elbrist kan uppstå och att en betydligt större andel av elproduktionen då måste baseras på kolkraft, inhemsk eller importerad.

14. Samverkan mellan olika styrmedel

Utredaren föreslår att ca 80 % av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser från de flesta av Sveriges utsläppskällor på sikt kan ingå i ett system med utsläppsrätter. Handelssystemet skulle då, enligt utredaren, göra det möjligt att fasa ut andra former av styrmedel för att minska växthusgaserna, däribland koldioxidskatten. Instanser som förordar utredarens förslag instämmer också med detta synsätt. *Bilindustriföreningen*, *Svenska gasföreningen*, *Svenska kraftverksföreningen*, *Sveriges elleverantörer*, *Sveriges fastighetsägareförbundet* har kommenterat att nuvarande koldioxidskatter bör ersättas av ett handelssystem. *ICA handlarna* har inget att erinra mot att ett handelssystem ersätter koldioxidskatten, men menar att frågan bör lösas i en samlad politisk strategi kring framtida tekniker och drivmedel. *Industriförbundet*, *SAF* och *Företagarnas riksförbund* uttrycker önskemål om kompletterande frivilliga överenskommelser. Nedan redovisas instanser som har ytterligare kommentarer eller anser att handelssystemet kan behöva kompletteras med andra styrmedel.

Svenska transportarbetareförbundet delar utredningens bedömning att koldioxidskatten kan fasas ut vid införandet av ett handelssystem. Förbundets bedömning är att den minskning av statsinkomsterna med 3 miljarder, som sloandet av koldioxidskatten skulle innebära, mycket väl äts upp av de samhällsekonomiska vinster handelssystemet har ur fördelningspolitisk synpunkt. Självklart, menar förbundet, innebär det en osäkerhet att statens inkomster blir beroende av priset på utsläppsrätter. De politiska fördelarna uppväger dock denna nackdel.

Sundsvalls kommun anser att det ej är troligt med endast ett system med handel, utan att komplettering behöver ske med beskattning och lagstiftning. En bra och långsiktig lösning förutsätter att utformningen av olika styrmedel och deras inbördes påverkan och samspel klarläggs.

Sundsvalls energi menar att ett handelssystem mycket väl kan finnas tillsammans med tekniska föreskrifter, miljöavtal och skatter, kanske även certifikat. Genom att låta styrmedlen verka tillsammans kan optimum nås.

Fjärrvärmeföreningen ställer frågan om inte utredaren visar en alltför stor tilltro till handel med utsläppsrätter som enda lösningen. Föreningen anser att det är bättre att kombinera flera system som t ex handel med certifikat och styrande skatter än att satsa allt på ett system.

Industriförbundet, SAF och Företagarnas Riksförbund anser att nuvarande koldioxidskatter ska ersättas med ett handelssystem för utsläppsrätter. Dessutom bör olika typer av frivilliga överenskommelser prövas. Dessa ska inte ses enbart som komplement till befintliga styrmedel, utan ska kunna ersätta dem.

Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer påpekar att utvecklingen av gröna certifikat pågår inom ett antal av EUs medlemsstater. För att detta och ett system med utsläppsrätter ska kunna samverka på ett effektivt sätt, krävs att de är kompatibla med varandra.

Sveriges fastighetsägareförbundet anser att frivilliga överenskommelser bör prövas vid sidan om handelssystemet. Sådana överenskommelser ska inte enbart ses som komplement till befintliga styrmedel, utan kunna ersätta dem, anser förbundet.

Svenska trädbränsleföreningen påpekar att en mer förutsättningslös bedömning än Kyotoöverenskommelsen, av lämpliga styrmedel på klimatområdet, så är ett handelssystem ett nytt politikområde. Trädbränsleföreningen ser politikområdets framväxt tidsmässigt från födsel, utveckling och tillväxt och fram till mognad så att lämpliga successiva insatser kan listas i tidsföljd: Forskning, utveckling och prov av olika praktiska möjligheter, investeringsbidrag, driftsstöd/miljöavgifter, struktur- och kostnadseffektivisering genom exempelvis kvothandel. Trädbränsleföreningen ser härigenom att kvothandel är ett styrinstrument som främst är ägnat att nå strukturell och kostnadsmässig effektivitet när en bred tillväxt redan ägt rum. Som instrument för att åstadkomma en bred tillväxt av klimathänsyn i alla länder och sektorer är kvothandel mer tveksamt. Det finns därför starka skäl att komplettera kvothandelssystemet med andra styrmedel för att initiera och upprätthålla en klimatvänlig utveck-

ling i alla sektorer. Detta gäller, enligt föreningen, i hög grad biobränslebranschen i Sverige.

Kommentarer om koldioxidbeskattning

Statskontoret anser det osannolikt att koldioxidskatten skulle kunna fasas ut från år 2005 och därefter tas bort, som utredningen föreslår. Kontoret skriver: Utredaren säger bl a att statens intäkter från auktionen av utsläppsrätter kommer att kompensera för inkomstbortfallet, vilket förutsätter att företagen ständigt betalar antingen för nya utsläpp eller, med ett absolut utsläppstak, årligen för de gamla. Mot ett slopande av koldioxidskatten talar dessutom måhända Klimatkommitténs överväganden om tilläggs paketet fr.o.m. 2005 i det klimatpolitiska programmet. Risken för att handelssystemet kommer att läggas ovanpå befintliga styrsystem (skatter, regleringar, etc.) istället för att ersätta dessa, är stor. Den möjlighet att ersätta statens inkomstbortfall genom justeringar av energiskatten som utredaren pekar på är bara ett exempel på detta.

Statens väg och transportforskningsinstitut håller för troligt att en enhetlig internationell koldioxidskatt, eller avgift, som system betraktat är betydligt mindre resurskrävande än internationell handel med utsläppsrätter.

Naturvårdsverket anser att ett kvotsystem inte utesluter att skatt kan användas för utsläpp som omfattas av kvotsystemet. I vissa fall kan dock kombinationen vara mindre lämplig för samma utsläpp. Lämpligheten att kombinera styrmedlen är bl a beroende av vilket tilldelningssystem som används vid fördelning av utsläppsrätterna. Vid gratis tilldelning uppstår inte samma konkurrensproblem som vid auktionering. Då kan det även finnas fiskala skäl att behålla en skatt, även för utsläpp som omfattas av kvotsystemet.

Konjunkturinstitutet anser att det kan vara vilseledande att jämföra dagens skatteintäkter med nuvarande skattesystem med 2010:s potentiella intäkter och med infört handelssystem, vilket utredningen gjort i avsnitt 3.3 ”Slutsatser” och 3 ”Mina bedömningar”. KI tycker att en redovisning av skatteintäkterna för samma år i olika alternativ skulle ge en mer rättvisande jämförelse. Konjunkturinstitutet vill även komplettera informationen i tabell 3.1 för att belysa olika policyalternativs statsfinansiella effekter på ett mer överskådligt sätt (det föreslås inga ändringar på energiskatter)

Statens intäkter från sålda	A	B	C	D	E
Utsläppsrätter/koldioxidskatt,	16	30	20	11	11

NUTEK anser att det inte är någon nackdel för ett system med miljöavgifter att avgifter behöver justeras för att uppnå en optimal nivå

på de totala utsläppen. Redan med en mycket enkel regulatoråterkoppling för styrning av utsläppsmängden med hjälp av miljöavgiften, skulle staten kunna skaffa sig god kontroll över de totala utsläppen. Det faktum att en skattesats skulle behöva ändras över tiden motsvaras fullt ut av att taket för de totala utsläppen också behöver ändras över tiden i ett system baserat på utsläppsrätter.

15. De projektbaserade mekanismerna

Utredaren föreslår att Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling ska ingå i handelssystemet. Det kan noteras att både instanser som ser positivt till utredarens förslag (Industrikommittén, LO) och företrädare för att dessa båda mekanismer inte ska få ingå i handelssystemet (Svenska Naturskyddsföreningen) använder argument om teknikspridning, men utifrån skilda utgångspunkter.

Positiva till utredarens förslag om att Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling ska ingå i handelssystemet är Industri-kommittén, LO, Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer, Svenska gasföreningen, Skogsstyrelsen, Svenska bioenergiföreningen och Energimyndigheten. Tveksamma eller direkt avståndstagande till förslaget är Växjö kommun, Internationella försurningssekretariatet, Svenska Naturskyddsföreningen och Statens väg- och transportforskningsinstitut.

Positiva till Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling

Industrikommittén är positiv till användningen av Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling, dels för att bidra till ökad kostnadseffektivitet, men också för att det bidrar till spridning av ny teknik.

LO instämmer i utredningens förslag att Sverige bör verka för att Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling förs in i ett handelssystem från 2005. *LO* ser positivt på de initiativ som redan tagits, inte minst för den teknikspridning projektarbetet bör kunna medföra.

Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer är positiva till Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling. Det finns risk för att regelverket kring mekanismerna blir alltför komplicerade och föreningarna vill understryka att reglerna måste utformas så enkelt som möjligt, så de kan inkorporeras i handelssystemet redan från 2005. Det är viktigt att systemet uppfattas som trovärdigt.

Svenska gasföreningen anser att möjligheten för tidig kreditering, så som är fallet vid tillämpningen av Mekanismen för ren utveckling, även bör omfatta Gemensamt genomförande. För att skapa incitament till att kostnadseffektiva åtgärder genomförs i en snar framtid bör aktörerna under första åtagandeperioden ha möjlighet att tillgodogöra sig utsläppsminskningarna från investeringarna som genomförts före 2008.

Skogsstyrelsen har inget att invända mot utredningens förslag att gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling också ska ingå i handelssystemet, men menar att marknaden för Mekanismen för ren utveckling bör begränsas till ett visst procentantal av respektive lands totala åtagande. Annars riskerar man att de globala klimatmålen inte uppnås. Skogsstyrelsen anser att nyttan av Gemensamt genomförande kommer att bli begränsad om industriländerna tillämpar ett någorlunda vittomfattande handelssystem med utsläppsrätter. Därmed skulle gemensamt genomförande kunna slopas.

Svenska bioenergiföreningen tillstyrker användandet av Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling under förutsättning att detta kan ske utan att reduktionen av utsläppen i enskilda länder avstannar.

Energimyndigheten stöder ett ökat engagemang av svenska företag i de projektbaserade mekanismerna. Det är dock oklart, enligt myndigheten, om utredningen anser att företag ska utföra egna projekt eller om företag ska erbjudas att köpa av staten uppnådda utsläppsreduktioner genom de projektbaserade mekanismerna. Det bör påpekas att Kyotoprotokollet ger parterna möjlighet att engagera såväl statliga som privata organisationer i gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Det kan inte uteslutas att företag kan vara skeptiska till att engagera sig i gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling mot bakgrund av de speciella förutsättningar som råder för dessa mekanismer. Under försöksfasen för gemensamt genomförande har den avgjort största delen av projekten genomförts av statliga organisationer. Energimyndigheten anser vidare att utredningen har koncentrerat sig på handel med utsläppsrätter, medan de projektbaserade mekanismerna behandlas endast mycket överskådligt. En grundligare analys behövs, enligt verket, när det gäller hur svenska företag som deltar i ett nationellt system för handel med utsläppsrätter ska kunna utnyttja projektbaserade mekanismer utomlands. Utredningen påstår också, enligt myndigheten, att de tre flexibla mekanismerna är internationellt prövade. Men försöksfasen av gemensamt genomförande har givit erfarenheter som är användbara för de båda projektbaserade mekanismerna. Myndigheten hänvisar till erfarenheterna kring Sveriges 60 projekt som genomförts som

gemensamt genomförande och nämner att Sverige och andra OECD-länder förbereder projekt som är anpassade till gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Det är också Energimyndighetens uppfattning att utredningen ger läsaren intryck av att ett handelssystem med utsläppsrätter är enklare och ger lägre transaktionskostnader än ett projektbaserat handelssystem. Utredningen bortser från att man jämför nationella system med internationella. I det senare fallet rör det sig om verksamhet enligt Klimatkonventionens försöksfas av gemensamt genomförande, vilket är underställt internationella regler och därmed andra typer av krav än nationella system. Även internationell handel med utsläppsrätter kommer att vara underkastad internationella regler och kontroll, vilket torde öka transaktionskostnaderna. Energimyndigheten anser att den teoretiska genomgången i avsnitt 9.1 är alldeles för summarisk. Utredningen har inte tillräckligt beaktat det omfattande internationella arbete som pågår på detta område, särskilt när det gäller referensbanor. Utredningens litteraturförteckning saknar nästan helt referenser till metodarbete inom projektbaserade mekanismer. Myndigheten anser vidare att utredningen i sin redovisning av svenska erfarenheter, borde nämnt att Energimyndigheten är ansvarig för de svenska programmen för projektbaserade mekanismer och att Sverige är en av flera investerare i Världsbankens Prototype Carbon Fund. Dessutom saknas redogörelser av andra länders erfarenheter av projektbaserade mekanismer. Erfarenheter av andra länders program bör analyseras närmare.

Utredningen är motsägelsefull i sin bedömning av projektbaserade mekanismer, anser Energimyndigheten. Det står ”att både parter i ett gemensamt genomförande kan ha intresse av att överdriva eller överskatta utsläppseffekten” (s122). Men senare hävdar utredaren att effekten begränsas i och med att båda parterna har kvantitativa åtaganden enligt Kyotoprotokollet (s 203-204). När det gäller mekanismer för ren utveckling vill myndigheten påpeka att på g a risken med att utvecklingsländer inte har några bindande åtaganden och att det därför kan finnas intresse från bägge parter att överdriva effekterna av projekt, så kommer troligen projekten att omgärdas av mer omfattande kontroll än gemensamt genomförande beträffande validering, verifiering och certifiering, vilket bör minska risken för fusk.

Energimyndigheten hävdar också att Klimatkonventionens parter i november 1999 beslutade att försöksperioden för gemensamt genomförande ska fortsätta, i kontrast till utredningens påstående att försöksperioden ska pågå längst till år 2000.

Beträffande tidig kreditering för gemensamt genomförande vill Energi-myndigheten betona att detta är en avtalsfråga mellan investerarland och värdland.

Negativa till Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling

Internationella försurningssekretariatet säger nej till att nyttja Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling och anser att åtgärder så långt som möjligt ska genomföras i egna landet. Försurningssekretariatet anser att de flexibla mekanismerna t ex Gemensamt genomförande, medför risker för ett långsiktigt sämre resultat. Om rikare länder tillåts tillgodoräkna sig relativt billiga åtgärder i andra fattigare änder, istället för att minska sina egna utsläpp, riskerar detta t ex att leda till att utvecklingen och tillämpningen av ny energiteknik försenas.

Svenska Naturskyddsföreningen säger tills vidare nej till att nyttja Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling för svenskt vidkommande fram till 2010. Anledningen är att under denna mandatperiod är ambitionerna så låga att föreningen anser att utsläppsminskningarna ska göras inom Sverige. Om mekanismerna utvecklas under nästa budgetperiod, kan de visa sig vara konstruktiva instrument, men ett mycket marginellt komplement. Klimatnyttan med Mekanismen för ren utveckling är mycket osäker - det är inte säkert att en minskning av koldioxidutsläpp på ett ställe inte äts upp av investeringar som går i motsatt riktning. Det är svårt att sköta penningöverföringar, bistånd är erkänt svårt och resultatet kan bli värre eftersom västländernas egna behov styr. Naturskyddsföreningen poängterar också att man bör skilja på incitament till ny teknik och teknikspridning av känd och beprövad teknik. Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling påverkar i huvudsak teknikspridning och bör stimuleras i bistånd, men inte som ersättning för åtgärder i del länder som har höga per capita utsläpp. I de senare länderna är det viktigt att förändra de egna samhällena och därmed skapa incitament och marknad för ny teknik och en förändrad livsstil.

Växjö kommun anser att åtgärder i u-länder som inte har några bindande utsläppstak inte ska omfattas. Handel med utsläppsrätter får inte bli ett sätt för rika länder att köpa sig fria från att minska de stora utsläppen i de egna länderna. Kommunen anser också att Gemensamt genomförande är en tveksam åtgärd både etiskt och ekonomiskt. Om de länder som har de högsta utsläppen per capita vidtar åtgärder i de fattigare länderna istället för att göra något åt sina egna utsläpp, minskar trycket på att utveckla ny teknik i industriländerna.

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) tror att Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling kan bli mycket krävande administrativt, eftersom varje transaktion ska godkännas. Vidare håller institutet för troligt att additionalitetskriteriet blir svårt att kontrollera. Att fastställa ett referensscenario torde vara svårt och kan i många fall komma att stimulera till strategiskt beteende. Potentialen i

Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling är stor, speciellt i Mekanismen för ren utveckling men är förknippade med betydande risker, anser VTI och menar att man bör sätta mindre tilltro till dessa mekanismer. Incitament för att genomföra dessa mekanismer borde kunna skapas utanför internationella åtaganden om målnivåer, avräkning tillgodogörande etc.

Instanser som inte tar ställning och övriga kommentarer

KTH påpekar att den dynamiska ansatsen (utifrån vad som sägs i *KTH*s kommentarer i kapitlet om suppletaritet) problematiserar Gemensamt genomförande. I normalfallet innebär kostnadseffektivitetsprincipen (i en jämviktsmodell) att den sammanlagda vinsten blir störst om man genomför miljömotiverade investeringar där kostnaden per uppnådd miljöförbättring blir lägst. I en värld som kännetecknas av fortgående teknisk utveckling och lärande och där vissa länder ligger väsentligt efter de ledande, kan emellertid en strikt kostnadseffektiv modell resultera i lokala blockeringar av tekniska utvecklingsbanor (läroprocesser) vilka därmed blir förbehållna de som redan hunnit en bit på väg i utvecklingen. Kort sagt: vissa länder förlorar möjligheten att bygga upp teknisk kompetens genom att lära sig av processer som är ekologiskt tvivelaktiga. *KTH* har inte närmare analyserat storleksordningen på detta potentiella problem. Det kompenseras också av att de länder som erhåller kompensationsinvesteringar i vissa fall också ”gratis” erhåller en bättre miljö. Emellertid finner *KTH* att det finns anledning att understryka utredningens kommentar (s 82) att legitimiteten i ett internationellt system av detta slag blir beroende av hur bördorna/vinsterna fördelas. Vidare anser *KTH* att Gemensamt genomförande måste utformas så att de inte inducerar särskilt miljöfarlig verksamhet i vissa områden avsedda att därigenom konkurrera om kostnadseffektiva internationella miljöinvesteringar.

Naturvårdsverket beklagar att inte utredningen närmare behandlat de projektbaserade mekanismerna, men anser att på grund av svårigheterna med att mäta och beräkna sänkor bör Sverige ha en försiktig hållning till möjligheter för svenska aktörer att erhålla kreditering för projektbaserade aktiviteter i andra länder som syftar till att öka sänkor. Vad gäller Mekanismen för ren utveckling bör sådana projekt över huvud taget inte inkluderas som krediterbar aktivitet.

16. Kostnadseffektivitet

En majoritet av instanserna instämmer med utredaren att ett system med handel med utsläppsrätter leder till kostnadseffektiva åtgärder på en global marknad. Nedan redovisas kommentarer som går utöver vad utredaren redogjort för samt kritiska synpunkter på kostnadseffektivitetsaspekten.

Fältbiologerna ser en fara med kostnadseffektivitet därför att åtgärderna blir kortsiktiga. För att komma tillrätta med klimatproblemen måste vi se långsiktigt, påpekar Fältbiologerna som oroas av att denna insikt får stå tillbaka för kortsiktiga ekonomiska intressen när kostnadseffektiviteten ständigt prioriteras. Det som är kostnadseffektivt behöver inte alltid vara bäst ur miljösynpunkt. Om Sverige minskar andelen koldioxidutsläpp genom att energieffektivisera i Baltikum kommer den nödvändiga omställningen till ett hållbart transportsystem att försenas. Ju längre vi väntar med det, desto dyrare blir det, eftersom problemen förvärras, anser Fältbiologerna.

Naturskyddsföreningen vill betona att det finns en konflikt mellan global kostnadseffektivitet och utveckling av ny teknik. Om kostnaden för att minska utsläppen blir låga, vilket sannolikt blir fallet om handel sker med Ryssland, Gemensamt genomförande sker i Östeuropa och Mekanismen för ren utveckling i tredje världen, så blir det mindre lönsamt att utveckla andra bränslen och effektivare teknik. Marknaden punkteras när västerlandet löser sina nationella åtaganden genom att investera i gammal teknik i mindre utvecklade länder. Enligt Naturskyddsföreningen är det sannolikt att jakten på global kostnadseffektivitet när det gäller klimatåtgärder är kortsiktigt lönsam men långsiktigt en kostnad för samhälls-ekonomi eftersom man måste utveckla ny teknik på kort tid när utsläppen ska minska i ett senare skede. Det kan vara samhällsekonomiskt lönsamt att ligga först i en klimatomställning för att senare dra nytta av den teknik man utvecklat.

Chalmers påpekar att det i teorin är sant att ett system med överlåtbara utsläppsrätter leder till kostnadseffektiva åtgärder. Men utredningens och EU-kommissionens förslag omfattar endast delar av det totala antalet utsläppskällor och leder därför inte till optimala åtgärder. Det finns, enligt Chalmers, två skäl att förvänta sig någon slags förbättrad men inte absolut kostnadseffektivitet. För det första kan, i enlighet med Kommissionens förslag, en effektivare fördelning nås av unionens gemensamma åtaganden än den ansvarsfördelning som tidigare beslutats på grundval av teoretiska studier och politisk förhandling. För det andra finns möjligheter att sänka kortsiktiga kostnader för svenska förorenare istället för om åtgärder endast utförs i Sverige. Utredningens påstående om att kvotsystemet leder till målet gäller under vissa förutsättningar för de källor som ingår i systemet. För att uppfylla de nationella åtagandena till rimlig kostnad krävs dock att statsmakterna kontinuerligt kan reglera mängden utfärdade kvoter liksom styrmedlen för de sektorer som inte omfattas av kvotsystemet. Problemet liknar därmed situationen utan kvothandel och någon kvalitativ fördel för nationell måluppfyllelse finns inte i utredningen eller Kommissionens förslag.

NUTEK påpekar att ett absolut tak för utsläppen kan försämra kostnadseffektiviteten eftersom de totala, långsiktiga samhällskostnaderna är svåra att mäta och beräkna. Det gäller nämligen inte bara att uppnå en kostnadseffektiv fördelning av utsläppsminskningen vid en given tidpunkt, utan även att under en längre tid, kontinuerligt finna den optimala takten i minskningen. Vare sig man använder sig av ett system med utsläppstak eller med utsläppsavgifter är det viktigt att understryka att kostnadseffektivitet över tiden inte är säkerställd.

Uppsala universitet påpekar att betänkandet präglas av flera konkurrerande grundtankar som inte är fullt förenliga. Handeln med utsläppsrätter kan typiskt sett införas antingen för att genomföra ett utsläppsmål (som i sin tur är ett delmål i och för genomförandet av ett miljömål) på ett kostnadseffektivt sätt, eller för att sälja ut en given recipientkapacitet. Vid första påseendet kan detta tyckas vara samma sak, hävdar universitetet. Om man däremot ser till de områden där tekniken hittills har utvecklats, rör det sig endast om det första alternativet. Det andra alternativet bygger nämligen, explicit eller implicit, på en tanke att någon har rätt till en resurs, (det allmänna) och att denna resurs sedan upplåts till någon annan (företag etc). Detta alternativ kan mycket väl ha utvecklats utifrån en rådighetstanke, men den kan också ha utvecklats för att tillgodose ett fiskalt intresse. Enligt universitetet, innebär Kyoto-texten med största sannolikhet att det är det första alternativet som är i fokus; alltså kostnadseffektivt och flexibelt uppnående av vissa totala utsläppsmål. Den ekonomiska uppfattningen som bygger på att budgetneutrala styrmedel är effektivare som styrmedel än sådana metoder där pengarna går till statsbudgeten, har så många skäl för sig att varje lösning, som har påverkats helt eller delvis av att man samtidigt vill ha in pengar till statskassa, bör avvisas. Emellertid bygger det framlagda förslaget inte klart och tydligt på en budgetneutral lösning, utan torde istället vara starkt påverkat av betydelsen för statskassan av de ca 13 miljarder kronor som nu betalas i vissa utsläppsskatter. Ekonomiska styrmedel, anses med rätta kunna spela en mycket viktig roll i och för genomförande av miljömål mm på effektivast möjliga sätt. Ensamma är de dock otillräckliga. Men om inte de effektivast möjliga ekonomiska styrmedlen används blir lösningarna mindre kostnadseffektiva samtidigt som dessa styrmedels potential kommer att glömmas bort.

17. Fortsatt arbete

Utredaren föreslår att ett regelverk tas fram i vilket det bl a ska ingå vilka som omfattas av kvotplikt, tidpunkt för när kvotplikten inträder, utformning av utsläppsrätten, utsläppsrätters tilldelningsprinciper, fastställande av utsläppstak, hur mätning, rapportering och kontroll går till och vilka påföljderna blir.

Så gott som alla som kommenterar frågan instämmer i att ett sådant regelverk ska tas fram. Ytterligare förslag finns i remissvaren om utökade utrednings- och forskningsinsatser.

Projektbaserade mekanismer

Energimyndigheten anser att myndighetens kompetens och erfarenheter bör utnyttjas i det fortsatta arbetet med att utveckla ett system för tillämpning av flexibla mekanismerna i Sverige. Myndigheten hänvisar till de projekt under försöksfasen av Gemensamt genomförande som man genomfört, samt projekt som planeras för Gemensamt genomförande och Mekanismen för ren utveckling.

Malmö kommun utgår ifrån att de projektbaserade mekanismerna kommer att behandlas utförligare i kommande arbeten, eftersom utredningen främst uppehållit sig kring handel med utsläppsrätter.

Tillsätta ny kritisk utredning

Fältbiologerna anser att regeringen genast ska tillsätta en ny utredning som mer kritiskt studerar effekterna av flexibla mekanismer i ett internationellt perspektiv.

Internationella försurningssekreteriatet anser att regeringen omgående ska tillsätta en ny utredning som noggrant belyser nackdelarna och riskerna med användningen av flexibla mekanismer i ett internationellt perspektiv.

Juridiska utredningar

Stockholms universitet pekar på utredningens förslag om ett auktionsförfarande och att skälen till att detta val görs bl a skulle vara att utsläppsrätterna kommer att fördelas till dem som värderar rätterna högst, varvid fördelningen i sig medför ett omvandlingstryck. Detta anser universitetet i sig vara en rimlig bedömning. Det är dock lika nödvändigt att utredningsmaterialet på denna och andra punkter fördjupas med ytterligare ekonomiska överväganden för att det bl a ska undersökas vilka styrningseffekter som uppnås med de olika förslagen, dvs att det görs en rättsekonomisk analys av vad de olika förslagen kan förväntas leda till. I dessa frågor bör det övervägas om inte departementet till sig bör kalla särskild expertis. Det är först efter det att en sådan analys är gjord som det är möjligt att på mer strikt rättsliga grunder kunna bedöma vad de olika förslagen kan ha för innebörd och vilka effekter de kan förväntas ge upphov till, menar universitetet.

Industriförbundet, SAF och Företagarnas riksorganisation instämmer med Klimatkommitténs förslag att Miljöbalkskommittén granskar Miljöbalkens förenlighet med de flexibla mekanismerna. Även Miljöbalkens för-

enlighet med miljööverenskommelser bör prövas i detta sammanhang. Industrin anser också att en översyn är motiverad efter tillkomsten av EU:s IPPC-direktiv. Att införa nya förutsättningar i Sverige skulle undergräva möjligheterna att åstadkomma en sammanhållen hantering av miljöfrågorna, vilket direktivet syftar till.

Länsstyrelsen i Örebro län måste regler för handeln analyseras i förhållande till nu gällande lagstiftning.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att ytterligare samordning krävs mellan regelverket i miljöbalken och förslagen till ett handelssystem. Två exempel ges på att regelverken kan motverka varandra.

Naturvårdsverket påpekar att en utredning bör se över de konkurrensrättsliga aspekterna samt riktlinjerna för statligt stöd vad gäller återföring av kostnaderna för utsläppsrätter och gratis tilldelning av utsläppsrätter till industri som utsätts för försämrad konkurrenskraft till följd av att de ingår i ett kvotsystem.

Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer anser att ett system för utsläppsrätters förenlighet med Romfördraget och WTO-reglerna är andra ämnen som bör utredas.

Svenska kolinstitutet anser att de rättsliga aspekterna måste utredas ytterligare. Dels gäller det om staten har rätt att lägga begränsningar av utsläppen för företag med tillståndspliktig verksamhet med hänsyn till regeringsformens regler om äganderätten. Frågan har stor betydelse för svensk energiintensiv industri. Ytterligare en rättslig aspekt gäller om staten ska kunna dra in en utsläppsrätt som betänkandet föreslår.

Sveriges fastighetsägareförbundet instämmer med utredningen om att miljöbalkens förenlighet med de flexibla mekanismerna bör granskas närmare av miljöbalkskommittén. Även miljöbalkens förenlighet med miljööverenskommelse bör prövas.

Tilldelningsprinciper och dess effekter

LO anser att rättsläget kring ett auktionsförfarande behöver klargöras ytterligare. Därutöver behöver effekterna av en auktion belysas närmare för skilda näringar, dels energiintensiva verksamheter, dels företag som idag har koncession. De samhällsekonomiska effekterna av skilda lösningar behöver granskas samt kombinationslösningar med auktionering och annan tilldelning

Naturvårdsverket anser att möjliga kriterier för fördelningsmetod bör utredas om det finns t ex rättsliga eller konkurrensrättsliga problem med en

auktionering av utsläppsrätterna. Naturvårdsverket föreslår en vidare utredning av lämpligheten av uppströms- respektive nedströmsansatser för olika typer av utsläpp samt av möjligheterna och lämpligheten att kombinera de olika ansatserna.

Industrikommittén och Svenska Kolinstitutet vill att tilldelningsförfarandet ska utredas vidare.

Övervakning och administration

Naturvårdsverket pekar också på vikten av att det centrala register som används för utsläppshandel och det nationella systemet för inventering av utsläpp av växthusgaser är samordnade. Hur beräkningarna i systemet och hur kontroll av dessa ska utföras bör utredas ytterligare, menar verket. Bl a bör det utredas i vilken utsträckning befintliga kontroll- och rapporteringssystem i miljöbalken kan utnyttjas även för detta. Eftersom utredningens diskussion kring utformningen av sanktioner är kortfattad, bör detta utredas ytterligare. Frågan om hur övervakningsfunktionen bäst organiseras bör utredas i samband med att organisationen av ett eventuellt klimatråd enligt Klimatkommitténs förslag utreds.

Kvotplikt

Naturvårdsverket anser att en ytterligare utredning om förutsättningarna för ett kvotsystem för de fluorerade gaserna skulle vara önskvärd. Flera möjliga kriterier skulle kunna användas som fördelningsgrund, vid sidan av historiska utsläpp

Enligt *Svenska kraftverksföreningen och Sveriges elleverantörer* måste en noggrann undersökning göras angående antalet kvotpliktiga och möjligheten att upprätta en effektiv marknad.

Jordbruksverket anser att en eventuell kvotplikt i kombination med styrmedel som påverkar emissionsfaktorn bör utredas ytterligare, innan ett handelssystem införs.

Fjärrvärmeföreningen anser att innan man tar beslut om ett handelssystem ska anta en upp- eller nedströmsansats bör en noggrann studie genomföras som visar dels vilka sektorer eller delar av sektorer som bör ingå i ett handelssystem, dels var balanspunkten hamnar om flera sektorer blandas i samma system, vilket utredaren förordar.

Koldioxidskatten

Svenska kolinstitutet anser att en utredning krävs angående om Sverige kan behålla koldioxidskatten om man inför ett system med utsläppsrätter.

Statens väg och transportforskningsinstitut håller för troligt att en enhetlig internationell koldioxidskatt som system betraktat är betydligt mindre resurskrävande än internationell handel med utsläppsrätter. Detta bör utredas ytterligare, anser verket. VTI efterlyser en mer heltäckande analys och jämförelse av handel med utsläppsrätter respektive internationell koldioxidskatt, i framtida utredningar.

NUTEK anser vidare att man bör utreda om det går att utveckla ett system som finner den optimala miljöavgiften på utsläpp även över tiden. Kanske, skriver verket, kan man genom att tillåta fri handel i miljöavgiftskontrakt på avista-, termins- och optionsmarknader åstadkomma ett system där det är möjligt att locka fram en kostnadseffektiv fördelning av miljöförbättrande åtgärder och ekonomiska risker i både tid och rum.

Konkurrensförhållanden

Länsstyrelsen i Västernorrlands län vill se en branschvis kartläggning av internationella konkurrensförhållande innan beslut tas om handel med utsläppsrätter.

NUTEK anser det vara viktigt för incitamentsstrukturen och även för företag med samhällsekonomiskt strategisk verksamhet, att man inte neutraliserar kostnadseffekterna av klimatpåverkan genom undantag från ett handelssystem. Verket föreslår en utredning om hur ett system kan se ut som säkerställer konkurrensneutralitet inom ramen för en enhetlig incitamentsstruktur.

Kombination av styrmedel

Sundsvalls kommun anser att fortsatta utredningar om handel med utsläppsrätter, pågående utredningar om energiskattesystemet samt utfallet av åtgärder som sätts in successivt ska avgöra hur de olika styrmedlen som ska användas för att minska koldioxidutsläppen ska kombineras med varandra.

Svenska trädbränsleföreningen anser att vidare utredning krävs angående kombinationer av kvothandel och redan beprövade styrmedel på ett sätt så att utvecklingen för biobränslen i Sverige fortsätter.

Sänkor, metan och lustgas

Umeå universitet anser att kunskapen om hur stora sänkorna är för koldioxid i antingen biomassa eller havsvatten är bristfällig och bör leda till ökade forskningsinsatser. Även kunskapen om den naturliga avgången av metangas från torvmark med smältande permafrost borde utredas effektivare.

Jordbruksverket menar att betydande forskningsinsatser behövs angående metanutsläpp från djurhållning, innan man tar ställning till hur reduktion av metanutsläpp från jordbruket bör ske.

Lunds universitet anser att sänkor kan ha gynnsamma effekter, såväl miljömässigt som socialt och ekonomiskt, men kräver en omfattande forskningsinsats innan de kan anses vara operationellt genomförbara. Förutom säkra övervakningsmetoder krävs också metoder och institutioner för att säkerställa sänkornas tillförlitlighet över en lång tidsrymd. Det är angeläget, enligt universitetet, att forskning initieras i större skala än vad som är fallet idag. Lunds Universitet anser det kan vara en intressant möjlighet att utnyttja Mekanismer för ren utveckling för att främja en hållbar utveckling i u-länderna och samtidigt minska växthusgaserna.

Skogsstyrelsen stöder utredningens förslag om att regeringen bör utreda frågan om sänkor och är positiv till att medverka i ett utredningsarbete. Den största potentiella betydelsen för skogsbruket är enligt styrelsen sänkor. Om man i kommande åtagandeperioder får räkna in ökning respektive minskning av kolförrådet i skogarnas biomassa, kan detta påverka skogsbruket på ett påtagligt sätt.

Naturvetenskapliga forskningsrådet konstaterar att det råder stort behov av ytterligare forskning om de processer som påverkar emissioner av metan och lustgas från både skogs- och jordbruk och avfallsdeponier.

Forskning

Forskningsrådsnämnden anser att kvalificerad forskning bör främjas för att på bästa sätt utforma system för att reducera utsläpp av växthusgaser med flexibla mekanismer, och för att kunna förutse möjligheter och hinder. Kvalificerad kunskap som genereras genom forskning är av stort värde för trovärdigheten om vi ska vara framgångsrika med att implementera omfattande handel med utsläppsandelar och övertyga andra länder om att det är en effektiv metod.

ICA handlarna vill understryka Klimatkommitténs uppfattning om att forskning och utveckling är av avgörande betydelse för att komma till rätta med klimatproblemet.

Övriga förslag

Banverket anser att eftersom utredningen har ett ensidigt nationalekonomiskt perspektiv så bör fortsatt utredande belysa frågan ur de enskilda medborgarnas och de enskilda företagens perspektiv. Ett effektivt miljöarbete kräver både acceptans och rätt agerande på mikronivå, skriver verket. Eftersom verket anser att hela transportsystemet ska ingå i handelsystemet, betonar man att alternativa lösningar och effekter för trans-

portsektorn bör analyseras vidare, inklusive den bedömda effekten för resenärer och transportköpare och för utvecklingen av olika transportmedel. Exempelvis är konsekvenserna för järnvägens långsiktiga utveckling och konkurrenskraft inte alls självklara.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att redan nu påbörja arbetet med att utreda förutsättningarna för att planera genomförandet av ett handelssystem i Sverige. Detta behövs även vid ett system på EU-nivå.

Sundsvalls energi delar utredarens åsikter att ett regelverk bör tas fram angående vilka aktörer som blir skyldiga att inneha utsläppsrätter, inom vilka sektorer, tidpunkt för kvotplikt, utformning av utsläppsrätten, tilldelningsprinciper, mm. Regler för hantering av kraftvärme bör också ingå.

Svenska kolinstitutet anser att det bör utredas hur utsläppsrätterna ska värderas i företagens balansräkning. Värdet av utsläppsrätter i energiintensiva företag kan komma att utgöra en stor andel i förhållande till det egna kapitalet.

Malmö kommun påpekar att genom de lokala investeringsprogrammen för ekologisk omställning och utveckling genomförs direkta investeringar i miljöförbättrande åtgärder som kommer enskilda verksamheter till godo. En frågeställning som kan behöva belysas är därför hur handel med utsläppsrätter påverkas i de fall offentliga medel bekostar utsläppsminskningar, som med ett nytt regelsystem får ett ekonomiskt värde för den enskilde verksamhetsidkaren.

18. Övriga kommentarer

Följande kapitel består av skilda kommentarer på utredningen eller på förslagets effekter, vilka inte har passat in under rubrikerna ovan.

Energimyndigheten påpekar att tabell 4.2 på sid 75 i utredningen anger potentialer för begränsning av koldioxidutsläppen i Sverige, EU och Östeuropa. Myndigheten anser att ansatsen är intressant, men att den genom att slå ihop EU med Östeuropa kan ge missvisade uppgifter i och med de stora skillnaderna mellan olika länder i Östeuropa och EU.

Svenska bioenergiföreningen anser att incitamenten för åtgärder i det egna landet måste hållas på en sådan nivå att utvecklingen av den förnybara energi och minskningen av gasutsläpp fortsätter. Den tekniska utvecklingen måste fortsätta. För detta krävs förutom forskning och utveckling framför allt en marknad för praktiska applikationer. Svebio anser att det finns starka skäl att stimulera utvecklingen så svensk och europeisk in-

dustri blir marknadsledande när det gäller teknik för förnybar energi etc. Vidare anser föreningen att övriga växthusgaser bör inkluderas i systemet i den mån detta kan genomföras praktiskt bland annat med hänsyn till mät- och kontrollproblematiken samt administrationsfrågorna.

Fastighetsverket anser att köp och försäljning av de utsläppsrätter som eventuellt kan komma att behövas för statlig verksamhet bör samordnas av en särskild myndighet. Alternativt bör statliga myndigheter undantas från handelssystemet.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att ett handelssystem kan stärka Sveriges roll som en internationell marknadsplats. Stockholms finansmarknad har under senare år visat sig kunna frambringa flera innovativa handelssystem och instrument. Detta förhållande i förening med den framgångsrika och innovativa IT-sektorn i regionen, bör ge goda förutsättningar för Stockholm/Sverige att ta en ledarroll i uppbyggnaden av ett sådant handelssystem, anser länsstyrelsen.

Lunds universitet menar att de flexibla mekanismerna kan användas för att i någon mån påskynda arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser, men att de absolut inte kan ses som ett alternativ till verkliga minskningar av bruttoutsäppln. De tre mekanismerna är mycket kontroversiella i och med att de lämnar stora utrymmen till tolkningar, enligt universitetet. Det kan komma att utgöra ett instrument för en verklig minskning av utsläppen, men också komma att fördröja införandet av en i längden hållbar energiförsörjning. För att undvika det sistnämnda kan man sätta klimatstrategins ambitionsnivå i relation till kostnaden för genomförandet. Om man genom utnyttjande av de flexibla mekanismerna väsentligt kan sänka kostnaden för strategins införande ska klimatstrategins ambitionsnivå skärpas, det vill säga utsläppen ska minska snabbare.

Statens väg och transportforskningsinstitut (VTI) anser att eftersom handel med utsläppsrätter av det här slaget är ett pionjärarbete, så är det förknippat med omfattande risker. Detta innebär att vid jämförelse av olika alternativ för att uppnå de klimatpolitiska målen, bör de institutionella förutsättningarna och systemkostnaderna för administration mm, vägas in i analysen, utöver respektive medels interna egenskaper vad gäller t ex kostnadseffektivitet.

VTI anser att en positiv aspekt av handeln är möjligheten till riskhantering. Genom att ta positioner i olika derivat, kan företagen "hedga" sig mot osäkerheter såsom framtida politik. Förutsättningarna för en derivathandel ska utvecklas torde i hög utsträckning vara förknippat med marknadens likviditet. I betänkandet anges att statens intäkter från försäljning av utsläppsrätter kommer att bli osäkra. Givet att en derivathan-

del förekommer bör det i princip vara möjligt för staten att säkra sina intäkter från försäljning av utsläppsrätter. VTI är emellertid av uppfattningen att statsfinansiella aspekter inte bör ges en alltför framträdande roll när ekonomiska styrmedel utformas.

NUTEK diskuterar att en derivatmarknad kopplad till utsläppsrätter/miljöavgifter som sätter ett framtida pris på rätten/avgiften, ger företag möjlighet att försäkra sina investeringar i utsläppsreducering. Detta tillsammans med möjligheten som alltid finns att ersätta strategiskt viktiga sektorer med kontantersättning, möjliggör för Sverige, att av miljöpolitiska skäl gå före internationellt, utan att konkurrensneutraliteten riskeras.

Hovrätten anser att utredningarna i bilagorna 3 och 4 är av övergripande natur och närmast belyser typer av konflikter med grundlagen, EG-rätten och WTO-avtalet, vilka kan tänkas uppkomma vid skilda lösningar av ett införande av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. Hovrätten anser inte att det finns anledning att göra några djupare analyser av de frågor som behandlas i bilagorna innan man politiskt bestämt sig för vilken inriktning på ett genomförande av mekanismerna som man vill gå vidare med. Bilagorna beskriver problemställningarna som kan tänkas uppkomma vid skilda lösningar, på ett i huvudsak korrekt sätt.

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) påpekar att kostnaderna för att nå etappmålet för koldioxidutsläppen från transportsektorn förefaller avsevärt överstiga kostnaderna för att på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt nå de nationella målen. Detta leder till osäkerhet om hur de samhällsekonomiska utfallet för olika koldioxidreducerande åtgärder ska beräknas. Enligt SIKA är det viktigt att regeringen tar förnyad ställning till det transportpolitiska etappmålet, så att det kan klarläggas utifrån vilka målnivåer skuggpriset på koldioxidutsläppen bör beräknas, t ex i de samhällsekonomiska kalkyler som tillämpas inom investeringsplaneringen på väg- och järnvägsområdet.

Sundsvalls kommun vill väcka frågan om vad som händer efter år 2012, eftersom man ser en risk att kostnadseffektiva lösningar som handel med utsläppsrätter ger kortsiktiga lösningar i första hand.

Naturskyddsföreningen anser att det är i högsta grad oetiskt att vi som historiskt sett har nyttjat mest fossil energi, har byggt upp ett högt materiellt välstånd som orsakar höga per capita utsläpp, inte tycks ha råd att miljöanpassa vårt samhälle. Flera företrädare från relativt fattiga länder har påtalat att det hjälper dem bäst på sikt om vi förändrar vår egen icke hållbara livsstil.

Svenska kraftverksföreningen och Sveriges Elleverantörer anser att åtgärder mot utsläpp av växthusgaser måste utformas mot bakgrund av den pågående utvecklingen på energiområdet i Sverige och Europa. Styrmedlen måste så långt som möjligt vara harmoniserade på europeisk nivå. Ingrepp i den avreglerade marknadens funktionssätt, kommer att leda till suboptimeringar och minskad effektivitet. Varje land måste, enligt föreningarna, ansvara för de utsläpp av växthusgaser som görs inom det egna landet. När det gäller statens möjligheter att köpa utsläppsrätter för att kompensera för att sektorer utanför handelssystemet inte klarat sina åtaganden, tolkar föreningarna detta som att sektorerna inom handelssystemet i ett sådant läge åläggs en större börda än vad som var tänkt inledningsvis (den aktuella budgetperioden). Sektorer utanför systemet subventioneras därmed och en orimligt stor börda kan komma att läggas på de förstnämnda. Detta understryker behovet av ett initialt system som på ett enkelt sätt successivt kan utökas till att omfatta samtliga sektorer, med ev några få undantag där konkurrensen utanför EU sätter begränsningarna.

I-världen måste vara vägledande till en rättvis fördelning av världens resurser anser *Fältbiologerna*. I-länderna måste ändra sin samhällsstruktur och hela målsättningen med ekonomin till att bli resurssnål. Således har det också betydelse *var* utsläppen sker och med vilken fördelning över världen.

Svenska bioenergiföreningen (Svebio) hänvisar till sid 75 och Vattenfalls tabell som visar kostnader och besparingspotentialer för olika åtgärder att begränsa koldioxid. Eftersom inget underlag utöver tabellen presenteras anser föreningen att relevansen i siffrorna är mycket svår att bedöma. Skillnaden i kostnader mellan värmepump i villa och pellets har Svebio svårt att tro på. I praktiken anses dessa alternativ relativt likvärdiga ekonomiskt som oljeersättare. Används pellets uppnås dessutom en betydligt kraftigare koldioxidreduktion räknat per uppvärmningsobjekt. Svebio sätter frågetecken också beträffande en del andra kostnadsuppgifter och förelår att tabellen stryks som underlag i den fortsatta hanteringen.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser det viktigt att systemet blir långsiktigt och stabilt, samt att fungerande termins- och optionshandel är en nödvändighet.

Statens väg och transportforskningsinstitut (VTI) anser att konsekvensanalysen över olika mekanismers inverkan på bruttonationalprodukten är värdefull. Däremot är det beklagansvärt, enligt institutet, att en miljöekonomisk utredning inte kommenterar det faktum att BNP är ett yt-

terst approximativt välfärdsmått, som i mycket ringa utsträckning inkluderar miljökostnader och andra ”indirekta” effekter. I nuläget kan läsaren få intrycket av att reduktionen av växthusgaser innebär en samhälls-ekonomisk förlust (sid 59). Visserligen är kostnaderna av växthusgasutsläpp inte kända, men det råder ändå samstämmighet om att dess utgör ett problem och åtminstone på längre sikt medför stora samhällsekonomiska kostnader.

VTIs uppfattning är att den del av betänkandet som behandlar potential och marginalkostnader borde varit mer omfattande (sid 74ff). Exempelvis efterlyser institutet en särredovisning av potential på lång sikt. Ett intressant komplement till de reningskostnader som redovisas, skulle kunna utgöras av välfärdsminskningens omfattning. Det förefaller troligt att den kortsiktiga effekten av koldioxidskatt eller annat ekonomiskt styrmedel skulle medföra en minskning av transportkonsumtionen snarare än övergång till alternativa drivmedel eller bilar med lägre bensinförbrukning, vilket däremot kan vara en lösning på längre sikt. Omsättningstiden för vagnparken utgör här en betydande restriktion. Det finns empiriskt stöd för att priselasticiteten på drivmedel är högre på lång sikt än på kort, vilket hänger samman med långsiktiga substitutionsmöjligheter beträffande drivmedel och biltyper. På längre sikt har förändringar av trafikgenererande strukturer stor potential. VTI menar att samhällsplaneringen är en avgörande faktor för trafikarbetet och därmed för omfattningen av växthusgasutsläpp. Fysisk planering bör tillsammans med andra relevanta institutionella faktorer utformas på ett sätt som minskar trafikarbetet.

VTI påpekar vidare att utsläppsrätter kan ses som ett alternativ till ytterligare beskattning för transportsektorn. Med den uppströmslösning som föreslås i betänkandet skulle resultaten bli identiska. Betänkandet borde, enligt VTI innehålla en analys av vilka prisnivåer som krävs för att klimatmålet ska nås. Rent allmänt bör påpekas att samtliga åtgärder för utsläppsreduktion som redovisas i Tabell 4.2 och bilaga 5 är exempel på substitut som möjliggör en oförändrad produktion/konsumtion. Därför anser VTI att begreppet reningskostnad bör ges en vidare innebörd så att den även avspeglar de välfärdsminskningar som en minskad konsumtion medför. Ur denna synvinkel anser VTI att efterfrågefunktionens utseende (för personbilar och villavärme etc) är väl så intressant som kostnader för att utnyttja alternativa bränslen etc. Informationen är inte kritisk till systemets funktion men behövs för att förutsäga dess effekter.