

Kommittédirektiv

Möjligheterna att utnyttja
Kyotoprotokollets
flexibla mekanismer i Sverige

Dir
1999:25

Beslut vid regeringssammanträde den 25 mars 1999.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att undersöka möjligheterna att introducera klimatkonventionens Kyotoprotokolls s.k. flexibla mekanismer i Sverige och lämna underlag till förslag till hur dessa mekanismer kan tillämpas i Sverige. Med flexibla mekanismer menas här former för överföring av utrymme för utsläpp av klimatpåverkande gaser mellan konventionsparter t.ex. handel med utsläppsrätter. I de fall denna överföring är knuten till specifika investeringsprojekt kallas mekanismerna gemensamt genomförande (joint implementation) eller mekanismen för en ren utveckling (clean development mechanism). Kostnaderna för att ytterligare begränsa utsläppen av koldioxid i Sverige är höga jämfört med flertalet industriländer. Användning av Kyotoprotokollets mekanismer skulle kunna minska kostnaderna för åtgärderna betydligt.

En jämförelse av system med bilateral statlig handel med utsläppsrätter respektive handel med utsläppsrätter på företagsnivå skall genomföras. Förslag till handel på företagsnivå skall särskilt beakta verksamheter för vilka i dag låg eller ingen koldioxidskatt betalas.

De särskilda förutsättningar som en fortsatt integration av europeisk el- och gashandel medför för ett kommande internationellt utbyte av utsläppsutrymmen skall beaktas.

Fördelnings- och konkurrenseffekter av att använda flexibla mekanismer skall analyseras. Vidare skall det undersökas hur tillämpningen av flexibla mekanismer kan förenas med gällande lagstiftning på området och vilka förändringar av denna som kan aktualiseras vid införandet av ett system med flexibla mekanismer.

Utredningen skall redovisa sina slutsatser till regeringen senast den 31 december 1999.

Bakgrund

FN:s ramkonvention om klimatförändringar

I enlighet med regeringens proposition om åtgärder mot klimatpåverkan m.m. och riksdagens beslut med anledning därav har riksdagen godkänt den ramkonvention om klimatförändringar (SÖ 1993:13) som undertecknades under Förenta nationernas konferens om utveckling och miljö i Rio de Janeiro år 1992 (prop. 1992/93: 179, bet. 1992/93 :JoU19, rskr. 1992/93:361). Konventionen ger utrymme för gradvisa förändringar och preciseringar av åtaganden och åtgärder mot klimatförändringar. Konventionen innehåller inte några kvantifierade eller tidsbestämda åtaganden för enskilda länder.

Sverige har dock i likhet med andra länder uttalat ett nationellt mål för utsläppsbegränsningar av koldioxid och andra växthusgaser. Parterna i klimatkonventionen ges möjlighet till s.k. gemensamt genomförande av utsläppsbegränsningar. Detta innebär att åtgärder i ett land skall kunna räknas av som del av uppfyllandet av ett annat lands åtagande. Härigenom främjas en kostnadseffektiv fördelning av åtgärder mellan länder, vilket är en av konventionens principer. Kriterier för gemensamt genomförande skulle fastläggas vid den första partskonferensen år 1995. Partskonferensen beslutade emellertid i stället att genomföra en försöksperiod för s.k. gemensamt genomförda aktiviteter (activities implemented jointly), under vilken ingen kreditering skulle ske. Rapporteringskriterier fastställdes för att göra en systematisk bearbetning av erfarenheterna möjlig. Vid den tredje partskonferensen i Kyoto 1997 antogs dock ett protokoll med en ny överenskommelse om industriländernas utsläpp av växthusgaser under perioden 2008–2012, vari gemensamt genomförande ingick som en av flera s.k. flexibla mekanismer. De ytterligare mekanismer protokollet anvisar utöver gemensamt genomförande är dels handel med utsläppsrätter och dels den s.k. mekanismen för ren utveckling (clean development mechanism) Vid det fjärde partsmötet i Buenos Aires år 1998 beslutades om en handlingsplan för att närmare definiera ett regelverk för dessa mekanismer.

EU:s klimatpolitiska åtagande

EU och dess medlemsstater har åtagit sig att gemensamt minska utsläppen av koldioxid och vissa andra växthusgaser under perioden 2008–2012 till 92 % av 1990 års nivå. EU-länderna har vidare i rådsslutsatser i juni 1998 redovisat hur åtagandet skall fördelas mellan medlemsstaterna.

Sverige skall enligt denna fördelning begränsa utsläppen av protokollets växthusgaser till högst 104 % av 1990 års nivå.

Klimatpolitiska beslut, utredningar och åtgärder i Sverige

Den svenska klimatpolitiken grundar sig på riksdagens beslut år 1993 (prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:361). Genom riksdagsbeslutet fastlades den nationella strategin att koldioxidutsläppen från fossila bränslen skulle stabiliseras på 1990 års nivå år 2000 för att därefter minska. I beslutet betonades att klimatpolitiken bör utformas i ett internationellt perspektiv och med jämförande av åtgärder i andra industriländer. Riksdagen beslutade också att Sverige skulle inleda omedelbara insatser i de baltiska länderna i syfte att effektivisera deras energisystem. Vidare angavs att sådana åtgärder i framtiden i enlighet med klimatkonventionens stadgande om gemensamt genomförande till del skulle kunna räknas som svenska insatser mot klimatpåverkande gaser. Sverige borde genomföra kostnads-effektiva insatser såväl nationellt som internationellt. Att formerna för gemensamt genomförande inte hade fastlagts borde inte utgöra ett hinder för klimatpolitiskt motiverade svenska åtgärder i Baltikum och andra östeuropeiska länder. Riksdagen angav även att insatser av motsvarande slag i viss utsträckning skulle kunna göras i utvecklingsländer. Statens energimyndighet har ansvaret för denna verksamhet sedan år 1998.

I den klimatpolitiska propositionen konstaterades vidare att s.k. överlåtbara utsläppskvoter är instrument som kan ge kostnadseffektiva lösningar, men att det återstod ett omfattande arbete innan sådana system kunde tillämpas i det internationella regelverket på miljöområdet. En särskild utredare tillkallades av regeringen år 1993 för att belysa möjligheterna till gemensamt genomförande och samarbete med andra länder för att uppfylla åtaganden enligt klimatkonventionen. Utredaren redovisade i betänkandet *Gemensamt genomförande* (SOU 1994:140) vissa tillämpningsproblem främst rörande möjligheterna att kvantitativt uppskatta effekterna av gemensamma åtgärder.

Utredaren ansåg att takten i utvecklingen av en strategi för gemensamt genomförande borde stämmas av mot den internationella utveck-

lingen när det gällde klimatkonventionen och mot övriga inslag i svensk energipolitik. Möjligheterna att skapa incitament för insatser från näringslivet genom koncessions- och skattelagstiftning borde utredas närmare med beaktande av den kommande miljöbalkens utformning, konventionens beslut om kriterier och i ett Europaperspektiv.

De svenska insatserna under den av parterna till klimatkonventionen beslutade pilotfasen har i samråd med mottagarländerna rapporterats enligt kriterierna för activities implemented jointly. De utgör till antalet en betydande andel av samtliga rapporterade projekt.

1997 och 1998 års riksdagsbeslut

I riksdagens energipolitiska beslut år 1997 (prop. 1996/97:84 bet. 1996/97 NU12, rskr. 1996/97:212) angavs riktlinjer för en minskad klimatpåverkan från energisektorn. Riktlinjerna innebär bl.a. att strategin för en minskad klimatpåverkan från energisektorn skall utformas mot bakgrund av jämförelser med faktiskt vidtagna åtgärder i andra länder för att undvika att Sverige åtar sig en väsentligt större börda på den svenska industrin än vad konkurrentländerna lägger på sina industrier. Utsläppen av koldioxid i Sverige begränsas så långt det är möjligt med hänsyn till konkurrenskraft, sysselsättning och välfärd. Vidare bör en rättvis fördelning utgå från att konkurrensutsatt verksamhet som energiintensiv industriell produktion och elproduktion ges likartade förutsättningar oavsett i vilket land produktionen sker. I beslutet angavs även att utvecklingen mot en alltmer internationell elmarknad nödvändiggör att åtgärder mot utsläpp från elproduktion samordnas inom Europa så långt detta är möjligt. Vidare anfördes att Sverige som medlem i den Europeiska Unionen borde vara pådrivande i det internationella klimatarbetet, verka för en gemensam klimatpolitik, effektiva styrmedel och samverkan med andra länder genom gemensamt genomförande. Energipolitiskt motiverade internationella klimatin-satser ingår som en viktig del i strategin för minskad klimatpåverkan från energisektorn. Insatserna skall huvudsakligen inriktas på bilateralt och multilateralt samarbete inom ramen för klimatkonventionen.

I 1998 års miljöpolitiska proposition (prop. 1997/98:145) konstaterade regeringen att nya frågor aktualiserats och nya omständigheter tillkommit sedan 1993 års klimatpolitiska beslut. Sverige är sedan år 1995 medlem i den Europeiska unionen, riksdagen har fattat ett nytt energipolitiskt beslut och Sverige har jämte övriga EU-länder notifierat det juridiskt bindande protokoll som förhandlades fram under klimatkonventionens tredje partsmöte i Kyoto i december 1997. Mot denna bakgrund har regeringen en kommitté (M 1998:06) med uppgift att med

utgångspunkt i resultaten vid klimatkonventionens tredje partsmöte i Kyoto och mot bakgrund av EU:s gemensamma åtagande presentera förslag till en strategi med åtgärdsprogram som lägger stor vikt vid kostnadseffektivitet. Utgångspunkter för programmet skall vara Sveriges ansvar för EU:s gemensamma åtagande och riksdagens beslut om klimat- och energipolitiken. I den miljöpolitiska propositionen aviserade regeringen att en särskild expertutredning till stöd för den parlamentariskt sammansatta klimatkommittén skall granska hur de s.k. flexibla mekanismerna i Kyotoprotokollet för balansering av utsläpp mellan protokollets parter kan introduceras i Sverige. I propositionen har regeringen också lämnat ett förslag till miljö kvalitetsmål för minskad klimatpåverkan.

Flexibla mekanismer i Kyotoprotokollet

De åtgärder för att begränsa utsläpp av växthusgaser som Sverige redan vidtagit innebär att marginalkostnaden för ytterligare begränsning av koldioxidutsläpp är högre än i flertalet industriländer. Användning av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer kan minska kostnaderna för åtaganden betydligt. Mekanismerna är viktiga för att uppnå den kostnadseffektivitet som är en av konventionens principer. De bör enligt Kyotoprotokollet ses som medel för att komplettera åtgärder i det egna landet med åtgärder i andra länder. Protokollet anvisar tre slag av flexibla mekanismer, nämligen handel med utsläppsrätter, gemensamt genomförande (Joint Implementation) och mekanismen för en ren utveckling (Clean Development Mechanism, CDM). De två senare mekanismerna är former för överföring av utsläppsutrymme, som knyts till specifika investeringsprojekt. Mekanismen för en ren utveckling är en form av gemensamt genomförande med värdländer utan kvantitativa åtaganden som även syftar till att bidra till en hållbar utveckling i värdlandet. Arbetet med utformning av regelverk och riktlinjer för bl.a. verifiering och kontroll fortsätter i de internationella klimatförhandlingarna. En central fråga är i vilken omfattning Kyotoprotokollets flexibla mekanismer skall kunna användas för att uppfylla nationella åtaganden.

För mekanismen för en ren utveckling anges i protokollet att insatser skall kunna tillgodoräknas från år 2000 medan det för de två övriga mekanismerna inte redovisas någon starttidpunkt. De fortsatta förhandlingarna syftar till att ytterligare precisera de internationella förutsättningarna och ramverket för flexibla mekanismer. Beträffande gemensamt genomförande har intresset särskilt riktats mot problemet att säkerställa att projekten innebär faktiska utsläppsbegränsningar och

att de utgör tillskott till åtgärder som skulle vidtagits under alla omständigheter.

När det gäller handel med utsläppsrätter har viktiga frågor varit om handeln skall avse delar av ett tilldelat utsläppsutrymme och/eller certifikat motsvarande genomförda utsläppsminskningar. En annan viktig fråga är vilka aktörerna på marknaden skall vara.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att undersöka möjligheter och förutsättningar för att tillämpa Kyotoprotokollets flexibla mekanismerna i Sverige och lämna underlag till förslag till en sådan tillämpning. Utredarens arbete skall ha sin utgångspunkt i riksdagens beslut om klimat- och energipolitiken, de riktlinjer och kriterier som utformats i Kyotoprotokollet, beslut vid klimatkonventionens fjärde partskonferens och resultatet av det arbete som utförs av den interdepartementala arbetsgruppen för en översyn av energiskattesystemet. Utredaren bör beakta förslag till utformning av mekanismerna som framkommer internationellt. Uppdraget innefattar såväl handel med utsläppsrätter som tillgodoräkande av utsläppsreduktioner till följd av gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Att belysa förutsättningar eller effekter av tillämpningen av dessa mekanismer i värdländerna ingår inte i uppdraget.

Inriktningen skall vara att en internationell tillämpning av flexibla mekanismer kan ske först sedan klimatkonventionens parter fattat beslut om ytterligare regler och riktlinjer. Det väntas ske vid klimatkonventionens sjätte partskonferens år 2000.

Formerna för energipolitiskt motiverade klimatinsatser med internationell inriktning som utgör en del av 1997 års energipolitiska överenskommelse har nyligen utvärderats och faller utanför utredningsuppdraget.

Internationell handel med utsläppsrätter kan komma i fråga antingen för företag eller som en uppgift för staten. En jämförelse mellan dessa huvudalternativ skall genomföras av utredaren. När det gäller handel på företagsnivå skall möjligheten studeras att inom landet introducera handel med utsläppsrätter för de gaser som upptas i Kyotoprotokollet i avvaktan på att en internationell handel etableras. Förslag till ett sådant system skall vara utformade så att den inhemska handeln i ett senare skede kan kopplas till en internationell handel. Förslag till handel på företagsnivå skall särskilt beakta verksamhet som i dag saknar eller har låg koldioxidbeskattning. Utredaren skall också analysera förutsättningar för att inkludera ytterligare verksamheter utöver dessa i handeln. Konsekvenserna av att inkludera energiomvandling baserad på förny-

bar energi skall analyseras. De särskilda förutsättningar som en fortsättning av integrationen av nordisk respektive europeisk el- och gas-handel medför för behovet av ett internationellt utbyte av utsläppsutrymme skall uppmärksammas.

När det gäller handel på nationell nivå skall utredaren särskilt uppmärksammas frågor som hänger samman med den inledande fördelningen av utsläppsrätter. Denna fördelning skall vara i överensstämmelse med WTO:s och EU:s regelverk och statsstödsregler samt konkurrenslagstiftningen. Fördelnings- och konkurrens effekter av den initiala fördelningen skall noggrant belysas särskilt med avseende på nyetableringar och nedläggningar av företag. Utsläppsrätternas giltighetstid och myndigheternas rätt att dra in dem eller att vid behov (skärpta utsläppsreduktionskrav) reducera den nominella volymen skall diskuteras.

När det gäller gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling skall utredaren belysa hur de regler och riktlinjer som anges i klimatkonventionen i Sverige skulle kunna tillämpas för svenska företag. En sådan tillämpning skall vara i överensstämmelse med högt satta miljö- och klimatpolitiska ambitioner och de energipolitiska målen. Det skall vidare analyseras vilka förändringar som krävs i den svenska lagstiftningen vid införande av ett system med utsläppshandel eller gemensamt genomförande. Behovet av föreskrifter och kontroll av utsläppen på företags- eller anläggningsnivå skall analyseras. Konsekvensberäkningar för olika avgränsningar av omfattningen av handel med utsläppsrätter till olika kollektiv skall genomföras. Sådana kollektiv kan vara exempelvis importbränsleföretag, kraft- och värmeverk samt energiintensiv industri. Konsekvenserna av exempelvis utsläppsrestriktioner i koncessionsvillkor, kvittning av certifikat mot skattelättnader, skatterabatter eller skatteåterbetalning – helt eller delvis – skall belysas.

Ett alternativ till decentraliserad handel och hantering av utsläppscertifikat är att staten ombesörjer import av certifikat eller handlar med internationella utsläppsrätter. Det är då viktigt att analysera hur verksamheten skall finansieras och administreras. Dessa frågor skall analyseras av utredaren. För gemensamt genomförande i statlig regi skall en förutsättning vara att åtskillnad görs mellan upphandlings- och utförarfunktion när det gäller insatser som finansieras över budgeten. Utredaren skall också bedöma de ytterligare finansieringsbehoven och de statsfinansiella konsekvenserna för de alternativ som belyses. Effekter på industrins konkurrenskraft, konkurrenssituationen på marknaden och EG:s bestämmelser om den inre marknaden skall uppmärksammas.

Betydelsen och konsekvenserna för de flexibla mekanismernas funktion av väderleksbetingade svängningar i vattenkraftsproduktionen

och de därav betingade variationerna i fossilbränsleanvändningen inom el- och värmeproduktionen skall beaktas.

Arbetets genomförande, tidsplan m.m.

Utredningen skall redovisa en delrapport till regeringen senast den 1 september 1999 och avsluta sitt arbete senast den 31 december 1999. Utredaren skall löpande ha kontakt med och redovisa resultat till kommittén för översyn av åtgärder inom klimatområdet (M 1998:06).

Annex B länders utsläppsåtaganden och bördefördelningen inom EU

Kvantifierat åtagande om begränsning eller minskning av utsläpp i procent av utsläpp år 1990

Part	Åtagande %	EU:s bördefördelning
Australien	108	
Belgien	92	93
Bulgarien*	92	
Danmark	92	79
Estland*	92	
EU	92	
Finland	92	100
Frankrike	92	100
Grekland	92	125
Irland	92	113
Island	110	
Italien	92	94
Japan	94	
Kanada	94	

Kroatien*	95	
Lettland*	92	
Liechtenstein	92	
Litauen*	92	
Luxemburg	92	72
Monaco	92	
Nederländerna	92	94
Norge	101	
Nya Zeeland	100	
Polen*	94	
Portugal	92	127
Rumänien*	92	
Ryska federationen*	100	
Schweiz	92	
Slovakien*	92	
Slovenien*	92	
Spanien	92	115
Storbritannien	92	88
Sverige	92	104
Tjeckien*	92	
Tyskland	92	79
Ukraina*	100	
Ungern*	94	
USA	93	
Österrike	92	87

Konsekvenserna av att införa styrmedlet tak och handel med utsläppsrätter i befintlig lagstiftning

av Birgitta Leyser

Förord

Syftet med studien är att se hur ett styrmedel som tak och handel med utsläppsrätter skulle kunna konstrueras som ett nationellt system. Del I av studien behandlar de kriterier som kan vara betydelsefulla vid utformningen av det nya styrmedlet. I del II sker en genomgång av konsekvenserna av att införa styrmedlet i befintlig lagstiftning. Med befintlig lagstiftning avses i det här fallet miljöbalken, grundlagen samt viss EG-lagstiftning. Jag vill också rikta ett tack till f.d. justitierådet, professor Bertil Bengtsson samt professorerna Gabriel Michanek samt Staffan Westerlund för att de har läst och lämnat värdefulla synpunkter på hela eller delar av mitt manuskript.

Innehåll

Sammanfattning	243
I Kriterier för utformningen av styrmedlet tak och handel med utsläppsrätter	245
1 Allmänt om styrmedlet tak och handel med utsläppsrätter	245
2 Fastställande av tak samt utseende av adressat	247
2.1 Fastställande av tak	247
2.2 Utseende av adressat	247
3 Tilldelning	250
3.1 Tilldelningsformer	250
3.2 Möjligheten att korrigera tilldelningen eller dra in tilldelade utsläppsrätter	250
4 Kontroll- och sanktionssystem	252
4.1 Kontroll	252
4.2 Sanktioner	254
II Konsekvenserna av att införa styrmedlet tak och handel med utsläppsrätter i befintlig lagstiftning	256
5 Miljöbalken	256
5.1 Behovet av att särreglera koldioxidfrågan	256
5.2 Den integrerade bedömningen	257
5.3 Regleringen av koldioxid i relation till andra miljökrav	257
5.4 De ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna	258
5.5 Talerätten frångås	261

6	Fördelningen av utsläppsrätter och förenligheten med grundlagen	262
6.1	Tillstånds rättskraft för befintliga verksamheter	262
6.2	De rättsliga konsekvenserna enligt grundlagen av en auktion	265
6.3	De rättsliga konsekvenserna enligt grundlagen av en historisk baserad tilldelning	266
6.4	Rättsläget för verksamheter som saknar tillstånd och för nya verksamheter.....	268
6.5	Rättsläget vid en korrigerig av tilldelning	269
6.6	Rättsläget för uppströmsverksamheter.....	269
7	Förenligheten med EG-lagstiftningen	271
7.1	IPPC-direktivet	271
7.2	Förslag till direktiv om beskattning av energiprodukter.	273
7.3	Förenligheten med konkurrenslagstiftningens regler om statsstöd.....	274
7.3.1	Statsstöd och relationen till förorenar betalar principen	274
7.3.2	Kriterier för statsstöd	275
7.3.3	Statsstöd för miljöskydd	278

Sammanfattning

- Ett styrmedel som tak och handel med utsläppsrätter syftar till att uppnå miljömål på ett kostnadseffektivt sätt. Till skillnad från styrmedlet skatter anger lagstiftaren ett tak, dvs en gräns för hur stort det samlade utsläppet får vara på ekosystemet från en grupp av förorenare. Taket kan utformas så att det sänks i etapper tills målet om utsläppsminskning är uppnått. Inom ramen för det fastställda taket verkar handeln som en drivfjäder för att företagaren ska vidta åtgärder där de är som mest kostnadseffektiva ur miljösynpunkt.
- Den svenska miljöbalken saknar liknande styrmedel för att åtgärda ett storskaligt miljöproblem. Införandet av ett system med tak och handel med utsläppsrätter kräver ny lagstiftning. Styrmedlet skulle kunna regleras i ett kapitel i miljöbalken.
- Miljöbalken integrerar bedömningen av olika miljöfrågor. Det medför att frågor om bland annat utsläpp, buller, kemikalier, avfall och naturresurser bedöms i ett sammanhang. Om koldioxidutsläppen ska regleras separat medför det att frågan om dessa utsläpp tas bort från den integrerade bedömningen.
- Företagare som deltar i handelssystemet måste ändå ta hänsyn till det tillstånd som reglerar andra miljökrav. Det kan leda till en komplikation vid införandet av systemet med tak och handel och handel med utsläppsrätter. Hur problemet ska lösas blir ett viktigt spørsmål.
- Det är betydelsefullt att utredningen tar ställning till om koldioxidfrågan ska hanteras *inom ramen* för den nuvarande ambitionsnivån i miljöbalken eller om ambitionsnivån ska höjas. En höjning av ambitionsnivån kräver en ändring av 2 kapitlet miljöbalken. Höjs ambitionsnivån får företagarna en extra kostnad för sitt miljöskydd i jämförelse med vad de har idag. Samtidigt åsidosätts inte något annat miljöskydd. Om utredningen väljer att prioritera koldioxidfrågan inom ramen för den nuvarande ambitionsnivån i miljöbalken behöver företagarna inte åläggas mer kostnader. Resultatet kan då i ett enskilt fall bli att det inte är det mest kostnadseffektiva lösningarna som nås ur miljösynpunkt.
- Införandet av ett system med tak och handel med utsläppsrätter innebär att talerätten måste frångås. Talerätten i miljöbalken ger den

som en dom eller ett beslut angår en rätt att överklaga t.ex. en tillståndsmyndighets beslut om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet.

- Val av tilldelningsform har betydelse för om staten kan anses vara skyldig att enligt grundlagen utge ersättning till befintliga verksamheter med tillstånd. Väljer lagstiftaren ett auktionsförfarande betraktas det som ett expropriationsliknande ingrepp. Ett sådant ingrepp anses tillåtet enligt 2 kap 18 regeringsformen då det tillgodoser angelägna allmänna intressen som t.ex. miljöintressen. Där emot framgår det klart av samma lagrum att det allmänna är skyldigt att ersätta befintliga verksamhetsutövare. Vid en historiskt baserad tilldelning behåller befintliga företagare sin rätt till utsläpp. Dock medför separeringen av koldioxidfrågan från den integrerade bedömningen i miljöbaken samt fastställandet av ett krympande tak, eventuellt i etapper, ett ingrepp i den enskildes rätt att få bedriva sin verksamhet. En sådan rådgighetsinskränkning är tillåten men torde inte grunda någon rätt till ersättning enligt regeringsformen.
- IPPC-direktivets generella principer om energieffektivitet och användandet av bästa möjliga teknik kan utgöra ett hinder mot införandet av ett system med tak och handel med utsläppsrätter. Däremot bör principen att ingen betydande förorening förorsakas inte utgöra något hinder mot införandet av ett sådant system.

I Kriterier för utformningen av styrmedlet tak och handel med utsläppsrätter

1 Allmänt om styrmedlet tak och handel med utsläppsrätter

Ett styrmedel som tak och handel med utsläppsrätter syftar till att uppnå miljömål på ett kostnadseffektivt sätt. Styrmedlet utgör en kombination av ett administrativt och ekonomiskt styrmedel. Taket är administrativt i den bemärkelsen att det anger den rättsliga gränsen för hur stort det samlade utsläppet får vara på ekosystemet från en viss av lagstiftaren utsedd adressat.¹ Det ekonomiska inslaget i instrumentet är att inom ramarna för det fastställda taket verkar handeln som en drivfjäder för att företagen ska vidta åtgärder där de är som mest kostnadseffektiva ur miljösynpunkt. Taket kan utformas så att det sänks i etapper tills målet om utsläppsminskning är uppnått.

Styrmedlet tak och handel med utsläppsrätter har utvecklats främst i USA. Landet har en tjugoårig erfarenhet av olika ”bubbelregleringar”. Experimenterandet ledde fram till utformningen av styrmedlet tak och handel med utsläppsrätter. År 1990 introducerades styrmedlet i den amerikanska luftvårdslagen under benämningen försurningsprogrammet. Programmet ansågs vara innovativt även på hemmaplan. För första gången fastställdes genom lagstiftning ett nationellt tak för totalutsläpp och ett system med en rikstäckande handel med utsläppsrätter infördes. Styrmedlet är också utformat för att åtgärda ett storskaligt miljöproblem. Styrmedlet introducerades efter att det amerikanska naturvårdsverket kommit till insikt om att de miljö kvalitetsnormer som hade utarbetats i USA inte räckte till för att åtgärda

¹ Detta är en av skillnaden mellan systemet med tak och handel och skatter.

gränsöverskridande utsläpp.² Redan nu visar resultat att utsläppen har halverats i jämförelse med 1980 års utsläppsnivå.³

I Europa är erfarenheterna av ett system med handel med utsläppsrätter inte lika omfattande som i USA. Men exempel finns även här, EG:s förordning 3093/94 tillåter en samverkan mellan producenter för att fasa ut ozonförstörande ämnen. Även Sverige har vissa erfarenheter på området genom det beslätade systemet handel med mjölkkvoter.⁴

Den svenska miljöbalken saknar liknande styrmedel för att åtgärda ett storskaligt miljöproblem. Miljöbalken innehåller inslag av samverkan mellan förorenare genom regler om grupp-prövning och miljö-kvalitetsnormer. Grupp-prövning avser främst en prövning av ett fåtal verksamheter där samverkan mellan företagare måste godkännas av myndighet.⁵ Miljökvalitetsnormer som instrument är knutet till en individuell prövning av verksamheter som gör det mer anpassat för att åtgärda lokala och regionala miljöproblem. Dessutom är instrumentet lagtekniskt ofullgånget att det förefaller tveksamt om det kommer att fungera i praktiken. En betydelsefull brist utgör avsaknaden av återkoppling mellan miljökvalitetsnormen och förorenaren.⁶

² Leyser, B, Superbubblor, ett sätt att åtgärda storskaliga miljöproblem, Miljörättslig tidskrift 1996:3 s 369.

³ Ellerman, D m fl Emission Trading under the U.S. ARP, Evaluation of Compliance Costs and Allowances Market Performance, Massachusetts Institute of Technology, Center for Energy and Environmental Policy Research, 1997 s 5.

⁴ Systemet som regleras i förordning (1999:1319) om mjölkkvoter m.m. har kommit till genom EG:s förordningar 3950/92 och 536/93. Förordningarna reglerar överskottsproduktionen av mjölk inom EU.

⁵ Grupp-prövning regleras i miljöbalken 16 kap. 8§ och miljökvalitetsnormer och åtgärdsplaner i miljöbalken 5 kap.

⁶ För mer ingående läsning om miljökvalitetsnormer som instrument. Se Gipperth, L, Miljökvalitetsnormer, En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål, doktorsavhandling, Uppsala universitet, 1999.

2 Fastställande av tak samt utseende av adressat

2.1 Fastställande av tak

Taket kan anges att omfatta den totalt tillåtna mängden koldioxid som får släppas ut inom ett visst tidsintervall t.ex. ett år.⁷ Det är av stor betydelse att det tak som fastställs är väldefinierat då taket utgör utgångspunkten för tilldelningen av utsläppsrätter. Taket kan utformas så att det sänks i etapper tills målet om utsläppsminskning är uppnått.

Det finns flera fördelar med att fastställa taket i författning. Under förutsättning att lagstiftaren kopplar regler till taket som binder myndigheter och enskilda företagare att genomföra utsläppsminskningen är taket rättsligt bindande. Det medför en rättsverkan för myndigheter och företagare i två avseenden. Det ena är att lagstiftaren eller den ansvariga myndigheten inte får tillhandahålla adressaterna mer utsläppsrätter än vad det fastställda taket anger. Det andra är att vid avstämningen måste företagarnas utsläpp korrespondera med de utsläppsrätter de innehåft på sina konton.⁸ Fastställs taket dessutom i lag och inte i förordning ges utrymme åt en offentlig debatt om hur långtgående utsläppsminskningen ska vara ur t.ex. miljösynpunkt. Det medför en öppenhet gentemot såväl den egna befolkningen som andra nationer.

2.2 Utseende av adressat

Lagstiftaren bör även utse en adressat som utsläppsminskningen ska omfatta. Adressaten utgör de företagare som inom ramen för det fastställda taket har möjlighet att släppa ut koldioxid. Adressaten kan t.ex. vara en viss bransch. Rätten måste också individualiseras. Rätten att släppa ut får företagarna först när de får tillgång till de utsläppsrätter

⁷ Genomgående i denna rapport används koldioxid som exempel. Regleringen kan givetvis omfatta de övriga fem klimatpåverkande gaserna som Kyotoprotokollet anger: metan, dikväveoxid (lustgas), fluorkolväten, perfluorkolväten samt svavelhexafluorid. Se Kyotoprotocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, FCCC/CP/1997/L7/Add.1.10 december 1997, art 3.7.

⁸ En viss avräkning kan ske för de fall lagstiftaren väljer ett system som tillåter att utsläppsrätter sparas över en längre tidsperiod. Kontrollen vid avstämningen behandlas mer ingående i avsnitt 4.2.

som utfärdas av en myndighet vilken är behörig att utfärda rättigheten. Denna uppgift skulle kunna ligga på Naturvårdsverket. Det medför att om lagstiftaren skulle t.ex. utse kraftverk som adressat för utsläppsminskningen får endast de kraftverk släppa ut som har utsläppsrätter. En utsläppsrätt medför en rätt att släppa ut en viss mängd av koldioxid t.ex. ett ton. Företagare som befinner sig inom samma adressatkategori, men som inte innehar utsläppsrätter får således inte släppa ut koldioxid.

Vad gäller frågan om utseende av adressat lämpar ett system med tak och handel med utsläppsrätter särskilt väl för större punktkällor. Det visar erfarenheterna från de amerikanska försurnings- och Reclaimprogrammen. Det amerikanska försurningsprogrammet riktar sig till kraftverk.⁹ Vid utformningen av Reclaimprogrammet ansåg lagstiftaren att bilarna utgjorde den största källan för utsläpp av svaveldioxid och kväveoxid. Trots detta utsåg lagstiftaren industrierna som adressat för systemet med tak och handel med utsläppsrätter. Lagstiftaren uteslöt även mindre industrier från tilldelningen av utsläppsrätter. Den ansåg att de mindre industrierna skulle bli svåra att övervaka vilket skulle bidra till att det administrativa systemet blev för tungrott att hantera. Praktiska skäl och inte endast miljöhänsyn har alltså varit avgörande för adressatvalet.

En annan viktig faktor som hade betydelse för avgränsningen av adressatkategorin var att de mindre industrierna endast stod för en mindre del av det totala utsläppet. Verksamheterna reglerades istället genom traditionell reglering.¹⁰ Även i det amerikanska försurningsprogrammet är adressatgruppen avgränsad till att omfatta de största punktkällorna. En tredjedel av de totala utsläppen av svaveldioxid i USA regleras inte genom försurningsprogrammet. Av de återstående två tredjedelarna härrör 75 procent av utsläppen från de kraftverk som släpper ut minst 10.000 ton per år.¹¹

I de program som jag har beskrivit ovan har lagstiftaren valt att rikta utsläppsminskningen mot "utsläppskällorna" som sådana. En reglering av denna typ brukar i klimatsammanhang kallas för en *nedströmsansats* (downstream). En annan regleringsmöjlighet vad gäller adressat som har diskuterats på internationella planet i klimatsammanhang är att reglera de verksamheter som befinner sig i tidigare led än ned-

⁹ Leyser, Birgitta, Superbubblor, ett sätt att åtgärda storskaliga miljöproblem, Miljörättslig tidskrift 1996 s. 370.

¹⁰ Dwyer, J, The Use of Market Incentives in Controlling Air Pollution: California's Marketable Permits Program, Ecology Law Quarterly 1993 s. 114.

¹¹ A Clean Air Act Primer Part II, 22 Environmental Law Reporter, News & Analysis, 1992 s 10253 fotnot 1.

strömsverksamheterna. Denna reglering brukar benämnas som en *uppströmsansats*.¹² Verksamheterna kan utgöras av t.ex. importörer, oljeraffinaderier samt naturgasledningar.¹³

¹² Jag bortser i det här fallet från de utsläpp som kommer från t.ex. ett raffinaderi i förädlingsprocessen.

¹³ Jfr SOU 1999:111 (Att söka kostnadseffektiva lösningar inom klimatområdet) s. 73.

3 Tilldelning

3.1 Tilldelningsformer

Det finns flera sätt att fördela utsläppsrätterna på. Ett är att auktionera ut utsläppsrätterna fritt vilket medför att såväl befintliga som nya företagare tillåts köpa utsläppsrätter. Ett annat är att tilldela utsläppsrätter till befintliga företag, så kallad historiskt baserad tilldelning. Tilldelningen beräknas då utifrån verksamhetens utsläpp från ett tidigare år. De olika fördelningssätten kan även kombineras.

Vad jag känner till utgår alla nu existerande system med tak och handel med utsläppsrätter från en historiskt baserad tilldelning. Ibland kompletteras den historiska tilldelningen med ett auktionssystem. Det amerikanska försurningsprogrammet bygger på en historiskt baserad tilldelning. För att t.ex. inte utesluta nya verksamheter från marknaden auktionerar det amerikanska naturvårdsverket ut 2.8 procent av i utsläppsrätterna varje år.¹⁴ I andra fall tillåts inte någon auktion alls. Ett sådant exempel utgör EU:s förordning 3093/94 om att fasa ut ozonförstörande ämnen.

Sker tilldelningen genom en auktion kan denna äga rum års- eller månadsvis. Är tilldelningen historiskt baserad kan lagstiftaren på förhand fastställa vad varje verksamhet får släppa ut under en viss period, t.ex. fem år.

3.2 Möjligheten att korrigera tilldelningen eller dra in tilldelade utsläppsrätter

Utsläppsrätten bör betraktas som en tidsbegränsad tillåtelse att släppa ut koldioxid. Lagstiftaren kan i lag förbehålla det allmänna rätten att vid vissa tidpunkter kunna korrigera tilldelningen. Det kan vara i fall där myndigheten inser att målet om utsläppsminskning inte kommer att nås i tid. Myndigheterna kan då antingen ändra själva tilldelningen av utsläppsrätter eller att dra in redan tilldelade utsläppsrätter. I samband med en korrigering av tilldelning måste även en korrigering av taket ske. Dock bör ändringarna inte vidtas alltför ofta. Det måste finnas en rimlig grad av förutsebarhet hos den enskilde företagaren. Det amerikanska försurningsprogrammet ger exempel på hur tilldelningen kan

¹⁴ Jfr Clean Air Act §416(d)(1). Auktionsförfarandet gör det också möjligt för kraftverken att handla sinsemellan. Se Leyser, B, Superbubblor, ett sätt att åtgärda storskaliga miljöproblem, Miljörättslig tidskrift 1996:3 s. 374.

ändras. Programmet gör det möjligt att minska själva tilldelningen av utsläppsrätter. Under två perioder löper programmet, 1995–2000 och 2000–2010. Vid påbörjandet av den andra perioden anger lagen att det amerikanska naturvårdsverket kan spärra tilldelningen av utsläppsrätter.¹⁵

¹⁵ Leyser, B, Superbubblor, ett sätt att åtgärda storskaliga miljöproblem, Miljörättslig tidskrift 1996:3 s 371f samt Clean Air Act § 403(a)(1) och (f).

4 Kontroll- och sanktionssystem

För att det fastställda taket ska upprätthållas behöver lagstiftaren upprätta ett strikt kontroll- och sanktionssystem. Erfarenheterna från det amerikanska försurningsprogrammet visar att om inte det fastställda taket upprätthålls minskar också tilltron till systemet.¹⁶ Fungerar inte tilltron finns det en risk för att företagarna inte fullföljer sina åtaganden i tid. Fusk kan också uppkomma, t.ex. att företagarna släpper ut mer än vad de har rapporterat in.

Vad gäller reglering av utsläpp öppnar systemet med tak och handel för nya former av kontroll och sanktioner. Nedan har jag i huvudsak valt att redogöra för kontroll- och sanktionsmodeller som finns i amerikanska system med tak och handel med utsläppsrätter samt det svenska systemet för indirekta skatter.¹⁷

4.1 Kontroll

Ett register behöver införas som tillhandahåller information om vilka som innehar utsläppsrätter, antalet utsläppsrätter per innehavare samt utsläppsrättens giltighetstid. Systemet kan benämnas *tillgodohavande-register*. Alla som vill handla måste ansluta sig till ett sådant konto.¹⁸ Ett sådant system finns i det amerikanska försurningsprogrammet.¹⁹

Företagen kan åläggas att hålla ett *löpande register över bränsleanvändning*. Registret ska vara tillgängligt för inspektion. Tillsynsmyndigheten kan utföra stickprovskontroller liknande de system som finns för moms och indirekta skatter.²⁰ För det fall att det finns en utvecklad mätteknik att mäta utsläpp av koldioxid kan lagstiftaren ange krav på verksamheten om installerandet av mätutrustning. Tillsynen över verksamheten kan då knytas till de regler som finns i miljöbalken.

Lagstiftaren behöver också upprätta ett system där företagarna rapporterar in hur stort antal utsläppsrätter som har förbrukats.

¹⁶ Burtraw, D and Swift, B, A New Standard of Performance: An Analysis of the Clean Air Act's Acid Rain Program. 26 Environmental Law Reporter, News & Analysis 1996 s. 10421.

¹⁷ Däremot har jag inte gått närmare in på hur dessa modeller skulle kunna kopplas ihop med det system för kontroll och sanktioner som för närvarande finns i miljöbalken.

¹⁸ Handelssystemet kan utformas så att det även omfattar andra än företagare som t.ex. miljöorganisationer och mäklare.

¹⁹ Clean Air Act §403(d).

²⁰ Lag (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter 7–14 §§.

Rapporten kan benämnas *intygande av utsläpp*. Rapporten tjänar som utgångspunkt för myndighetens kontroll av företagarnas förbrukning av antalet utsläppsrätter. Lämplig tidpunkt för inrapportering kan vara densamma som för systemet med vissa indirekta skatter dvs varannan månad. Ett annat sätt är att knyta rapporteringen till företagets skyldighet att inge miljörapporter.²¹ Efter det att myndigheten mottagit företagets rapport registrerar den rapporten och debiterar i tillgodohavanderegistret summan av det antal utsläppsrätter som företagaren har förbrukat. Efter registreringen får inte företaget sälja eller använda de förbrukade utsläppsrätterna.²²

Företagets egna kontroll kan kompletteras med en kontroll från en revisor som också blir rapporteringsskyldig. Tillsynsmyndigheten jämför sedan företagets egna rapport mot den rapport som revisorn inlämnat för att kontrollera att de uppgifter som båda har lämnat överensstämmer med varandra.

Vid någon tidpunkt bör en *avstämning* ske där myndigheten fastställer att företagarnas innehav av utsläppsrätter motsvarar deras beräknade utsläpp.²³ En lämplig avstämningstidpunkt kan vara vid årets slut. Det medför isåfall att företagarna under året fram till avstämningstidpunkten har rätt att släppa ut koldioxid vid de tidpunkter de själva önskar. Detta under förutsättning att utsläpp av andra ämnen inte sker samtidigt vilka orsakar lokala och regionala effekter. Om så är fallet måste även andra regler beaktas som t.ex. tillståndsvillkor.²⁴

Tillsynsmyndigheten behöver inte godkänna de transaktioner som sker mellan en köpare och säljare. Det är en fördel om handeln inom ramen för utsläppstaket får fungera fritt. Utsläpp av ett sådant ämne som koldioxid medför inte heller att några koncentrationer av utsläpp uppkommer. Myndighetens roll blir istället att motta och registrera parternas skriftliga godkännande av transaktionen i tillgodohavanderegistret. De uppgifter som bör registreras är namnet på transaktionsparterna och antal utsläppsrätter som har överlåtits. Tillsynsuppgiften skulle kunna ligga på Naturvårdsverket. Det bör tilläggas att övervakningsmyndigheten inte bör ge avkall på kravet på registrering. Även om själva överlåtelsen ska vara flexibel, måste tillsyn och kontroll fungera lika effektivt som i ett normalt tillståndssystem.

²¹ Kungörelse med föreskrifter om miljörapport för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, SNFS 1993:1.

²² Denna funktion finns i Reclaimprogrammet, South Coast Air Quality Management District (SCAQMD) Rule 2004(d)(1).

²³ Se kapitel 12 i Utredningen om flexibla mekanismer

²⁴ Se utförligare diskussion, avsnitt 5.3.

4.2 Sanktioner

Det är förbjudet för en företagare att under året ha släppt ut en större mängd koldioxid än den mängd utsläppsrätter som har registrerats i tillgodohavanderegistret. Låt oss anta att ett företag under året har släppt ut 50.000 ton koldioxid och att varje utsläppsrätt motsvarar ett ton. Vid avstämningstidpunkten måste företaget för att uppfylla sitt åtagande ha 50.000 utsläppsrätter registrerade i tillgodohavanderegistret. Skulle ett företag ha släppt ut mer än den mängd utsläppsrätter som har registrerats i tillgodohavanderegistret kan det drabbas av sanktioner som t.ex. en *överskridandeavgift*. Avgiften kan konstrueras så att en fast avgift utgår för varje ton av t.ex. koldioxid som överskrids.

För att undgå sanktioner har företagaren en möjlighet att inom en viss tidsrymd ”reglera” sitt utsläpp. Detta sker genom att företagaren kan köpa utsläppsrätter vilka motsvarar den överskridna mängden. En lämplig ”korrigerings-tidpunkt” kan vara en månad från avstämningstidpunkten. Äger avstämningen rum den 31 december ges företagaren en möjlighet att till den 31 januari att komplettera sitt utsläppsrättsinnehav. Det inköp som då sker av ytterligare utsläppsrätter registreras i tillgodohavanderegistret.²⁵ Det finns flera fördelar med att lagstiftaren sätter avgiften mycket hög i relation till kostnaden för utsläppsrätten på marknaden. Om överskridandeavgiften är hög söker sig företagarna till marknaden för att ”korrigera” sina utsläpp. Det medför att den administrativa bördan på myndigheten minskar och därmed kostnaderna. Under förutsättning att avgiften sätts mycket hög blir genomdrivande-systemet självuppfyllande. Det visar erfarenheterna från det amerikanska försurningsprogrammet.²⁶

Om ett företag ändå skulle överskrida den ”tillåtna utsläppsmängden” är det skyldigt att betala avgiften. Systemet kan även konstrueras så att företaget, om inte en kompletterande rättighet köps in, drabbas av en *utsläppsreduktion*. Vid följande års tilldelning minskar myndigheten tilldelningen av utsläppsrätter till företaget med motsvarande det antal som har överskridits. Poängen med denna utsläppsreduktion är att det totala utsläppstaket inte tillåts överskridas. Detta gynnar miljön i betydligt högre grad än genom att enbart erlægga en

²⁵ Liknande system finns t.ex. i Reclaim SCAQMD Rule 2004(b)(1).

²⁶ Burtraw, D and Swift, B, A New Standard of Performance: An Analysis of the Clean Air Act's Acid Rain Program. 26 Environmental Law Reporter News & Analysis 1996 s. 10411.

avgift. Denna funktion finns hos de amerikanska Reclaim- och försurningsprogrammen.²⁷

Om företaget inte rättar sig efter ovannämnda sanktioner finns en tredje sanktionsmöjlighet. Myndigheten kan ansöka hos domstol om att *dra in företagarens tillstånd*. Beslutar domstolen om att dra in tillståndet kan det medföra att företagaren även förlorar rätten till sina oanvända utsläppsrätter. Om företagaren vid ett senare tillfälle vill ansöka om ett nytt tillstånd kommer den att bedömas som en ny verksamhet.²⁸

Sanktioner behöver också införas för det företag inom adressatkategorin som utan att inneha utsläppsrätter släpper ut koldioxid. Dessa sanktioner kan vara desamma som gäller vid undanhållande av indirekta skatter. Vad gäller rapportering och bokföring ska företagarna följa god redovisningssed och de regler som är knutna till denna.

²⁷ SCAQMD Rule 2010(b)(1)(A) samt Clean Air Act §411(b).

²⁸ Denna funktion finns hos det amerikanska Reclaimprogrammet. Se Selmi, D, Transforming Economic Incentives from Theory to Reality: The Marketable Permit Program of the South Coast Air Quality Management District, 24 Environment Law Report, News & Analysis, 1994, s 10706 samt SCAQMD Rule 2010(b)(2).

II Konsekvenserna av att införa styrmedlet tak och handel med utsläppsrätter i befintlig lagstiftning

5 Miljöbalken

5.1 Behovet av att särreglera koldioxidfrågan

Den centrala författningen på miljörättsområdet, miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Miljöbalken bygger i huvudsak på ett system med en individuell prövning och kontroll av verksamheter som t.ex. industrier, energianläggningar och jordbruk. Dock finns det en möjlighet att meddela generella bestämmelser.²⁹ Miljöbalken ställer även krav på att bästa teknik ska användas för varje enskild verksamhet.³⁰ Systemet med individuell prövning och krav på bästa teknik bygger bl a på 1969 års miljöskyddslag där grunden i dess styrsystem – tillståndsprövningen och tillåtlighetsreglerna – ärvt från 1941 års vattenlagstiftning. Den stora frågan vid den tiden ansågs vara avloppsutsläppen till sjöar och andra vattenområden, alltså främst lokala miljöproblem orsakade av ett fåtal punktkällor.

Klimatproblemet är av en annan karaktär. Det är ett globalt miljöproblem som härrör från utsläpp från många olika slags källor vilka är spridda över mycket stora områden. Då utsläppen av koldioxid varken orsakar några lokala eller regionala effekter finns det inte samma behov av en individuell prövning med krav på bästa teknik för varje enskild verksamhet. För att ett system med tak och handel med utsläppsrätter ska fungera måste koldioxidfrågan brytas loss från den individuella tillståndsprövningen. Den fria handeln med utsläppsrätter kommer inte att kunna fungera annars. Den individuella tillståndsprövningen i sin nuvarande utformning tillåter inte att en samverkan äger rum mellan företagare utan någon form av myndighetskontroll.

²⁹ Ett exempel utgör miljöbalken 9 kap. 5 §.

³⁰ Miljöbalken 2 kap. 3§ 2 men..

Införandet av ett system med tak och handel med utsläppsrätter kräver ny lagstiftning. Styrmedlet skulle kunna regleras i ett kapitel i miljöbalken.

5.2 Den integrerade bedömningen

Miljöbalken integrerar bedömningen av olika miljöfrågor. Det medför att frågor om bland annat utsläpp, buller, kemikalier, avfall och naturresurser bedöms i ett sammanhang.³¹ Här inkluderas även frågor som rör energihushållning samt användningen av icke förnyelsebara energikällor.³² Syftet med den integrerade bedömningen är att i det enskilda fallet få ett så kostnadseffektivt miljöskydd som möjligt. Om koldioxidutsläppen ska regleras separat medför det att frågan om dessa utsläpp tas bort från den integrerade bedömningen. Som framgår i avsnitt 5.3 och 5.4 går det ändå inte att helt separera koldioxidfrågan från den övriga bedömningen.

5.3 Regleringen av koldioxid i relation till andra miljökrav

Om ett system med tak och handel med utsläppsrätter aktualiseras berör det nästan uteslutande verksamheter som har tillstånd enligt miljöbalken.³³ En företagare som deltar i handelssystemet måste även fortsättningsvis ta hänsyn till det kvarvarande tillståndet. Annars skulle verksamheten överskrida den gräns för utsläpp som anges för andra ämnen, t.ex. svaveldioxid och kväveoxid. Det kan leda till en komplikation vid införandet av handelssystemet. Hur problemet ska lösas blir ett viktigt spørsmål. Utgångspunkten i handelssystemet är att företagaren får köpa hur många utsläppsrätter som helst men de faktiska utsläppen måste korrespondera med tillståndets villkor för verksamheten i övrigt. Det medför indirekt vissa restriktioner för handeln med utsläppsrätter. Ska företagaren släppa ut mer koldioxid än vad tillståndet för de övriga förorenande ämnena anger måste den ansöka om ett nytt tillstånd för utsläpp av svaveldioxid och kväveoxid. Det rör sig då om en utvidgning av verksamheten. Skulle företagaren istället vilja få ner svaveldioxid- och kväveoxidutsläppen genom att installera en

³¹ Miljöbalken 2 kap. samt prop. 1997/98:45 del II s. 14ff.

³² Prop. 1997/98:45 del II s. 16.

³³ De typer av miljöfarliga verksamheter som är föremål för tillståndsprövning behandlas i avsnitt 6.1.

reningsutrustning kräver det också en ny tillståndsansökan.³⁴ Det finns därför risk att handelssystemet inte blir så flexibelt som syftet är. Korrelationen med andra ämnen kan även ha en positiv effekt. Minskade utsläpp av koldioxid medför minskade utsläpp av svaveldioxid och kväveoxider.

Andra komplikationer som kan uppkomma efter igångsättandet av handelssystemet är att Naturvårdsverket begär omprövning av verksamheten för att åtgärda andra miljöproblem som t.ex. försurning. Miljödomstolen som prövar ansökan finner, vid tillämpning av energivalregeln i 2 kap 3 § miljöbalken, att verksamheten helt eller delvis bör drivas med en annan energikälla. Det kan t.ex. vara vindkraft eller återanvänt avloppsvatten. Därmed minskar såväl utsläppen av både förorenande ämnen som av koldioxid. Konsekvensen av omprövningen skulle till och med kunna bli att företagaren tappar rätten att släppa ut koldioxid. Därmed minskar också incitamenten för företaget att bedriva handel med utsläppsrätter.

5.4 De ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna

Tillvägagångssättet att lagstiftaren bryter loss koldioxidfrågan från den individuella prövningen leder till konsekvenser såväl ur ekonomisk som miljömässig synpunkt. Det är betydelsefullt att utredningen tar ställning till om koldioxidfrågan ska hanteras *inom ramen* för den nuvarande ambitionsnivån i miljöbalken eller om ambitionsnivån ska höjas. En höjning av ambitionsnivån kräver en ändring av 2 kapitlet miljöbalken. Nedan lämnas en utförligare redogörelse över detta spörsmål.

³⁴ Miljöbalken 9:6 p. 4.

Allmänt om ambitionsnivån i miljöbalken

Om utredningen väljer att bryta loss koldioxidfrågan från den individuella prövningen finns det ändå en gräns för hur stora kostnader företagaren måste lägga ner på att vidta t.ex. energieffektiva åtgärder vid sin verksamhet. Ambitionsnivån i miljöbalken avgör hur stora kostnaderna blir. Nivån bestäms utifrån vad som är tekniskt och branschekonomiskt möjligt samt miljömässigt motiverat.

Vid valet av teknik måste tekniken från såväl ekonomisk som teknisk synpunkt vara möjlig att använda i den aktuella branschen. Ur teknisk synpunkt räcker det inte med att tekniken förekommer på experimentstadiet utan kravet är att den måste vara tillgänglig någonstans i världen.³⁵ Bedömning av valet av bästa teknik är ur ekonomisk synpunkt objektiv. Det är inte den aktuella företagarens egen betalningsförmåga som är avgörande för vilket val av teknik som ska göras. Det avgörande är vad som är ekonomiskt rimligt för ett företag i den aktuella branschen.³⁶ Det nyss sagda är normalkraven. Men 2 kap 7 § miljöbalken ger utrymme för en jämkning under förutsättning att det är miljömässigt motiverat.³⁷ Om det i det enskilda fallet är omotiverat ur miljösynpunkt att vidta sådana åtgärder som normalt ska vidtas enligt 2 kap 3 § miljöbalken kan en jämkning ske och då nedåt. En avvägning skall då göras mellan nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som kan förebygga eller begränsa skadan eller olägenheten och de kostnader som åtgärden medför. Om kostnaden för en åtgärd är orimlig skall framförallt bedömas utifrån den miljönytta som åtgärden medför.³⁸ De av riksdagen antagna miljömålen anses ha en särskild betydelse i detta fallet.³⁹ Klimatmålet utgör ett sådant exempel. När lagstiftaren har tagit ställning till dessa tre faktorer tekniskt och branschekonomiskt möjligt samt miljömässigt motiverat är ambitionsnivån fastställd.

³⁵ Prop. 1997/98:45 I s 216 och II s 17.

³⁶ Prop. 1997/98:45 I s 232.

³⁷ Se Westerlund, S, Miljörättslig tidskrift 1999:1 s 28ff.

³⁸ Prop. 1997/98:45 I s 232.

³⁹ Prop. 1997/98:45 II s 24.

Vad blir de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av att prioritera koldioxidfrågan inom ramen för den nuvarande ambitionsnivån

I detta fall hanteras koldioxidutsläppen inom ramen för nuvarande ambitionsnivån. Genom att lagstiftaren reglerar koldioxidfrågan separat prioriteras den i förhållande till andra olägenheter. Om nämligen ambitionsnivån i miljöbalken hålls oförändrad innebär det i praktiken att prövningsmyndigheten måste räkna bort kostnaden för att begränsa koldioxidutsläppen när den bedömer det ekonomiska utrymmet för försiktighetsmått för verksamheten i övrigt. Resultatet kan i ett enskilt fall bli att det inte är det mest kostnadseffektiva lösningarna som nås ur miljösynpunkt. Däremot är företagarens kostnad oförändrad.

Vilka blir de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av att höja ambitionsnivån

Om utredningen inte är beredd att prioritera koldioxidfrågan före vidtagandet av andra skyddsåtgärder och försiktighetsmått inom den nuvarande ambitionsnivån i miljöbalken finns det ett ytterligare alternativ. Det är att höja den totala ambitionsnivån. En höjning av ambitionsnivån kräver en ändring av 2 kapitlet miljöbalken. Utöver den kostnad som företagaren måste lägga ned på andra skyddsåtgärder och försiktighetsmått tillkommer den kostnad för åtgärder som är förknippade med att minska utsläppen av koldioxid. Denna kostnad hanteras då separat i förhållande till övriga kostnader. Det kan leda till att företagaren får en högre kostnad än vad den har i dag. Ur miljösynpunkt leder detta till att andra skyddsåtgärder och försiktighetsmått inte åsidosätts.

Samtidigt kan en handel med koldioxidrätter leda till att företagaren får mera pengar över. Dessa pengar behålls då inom företaget och behöver inte omedelbart användas till att vidta andra skyddsåtgärder och försiktighetsmått. Dock kan bedömningen bli en annan om verksamheten blir föremål för en ny prövning enligt miljöbalken. Prövningsorganet ska i detta läge utgå från vad som är rimligt enligt 2 kap 3 och 7 §§ miljöbalken. Om handeln med koldioxidrätter leder till effektivitetsvinster och lägre kostnader för att åtgärda koldioxidutsläpp får företagaren pengar över för andra skyddsåtgärder.

5.5 Talerätten frångås

Miljöbalken ger i vissa fall en möjlighet för enskilda att ge synpunkter i ett ärende.⁴⁰ Dessutom föreskriver balken en talerätt för den som en dom eller ett beslut angår.⁴¹ Talerätten ger en rätt att överklaga t.ex. en tillståndsmyndighets beslut om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet. Miljöbalken ger även vissa större miljöorganisationer talerätt. Miljöorganisationer får då överklaga domar eller beslut som avser tillstånd, godkännande eller dispens.⁴²

Införandet av system med ett tak och handel med utsläppsrätter innebär att talerätten måste frångås. För att handeln mellan parterna ska kunna fungera måste den löpa fritt mellan företagarna. Det innebär att något krav på myndighets godkännande inte behövs för transaktionerna mellan företagarna. Dock kvarstår talerätten för beslut eller dom som omfattar tillstånd för andra ämnen vilka hör nära samman med utsläpp av koldioxid. Det kan vara ämnen som t.ex. svaveldioxid och kväveoxid.

Vad gäller utsläppen av koldioxid kan enskilda och miljöorganisationer istället få ett visst inflytande vid angivandet av taket. Det kan ske om fastställelsen av taket föregås av öppna förhandlingar, t.ex. i form av hearing. De som omfattas av talerätten idag och kanske även andra kan försöka påverka så att utsläppsminskningen blir tillräcklig långtgående och att fastställelsen tillgår i vederbörlig ordning. Det ska framhållas att möjligheten att påverka i sig inte utgör någon talerätt. Fastställs taket i författning utgör det ett beslut som inte kan överklagas.

⁴⁰ Miljöbalken 6 kap. 4–6 §§.

⁴¹ Miljöbalken 16 kap. 12 §. Av samma lagrum framgår att talerätt kan ges till andra som t.ex. lokala och centrala arbetstagarorganisationer.

⁴² Miljöbalken 16 kap. 13 § 1 st.

6 Fördelningen av utsläppsrätter och förenligheten med grundlagen

Som tidigare behandlats finns det i princip två sätt att fördela utsläppsrätterna på. Ett är att auktionera ut utsläppsrätterna fritt. Ett annat är att tilldela de befintliga verksamheterna utsläppsrätterna.⁴³ Vilket fördelningssystem lagstiftaren väljer har betydelse för frågan om det allmänna kan anses vara skyldig att enligt grundlagen utge ersättning till befintliga verksamheter. Frågan om ersättning aktualiseras i de fall då verksamhetens tillstånd omfattas av rättskraft.

6.1 Tillståndets rättskraft för befintliga verksamheter

För vissa miljöfarliga verksamheter gäller tillståndsplikt. Ett tillstånd medför inte bara skyldigheter utan även en grundläggande rätt att bedriva verksamheten. Denna innebär att verksamheten får en viss trygghet mot ingripande i efterhand.⁴⁴ Rättskraften medför att tillståndet som huvudregel gäller till dess verksamheten upphör.⁴⁵

Vilka typer av verksamheter som tillståndsprövas

Det krävs tillstånd av regeringen enligt miljöbalken 17 kapitlet för att starta vissa mycket miljöstörande anläggningar. Gemensamt för dessa verksamheter är att på samma gång som de utgör viktiga samhällsintressen riskerar de att skada människors hälsa och miljön eller ta i anspråk värdefulla naturresurser. Exempel är fabriker för raffinering av råolja eller tung petrokemisk industri och förbränningsanläggningar vilka har en tillförd effekt om minst 200 megawatt.⁴⁶ Miljödomstolarna prövar större miljöfarliga verksamheter (A-verksamheter), t.ex. förbränningsanläggningar. De anger också villkor för de verksamheter som regeringen prövar. Sedan finns det mindre verksamheter (B-verksamheter) som prövas av Länsstyrelserna.

⁴³ Tilldelningen behandlas något mer ingående i avsnitt 3.1.

⁴⁴ Miljöbalken 24 kap. 1 § samt prop. 1997/98:45 II s. 252.

⁴⁵ Här bortser jag från möjligheten att undantagsvis kunna meddela tidsbegränsade tillstånd.

⁴⁶ Miljöbalken 17 kap.1 § samt prop. 1997/98:45 II s 215.

Vilka frågor rörande koldioxid har varit föremål för tillståndsprövning

Naturvårdsverkets industrienhet har sammanställt uppgifter som visar vilka frågor rörande koldioxid som har varit föremål för tillståndsprövning.⁴⁷ Dessa frågor är:

- tillstånd till förbränning av fossila bränslen har tidsbegränsats
- en viss högsta användning av fossila bränslen har angivits i ”särskilda villkor” (se nedan)
- en viss högsta användning av fossila bränslen har angivits i verksamhetsutövarens ansökan och omfattas av det ”allmänna villkoret” (se nedan)

Statistiken avser främst A-verksamheter som Koncessionsnämnden har prövat enligt miljöskyddslagen.⁴⁸ Det framgår inte av Naturvårdsverkets sammanställning hur många verksamheter det är frågan om. För de verksamheter som Länsstyrelserna har prövat finns det inte någon sammanställd statistik.

⁴⁷ Underlag till klimatkommittén: Koncessionsvillkor som påverkar utsläppen av växthusgaser daterat 1999-11-04. Underlaget innehåller även en viss statistik över tillståndsvillkor för dikväveoxider.

⁴⁸ Numera sedan ikraftträdandet av miljöbalken (990101) prövar miljödomstolen dessa anläggningar. Jfr förordningen 1998:899 om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd 6 §.

*Räckvidden av rättskraften**Verksamheter med tillstånd enligt miljöbalken*

För dessa verksamheter anger miljöbalken 24 kap. 1 § att:

”Om en dom eller ett beslut har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap 1 § första stycket denna balk⁴⁹ ...avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen och beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet”.⁵⁰

Som lagrummet anger omfattar tillståndets rättskraft frågor som har prövats i en dom eller ett beslut om tillstånd. Med frågor kan i det här fallet avses villkor som skrivs in i tillståndet.⁵¹ Det finns två typer av villkor, de allmänna och särskilda villkoren. Den dåvarande Koncessionsnämnden formulerade det allmänna villkoret på följande sätt: ”Om inte annat framgår av detta beslut skall verksamheten – inbegripet åtgärder för att minska vatten och luftföroreningar och andra störningar för omgivningen – bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad bolaget uppgett och åtagit sig i ärendet”. Denna typ av villkor förekommer som regel i alla tillståndsbeslut och har samma rättskraft som de särskilda villkoren. De särskilda villkoren anger mer exakt vad som gäller.⁵² Båda typerna av villkor får indirekta konsekvenser för utsläppen av koldioxid, eftersom dessa är beroende av hur mycket fossilt bränsle som får användas i processen. Rättskraften i tillståndet rör således på detta sätt koldioxidutsläppen.

Verksamheter som erhållit tillstånd före ikraftträdandet av miljöbalken

För verksamheter som har prövats enligt den tidigare gällande miljöskyddslagen anger 5 § övergångsbestämmelserna till miljöbalken:

”Tillstånd...och villkor...skall fortsätta att gälla, om de har meddelats genom beslut enligt bestämmelser i en lag som anges i 2 §” Av 2 § framgår att miljöskyddslagen är en av dessa lagar.⁵³ Vad gäller frågan om tillståndets rättskraft framgår det av 5 § att de tidigare besluten

⁴⁹ Med ansökningsmål anses enligt miljöbalken 21 kap. 1 § 1 p: Tillstånd till miljöfarlig verksamhet som avses i 9 kap. 6 § som inte skall prövas av en länsstyrelse eller en kommun enligt vad som föreskrivits med stöd av 9 kap. 8 §.

⁵⁰ Miljöbalken 24 kap. 1 § 2 men. anger att samma sak ska gälla för beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 §.

⁵¹ Prop. 1997/98:45 del II s 252.

⁵² Bjällås, Miljöskyddslagen, 1996 s 118f.

⁵³ Lag (1998:811) om införande av miljöbalken 2 § 2 p.

skall anses meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i miljöbalken.⁵⁴ Det medför att tillståndsbeslutet har rättskraft såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet.⁵⁵ Situationen blir således densamma som jag har behandlat ovan för verksamheter om har meddelats tillstånd enligt miljöbalken.

6.2 De rättsliga konsekvenserna enligt grundlagen av en auktion

Möjligheten att förfoga över en befintlig företagares rätt att använda sin verksamhet

Genom en ny lagstiftning hindras utsläpp av koldioxid från vissa typer av miljöfarliga verksamheter. Rätten enligt tidigare beviljade tillstånd upphör. Staten fastställer ett tak hur mycket koldioxid som totalt får släppas ut från en eller flera typer av miljöfarliga verksamheter. Utsläppsrätterna auktioneras ut till de berörda miljöfarliga verksamheterna. Spekulanter är de befintliga miljöfarliga verksamheterna som till följd av den nya lagstiftningen blivit av med utsläppsrätter. Även nya miljöfarliga verksamheter inom kategorierna får delta i budgivningen. Om och hur mycket en miljöfarlig verksamhet får släppa ut kan inte bestämmas förrän efter auktionen. Det är staten som behåller köpeskillingen efter auktionen. Detta innebär i praktiken att en utsläppsrätt har överförs från befintliga miljöfarliga verksamheter till staten utan att dessa har fått ersättning. Eftersom köpeskillingen från auktionen inte heller senare kommer dessa tillgodo är det i praktiken frågan om en överföring av en rättighet, dvs ett slags expropriationsliknande ingrepp.⁵⁶

Det allmänna har under vissa förutsättningar en rätt att vidta ett expropriationsliknande ingrepp. Detta kräver lagform. Regeringsformen 2 kap 18 § 1 st anger ”*Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande...utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen*”. Av lagrummet framgår att om det expropriationsliknande ingreppet tillgodoser angelägna allmänna intressen kan företagaren tvingas avstå sin egendom till det allmänna. Av förarbetena framgår att

⁵⁴ Lag (1998:811) om införande av miljöbalken 5 § 2 men..

⁵⁵ Miljöbalken 24 kap. 1 §.

⁵⁶ Angående diskussion om förmögenhetsöverföring se Bengtsson, B, Ersättning vid offentliga ingrepp I 1986 s 79.

som angeläget allmänt intresse anses miljöintressen.⁵⁷ Om syftet med auktionen är att åstadkomma en lämplig reglering av utsläppen från miljösynpunkt, så är det expropriationsliknande ingreppet tillåtet.

Det allmännas skyldighet att utge ersättning för förfogandet

I det här aktuella fallet måste det allmänna anses skyldigt att ersätta de befintliga företagarna. Av lagtexten framgår klart att så är fallet. Regeringsformen 2 kap 18 § 2 st 1 och 3 men anger: ”*Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning enligt förlusten...Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag*”.

6.3 De rättsliga konsekvenserna enligt grundlagen av en historisk baserad tilldelning

Frågan är nu om ett fördelningssystem som är ”historiskt baserat” kan anses utgöra ett expropriationsliknande ingrepp enligt regeringsformen 2 kap. 18 §. Separeringen av koldioxidfrågan från den integrerade bedömningen i miljöbaken samt fastställandet av ett krympande tak, eventuellt i etapper, medför ett ingrepp i den enskildes rätt att få bedriva sin verksamhet. De befintliga företagarna har som tidigare angivits en rätt att inom sina tillstånd få förbränna eller använda fossila bränslen i en viss omfattning. Dock medför inte den historiskt baserade tilldelningen att det allmänna överför till annan de befintliga företagarnas rätt till utsläpp. De befintliga företagen behåller sin rätt till utsläpp. Genom övergången till det nya systemet räknas den nuvarande utsläppstillåtelsen i tillstånden om till utsläppsrätter. Företagaren behöver således inte köpa de nya utsläppsrätterna.⁵⁸ Genom att de befintliga företagarna behåller rätten till utsläpp anses införandet av den nya lag-

⁵⁷ Prop. 1993/94:117 s 15.

⁵⁸ I Sverige betalar vissa företag en energiskatt på koldioxid. Ett system med tak och handel som bygger på en historiskt baserad tilldelning kan medföra att denna skatteintäkt uteblir. För att kompensera för dessa uteblivna skatteintäkter kan lagstiftaren ange en skatt eller årlig avgift för de som tilldelas utsläppsrätterna via en historisk baserad tilldelning. Jfr International tradable carbon permits as a strong form of joint implementation, Zhang och Nentjes i boken, Pollution for Sale – Emission trading and joint implementation s. 336 (1999).

stiftningen inte som ett expropriationsliknande ingrepp. Däremot betraktas ingreppet som en rådighetsinskränkning.

Möjligheten att inskränka rätten för en befintlig företagare att utöva sin verksamhet

Regeringsformen 2 kap. 18 § hindrar inte att det allmänna inskränker rätten att använda en egendom, vare sig detta sker i samband med en individuell prövning eller generellt i författning. En förutsättning är dock att rådighetsinskränkningen är motiverad med hänsyn till ”angelägna allmänna intressen”. Som tidigare nämnts anses miljöintresset vara ett angeläget allmänt intresse.⁵⁹

Det allmännas skyldighet att utge ersättning för inskränkningen

Ägare har i vissa fall rätt att få ersättning vid rådighetsinskränkningar. Detta framgår av regeringsformen 2 kap. 18 §. Grundlagsregeln ändrades år 1995. I förarbetena till ändringen framhålls att ersättning inte ska utgå i sådana fall när inskränkningen syftar till skydd mot förorening eller olyckor.⁶⁰ Detta var också gällande rätt före 1995. I förarbetena till miljöbalken har regeringen samma uppfattning.⁶¹ Det har dock framförts andra uppfattningar om innebörden av 2 kap. 18 § som t.ex. lagrådet och Bengtsson.⁶² Uppfattningen bygger på en bokstavstolkning av lagtexten i 2 kap 18 §, som inte explicit utesluter förorenings- och olycksfallen. I litteraturen har Michanek och Vängby kritiserat tolkningen och istället förordat en tolkning med utgångspunkt från kontext och ändamål.⁶³ Eftersom frågan inte har avgjorts i domstol och då ersättning inte torde betalas ut i andra sammanhang när krav ställs på befintliga verksamheter utgår jag här – utan närmare analys av rättsfrågan – från att ersättningskrav i regeringsformen 2 kap 18 § inte aktualiseras.

⁵⁹ Se fotnot 56.

⁶⁰ Prop. 1993/94:117 s. 18 samt SOU 1993:40 s 88f och 234.

⁶¹ Prop. 1997/98:45 I s. 558 ff.

⁶² Prop. 1997/98:45 I s. 558ff samt Bengtsson, B, Speciell fastighetsrätt – miljöbalken (1999) s. 220 f samt Grundlagen och fastighetsrätten 1996 s.

⁶³ Se Michanek, Miljörättslig tidskrift 1995:2 s. 168f och Vängby, Svensk Juristtidning s 1996 s. 892ff.

6.4 Rättsläget för verksamheter som saknar tillstånd och för nya verksamheter

Befintliga verksamheter utan tillstånd

Miljöbalkens krav på tillståndsplikt omfattar inte alla miljöfarliga verksamheter. Vissa verksamheter är istället knutna till kravet på anmälningsplikt i miljöbalken.⁶⁴ Andra verksamheter är varken tillstånds- eller anmälningspliktiga. Ett exempel på verksamhet som inte kräver tillstånd är djurhållning i viss mån. I dessa fall utgör inte införandet av en auktion något expropriationsliknande ingrepp. Företagare som inte har tillstånd har inte samma tryggad ställning som företagare med tillstånd. De senare har genom tillståndet ett starkt skydd som ger dem en rätt att bedriva sin verksamhet. Det medför att staten kan för befintliga företagare utan tillstånd införa ett auktionsförfarande utan att det betraktas som ett expropriationsliknande ingrepp eller annat förfogande.

Däremot är ingreppet en rådighetsinskränkning enligt regeringsformen 2 kap. 18 § 1 st. Också i dessa fall är syftet att tillgodose angelägna allmänna intressen. Rådighetsinskränkningen torde inte grunda en rätt till ersättning. Skälen är desamma som jag redogjort för ovan vad gäller rådighetsinskränkning för befintliga verksamheter med tillstånd.⁶⁵

Nya verksamheter

Möjligheten att införa en auktion för nya verksamheter möter inte några rättsliga hinder. De nya verksamheterna är inte bundna av den rättskraft som skulle råda om de redan hade tillstånd. De får inordna sig under det nya systemet och kan inte göra några anspråk på en rätt till ersättning enligt grundlagen.

⁶⁴ Miljöbalken 9 kap. 6 §. Vilka verksamheter som är anmälnings- och tillståndspliktiga regleras bilagan till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

⁶⁵ Se avsnitt 6.3.

6.5 Rättsläget vid en korrigerig av tilldelning

När systemet med tak och handel med utsläppsrätter är i bruk kan myndigheten vilja korrigerig tilldelningen. Det kan ske genom att myndigheten antingen korrigerig själva tilldelningen av utsläppsrätter eller att den drar in redan tilldelade utsläppsrätter. Frågan är då om korrigerigen är att betrakta som expropriation eller rådighetsinskränkning. Oavsett tilldelningsform dvs auktion eller historiskt baserad tilldelning betraktas inte ingreppet som expropriation utan som en rådighetsinskränkning. Skälet är att myndigheten inte drar in rättigheten för att sedan sälja ut den på nytt.⁶⁶ Av de skäl som jag redogjort för under avsnitt 6.3 torde inte en rådighetsinskränkning grunda rätt till ersättning enligt regeringsformen 2 kap 18§.

6.6 Rättsläget för uppströmsverksamheter

Frågan i detta delavsnitt är huruvida det är möjligt att införa ett system med tak och handel med utsläppsrätter på verksamheter som befinner sig i tidigare led än de verksamheter som släpper ut koldioxid (nedströmsverksamheter).⁶⁷ Liksom när det gäller nedströmsverksamheter är det avgörande om det finns ett tillstånd som ger företaget rätt att bedriva uppströmsverksamheten på visst sätt och, i så fall, om systemet med tak och handel för utsläppsrätter griper in i detta tillstånd.

Vissa uppströmsverksamheter är ”miljöfarliga” och har sedan tidigare tillstånd enligt miljöbalken 9 kap. eller miljöskyddslagen. Det är t.ex. anläggningar för raffinering av mineraloljor eller anläggningar för framställning av gasformiga bränslen.⁶⁸ Ett tillstånd till ett raffinaderi kan t.ex. ge raffinaderiet rätt till en viss högsta råoljeomsättning per år.⁶⁹ Stora rörledningar för transport av olja m.m. har koncession enligt lagen om vissa rörledningar. Tillstånd för dessa kan också ha meddelats enligt miljöbalken 9 kap. eller miljöskyddslagen.

⁶⁶ I de fall ett ingrepp ska betraktas som expropriation behandlar avsnitt 6.2 ingående.

⁶⁷ Se även avsnitt 2.2.

⁶⁸ Förteckning över miljöfarlig verksamhet för vilken tillstånds- eller anmälningsplikt gäller enligt 5 eller 21 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Se under rubriken stenkolsprodukter, raffinerade petroleumprodukter, andra gasformiga bränslen samt kärnbränsle. Förteckningen utgör en bilaga till ovannämnda förordning.

⁶⁹ Ett exempel på ett sådant beslut är Koncessionsnämndens beslut KN 239/79.

Om således ett system för tak och handel utformas så att rätten att producera eller distribuera viss mängd – som uttryckligt följer av tillståndet – frånhänds dessa befintliga företag, för att i stället auktioneras ut till olika, befintliga och/eller nya företag, så är det fråga om ett expropriationsliknande förfarande. Om staten behåller köpeskillingen och de befintliga företagen inte ersätts, så strider förfarandet mot regeringsformen 2 kap. 18 §. Rättsläget är således det samma som i avsnitt 6.2. Av detta följer att en historiskt baserad tilldelning, så som den har beskrivits i avsnitt 6.3, inte strider mot regeringsformen 2 kap. 18 §.

De nya reglerna i samband med införandet av ett system för tak och handel kan i stället riktas mot importen eller försäljningen *som sådan* av ett bränsle, utan att ett tillstånd enligt miljölagstiftningen berörs direkt. Sådana regler kan förvisso påverka verksamheten negativt i praktiken. Eftersom rätten enligt tillstånden att producera eller distribuera viss mängd kvarstår formellt torde dock förfarandet inte strida mot regeringsformen 2 kap. 18 §. Det ska dock framhållas att jag inte har undersökt om det finns andra rättsliga hinder mot att på detta sätt styra import och försäljning, t.ex. inom konkurrensrätten.⁷⁰

⁷⁰ Dessa frågor behandlas av Hägglöf, M, Rapport avseende handel- och konkurrensrättsliga aspekter på ett svenskt system för utsläppshandel, 000225, avsnitt 2.3.

7 Förenligheten med EG-lagstiftningen

7.1 IPPC-direktivet

Avsnittet behandlar frågan om ett system med tak och handel med utsläppsrätter strider mot IPPC-direktivet. Det är delvis samma frågor som behandlas i kapitel 5, dvs koldioxidutsläppens särbehandling i förhållande till tillstånd enligt miljöbalken.

IPPC-direktivets huvudsakliga syfte är att undvika utsläpp till miljön som helhet, dvs marken, vattnet och luften. I de fall detta inte är möjligt ska föroreningarna istället minimeras.⁷¹ Direktivet omfattar även frågor rörande hushållningen naturresurser och energi samt hanteringen av avfall och kemikalier. De verksamheter som omfattas av direktivet är listade i annex I. Verksamheterna kan utgöras av t.ex. kraftverk större än 50 megawatt, mineralolja- och gasraffinaderier.⁷² Dessa verksamheter är knutna till kravet på tillståndsplikt. Vad gäller långtransporterande föroreningar ska tillståndet innehålla villkor som minimerar dessa och säkrar en hög skyddsnivå för miljön som helhet.⁷³

I vissa fall ska tillstånden inkludera utsläppsgrensvärden. Dessa är baserade på användningen av bästa tillgängliga teknik.⁷⁴ Utsläppsgrensvärdena är listade i annex III. De gäller i de fall verksamheter släpper ut betydande kvantiteter med avseende på deras natur och potential att överföra föroreningar från ett medium till ett annat.⁷⁵ Till dessa hör inte koldioxid.⁷⁶

Direktivet anger några generella principer som prövningsmyndigheten ska beakta vid tillståndsprövningen av en verksamhet.⁷⁷ Prövningsmyndigheten skall säkerhetsställa att en verksamhet drivs på sådant sätt att:

- ingen betydande förorening förorsakas

⁷¹ IPPC-direktivet (Integrated Pollution Prevention Control) 96/61 artikel 1.

⁷² IPPC-direktivet 96/61 annex 1, 1.1–1.2.

⁷³ IPPC-direktivet 96/61 artikel 9.4 2 men.

⁷⁴ IPPC-direktivet 96/61 artikel 9.4 1 men.

⁷⁵ IPPC-direktivet 96/61 artikel 9.3.

⁷⁶ För vissa av de andra klimatpåverkandegaserna kan kravet på utsläppsgrensvärden och angivandet av bästa tillgängliga teknik aktualiseras t.ex. fluorkolväten och perfluorkolväten. Jfr Design of a Practical Approach to Greenhouse Gas Emissions Trading Combined with Policies and Measures in the EC, Center for Clean Air Policy, november 1999 not 29.

⁷⁷ Direktiv 96/61 artikel 3.

- energianvändningen är effektiv
- alla lämpliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika föroreningar, särskilt genom att bästa tillgängliga teknik används⁷⁸

Vad gäller principen om att *ingen betydande förorening förorsakas* saknar direktivet en definition av ordet betydande. Jag utgår från att direktivet sannolikt rör frågan om föroreningar från en ”enskild verksamhet”. Eftersom utsläpp av koldioxid från en enskild verksamhet endast har marginell betydelse för växthuseffekten så kan det inte vara frågan om någon betydande förorening i IPPC-direktivets mening.

Ändå kan begreppet att ingen betydande förorening förorsakas få betydelse indirekt. Om nämligen koldioxidfrågan bryts loss från verksamhetens befintliga tillstånd måste företagaren fortsättningsvis följa villkoren för verksamheten i övrigt, t.ex. användningen av fossila bränslen. Det befintliga tillståndet anger en viss ram för hur stora utsläpp som tillåts från verksamheten. Det medför indirekt även en begränsning för systemet med tak och handel med utsläppsrätter. Företagaren får köpa hur många utsläppsrätter den vill men utsläppen som sådana måste korrespondera med det befintliga tillståndet.⁷⁹

Däremot kan principen om *energieffektivitet* utgöra ett hinder mot införandet av ett system med tak och handel med utsläppsrätter. Principen anger att varje verksamhet ska bedrivas energieffektivt. Handelsystemet är uppbyggt utifrån ett annat synsätt. Inom ramen för det fastställda taket behöver inte alla företagare vidta energieffektiva åtgärder. Tanken är istället att energieffektiva åtgärder ska vidtas hos de företagare där åtgärderna är som mest kostnadseffektiva. De företagare som har högre kostnader för att bedriva sina anläggningar energieffektivt kan istället för att vidta energieffektiva åtgärder välja att köpa utsläppsrätter. Företagarna kan t.ex. köpa utsläppsrätter på marknaden. Den företagare som säljer utsläppsrätterna kan vara den som har fått utsläppsrätter över genom att vidta energieffektiva åtgärder.

Ett handelssystem kan medföra att IPPC-direktivets krav på att varje enskild företagare måste vidta energieffektiva lösningar måste frångås. Här föreligger en inkompatibilitet mellan IPPC-direktivet och ett system med tak och handel med utsläppsrätter. I vissa situationer kan det finnas en risk att incitamenten att vidta energieffektiva lösningar upphör. Skulle ett nationellt handelssystem kopplas ihop med ett internationellt kommer många av de kostnadseffektiva lösningarna att finnas

⁷⁸ IPPC-direktivet 96/61 artikel 3, b, d och a.

⁷⁹ Se även avsnitt 5.3.

utomlands. Det kan minska incitamenten för verksamheter att på hemmaplan vidta energieffektiva åtgärder.⁸⁰

Nära samman med principen om energieffektivitet hör principen om *användandet av bästa tillgängliga teknik*. Direktivet anger att vid fastställandet av bästa tillgängliga teknik bör punkterna i bilaga IV särskilt beaktas.⁸¹ En sådan utgör kravet på energieffektivitet samt hushållning med råvaror.⁸² För att ett system med tak och handel med utsläppsrätter ska fungera måste lagstiftaren separera dessa krav från bedömningen av bästa tillgängliga teknik. Det medför att bedömningen av vad som anses som bästa tillgängliga teknik inskränks. Inskränkningen strider mot IPPC-direktivet. I vart fall där ett system med tak och handel med utsläppsrätter omfattar de företag som listas i annex 1. Detsamma får anses gälla för principen om energieffektivitet.

7.2 Förslag till direktiv om beskattning av energiprodukter

År 1997 antog kommissionen ett nytt förslag till direktiv vid namn "Directive on Restructuring the Community Framework for the Taxation of Energy Products".⁸³ Förslaget vidgar omfånget av energiprodukter för EU:s minimiskattesatser. Inte endast mineraloljor omfattas utan alla energiprodukter, såsom naturgas, och fasta bränslen (kol, torv, brunkol). Skatten gäller när energiprodukter används för uppvärmning och motorbränsle. Förslaget omfattar inte något förslag till att introducera en inom EU gemensam energi- och koldioxidskatt. Förslaget innehåller snarare miniminivåer för beskattning av energiprodukter för medlemsstater.

Skulle förslaget bli antaget kan många av de verksamheter täckas in som omfattas av systemet med tak och handel med utsläppsrätter.⁸⁴ Om båda styrmedlen tillämpas vid sidan av varandra finns det en risk för att verksamheterna drabbas av dubbla pålagor.

⁸⁰ I miljöbalken återfinns bestämmelsen i 2 kap. 5 §.

⁸¹ Direktiv 96/61 art 2 p 11 sista men.

⁸² Direktiv 96/62, annex IV p 9.

⁸³ Proposal for a Council Directive restructuring the Community framework for the taxation of energy products, COM(97)30 final.

⁸⁴ Draft Final Report, Designing Options for Implementing an Emissions Trading Regime for Greenhouse Gases in the EC, FIELD, 1999 s. 38.

7.3 Förenligheten med konkurrenslagstiftningens regler om statsstöd

Avsnitt 7.3.1 behandlar statsstödet i relationen till förorenar betalar principen. Vilka stödåtgärder som kan betraktas som statsstöd hör nära samman med frågan om det är det allmänna eller förorenaren som ska bekosta miljöskyddet. Utgångspunkten vad gäller miljöskyddsåtgärder är att förorenaren själv ska stå kostnaderna för sitt miljöskydd. I avsnitt 7.3.2 behandlas de kriterier som artikel 87.1 uppställer om vad som ska betraktas som statsstöd.⁸⁵ Kommissionen kan i vissa fall ge sitt godkännande till att statsstöd utgår för åtgärder som rör miljöskydd. Dessa fall behandlas i avsnitt 7.3.3.

7.3.1 Statsstöd och relationen till förorenar betalar principen

Kontrollen av statsstöd utgör en del av EG:s konkurrensrätt. Reglerna återfinns i Romfördragets artiklar 87–89. Syftet med reglerna är att skapa ett spelområde för alla industrier inom EU och därmed hindra att vissa verksamheter får orättvisa konkurrens fördelar. Konkurrens fördelarna uppkommer genom stöd från den egna staten. Avsikten är att öppna marknader ska förbli öppna.⁸⁶

EG-domstolen har givit begreppet statsstöd en vid tolkning. Vad som ska betraktas som statsstöd avgörs inte utifrån formen eller intentionen bakom bestämmelsen utan istället utifrån den effekt som stödet ger.⁸⁷ Som statsstöd betraktas inte endast direkt statligt stöd som bidrag utan även stöd som ges på ett indirekt sätt. Det kan vara fall där en stat inte mottar den fulla inkomsten av en föreningsåtgärd som t.ex. skattelättnader. Vad gäller skattelättnader har kommissionen uttryckligen fastslagit att skattelättnader för koldioxid och energi för energintensiva företag anses utgöra statsstöd.⁸⁸

Med statsstöd avses att det är det allmänna och inte förorenaren som står för kostnaden för att vidta miljöskyddsåtgärder. I förhållande till förorenar betalar principen ses statsstöd som en andrahandslösning i de

⁸⁵ Amsterdamfördragets numrering gäller genomgående i avsnittet.

⁸⁶ D'Sa, Rose M, European Community Law on State Aid, 1998 s. 1.

⁸⁷ D'Sa, Rose M, European Community Law on State Aid, 1998 s. 55.

⁸⁸ Jans, J H, European Environmental Law (1995) s 258 samt OJ 1994 C 32/37 samt hans hänvisning till XXIIInd Competition Report, point 451.

situationer förorenar betalar principen inte är fullt genomförd. Förorenar betalar principen anges i artikel 174.2 och utgör en av de fundamentala principerna i EG:s miljöpolitik. Förorenar betalar principen fordrar att alla miljökostnader ska internaliseras i företagets produktionskostnad.⁸⁹ Den innebär att kostnaderna för åtgärder vilka fordras för att minska föroreningar till en acceptabel nivå ska bäras av de företag vilka är ansvariga för dem. Principen är till för att undvika snedvridningar av konkurrensen i handeln. En snedvridning skulle vara oförenlig med en på gemenskapsnivå korrekt fungerande marknad. Genom att göra förorenaren ekonomiskt ansvarig uppmuntras den att åtgärda föroreningarna. Ett sätt kan vara att finna bättre tekniska lösningar.⁹⁰ Kommissionen har i flera beslut slagit fast att statsstöd inte kan ges om stödet strider mot förorenar betalar principen.⁹¹

7.3.2 Kriterier för statsstöd

Av artikel 87.1 i Romfördraget framgår att med statsstöd avses: ” Stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion är oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna”.

Artikeln utgör inte något uttryckligt förbud mot statsstöd utan vissa kriterier måste vara uppfyllda⁹²

- Stödet är beviljat av en medlemsstat eller genom statliga resurser
- Stödet snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen
- Stödet favoriserar vissa företag eller produktionen av ett vissa varor
- Stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna

Stödet är beviljat av en medlemsstat eller genom statliga resurser

Av artikel 87.1 i Romfördraget framgår att som stat betraktas centrala statsorgan. EG-domstolen har som stater även inkluderat regionala och lokala myndigheter.⁹³

⁸⁹ Community guidelines on State aid for environmental protection 94/C 72/03 1.4.

⁹⁰ Jans, J H, European Environmental Law (1995) s 24.

⁹¹ Jans, J H, European Environmental Law (1995) s 256 samt författarens hänvisning till rättsfall *Cartiere del Garda*, OJ 1993 L 273/51.

⁹² D'Sa, Rose M, European Community Law on State Aid, 1998 s 54f.

Stödet snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen

Av artikeln ovan framgår klart att den är tillämplig både på såväl snedvridning som hot om snedvridning. Som snedvridning kan betraktas att stödet förstärker positionen av ett specifikt företag då företaget konkurrerar med andra företag i den mellanstatliga handeln. Som statsstöd betraktas även de fall där stödet förväntas att förebygga eller hindra att nya konkurrenter tar sig in på marknaden.⁹⁴

Stödet gynnar vissa företag eller viss produktion av vissa varor

För att åtgärder ska betraktas som statligt stöd under artikel 87.1 räcker det inte med att åtgärden utgör en statlig angelägenhet. Åtgärden ska också vara selektiv i den meningen att stödet gynnar vissa företag eller viss produktion så att den får inverkan på balansen mellan förmånstagarna och konkurrenterna. Detta kriterium brukar kallas "selektivitetskriteriet". Generella åtgärder av ekonomisk politik vilka har en temporär effekt på alla företag i en medlemsstat betraktas inte som statsstöd. Skattenivåer för industrier utgör ett sådant exempel. I rättsfallet 72 och 73/91 *Sloman Neptune Schiffarts* fastslog generaladvokaten att den viktiga faktorn är att det rör sig om en snedvridning från generellt tillämpliga regler vilka leder till att en viss sektor eller ett visst företag favoriseras.⁹⁵

⁹³ Se t.ex. 248/84 *Germany v. E.C. Commission* (1987) E.C.R. 4013. Fallet behandlas i D'Sa, Rose M, *European Community Law on State Aid*, 1998 s. 70f.

⁹⁴ D'Sa, Rose M, *European Community Law on State Aid*, 1998 s. 78f. Där författaren hänvisar till Case 310/85 *Deufil* (1987) E.C.R. 901 där EG-domstolen vidhöll sin tidigare ståndpunkt i fallet 173/73 *Italy v. Commission* (1974) E.C.R. 709.

⁹⁵ Cases C 72–73/91, *Sloman Neptun Schiffarhts AG v. Seebetriebstrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffarts* (1993) E.C.R. I-887. Fallet behandlas i D'Sa, Rose M, *European Community Law on State Aid*, 1998 s. 83.

Stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna

Statsstöd är inkompatibelt med den gemensamma marknaden under artikel 87.1 bara om det påverkar handeln mellan medlemsstater. Kraven på en effekt har tolkats vidsträckt. I fallet 730/79 Philip Morris v. Commission diskuterade generaladvokaten att om handel med en speciell produkt är påverkad på ren nationell nivå är inte artikeln tillämplig. Artikeln blir först tillämplig när handeln mellan medlemsstater påverkas.

Men avsikten med regeln är inte enbart att reglera de konkurrensnedvridningar som kan uppkomma i relation till importen och exporten som sådan från medlemsstater. Det som har betydelse för den gemensamma marknaden kan vara lokaliserat till en enskild medlemsstat. Det rör sig om situationer som är mer relaterade till produktionen än till handeln men som i sin tur påverkar handeln mellan medlemsstater. Det rör sig då om fall där effekten på handeln inte är av en sådan liten kvantitet så att den endast är av intresse för en liten del av marknaden.⁹⁶

EG-domstolen har i samma rättsfall antytt att åberopandet av effekter på en mellanstatlig handel i artikel 87.1 kan lätt tillgodoses. Som statsstöd anses fall där stödet förstärker positionen av ett företag i jämförelse med andra företag som konkurrerar i den mellanstatliga handeln.⁹⁷

I fallet 102/87 France v. Commission var det implicit men klart att som statsstöd betraktas fall där en mottagare av stöd är aktiv i en marknad där det råder en konkurrens mellan producenter från olika medlemsstater. Även i de fall företaget inte exporterar till andra medlemsstater är kommissionen berättigad att anta att villkoret av en effekt på handeln mellan medlemsstater är uppnådd. För att stödet ska anses snedvridande räcker det med att den inhemska produkten konkurrerar med importerade produkter.⁹⁸ Kommissionen bekräftade denna ståndpunkt i rapporten ”25th Report on Competition Policy”. Fallet gällde statsstöd till ett tyskt företag ”Leuna Werke GmbH”. Kommissionen ansåg att det stöd som staten hade gett till det tyska företaget påverkade handeln mellan medlemsstater trots att företaget inte exporterade varor till andra länder. Det räckte med att stödet möjliggjorde att företagets

⁹⁶ Case 730/79 Philip Morris v. Commission (1980) E.C.R. 2671 at 2679. Fallet behandlas i D'Sa, Rose M, European Community Law on State Aid, 1998 s. 98.

⁹⁷ Fallet behandlas i D'Sa, Rose M, European Community Law on State Aid, 1998 s. 98.

⁹⁸ Case 102/87 France v. Commission (1988) E.C.R. 4067. Fallet behandlas i D'Sa, Rose M, European Community Law on State Aid, 1998 s. 98.

produktion ökade på den inhemska marknaden och därmed reducerade den potentiella marknaden för importerade varor från andra länder.⁹⁹

Kravet på underrättelse och minimiregeln

För det fall att medlemsstaten ska ge ut statsstöd är den skyldig att underrätta kommissionen i så god tid att kommissionen kan få tillfälle att yttra sig om planerna på att vidta eller ändra stödåtgärder.¹⁰⁰ Dock behöver inte medlemsstaten underrätta kommissionen om alla stödåtgärder. Kommissionen fastställde 1996 en "minimiregel" som anger att stödåtgärden måste komma upp till en viss miniminivå för att kravet på underrättelse ska vara uppfyllt. Stöd som uppgår till mindre än 100 000 ecu per företag över en treårsperiod är inte underkastad kommissionens kontroll. I dessa fall behöver inte någon underrättelse ske. Dock har EG-domstolen inte ännu otvetydigt accepterat minimiregeln som ett undantag från statsstöd.¹⁰¹

7.3.3 Statsstöd för miljöskydd

Huvudregeln i artikel 87.1 i Romfördraget är att statsstöd är förbjudet om det utges till specifika företag och industrier som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen mellan medlemsstater. Statsstöd som ges till företag för miljöskydd uppfyller ofta kriterierna i artikel 87.1. Men vid sidan av reglerna i Romfördraget om statsstöd finns regler om miljöskydd. Miljöfrågorna fördes in i Romfördraget genom Enhetsakten 1986. Syftet med miljöbestämmelserna är att de ska beaktas vid utformningen av gemenskapens övriga politik. Miljöskyddet behandlas i artiklarna 174–176.

Kommissionen har givit ut riktlinjer vilka syftar till att upprätthålla en jämvikt mellan konkurrens- och miljöhänsyn. Riktlinjerna benämns "Community guidelines on State aid for environmental protection". I riktlinjerna anges att statsstöd kan rättfärdigas i de fall där de fördelar som åstadkoms ur miljösynpunkt överväger ogynnsamma effekter ur konkurrenssynpunkt. Riktlinjerna om statsstöd för miljöskydd tjänar som en vägledning i de fall statsstöd kan utgå vid användandet av olika

⁹⁹ 25th Report on Competition Policy (1995), European Commission, para. 162. Se D'Sa, Rose M, European Community Law on State Aid, 1998 s. 99.

¹⁰⁰ Artikel 88.3 i Romfördraget.

¹⁰¹ Case 234/84 Re Meura: Belgium v. Commission (1988) ECR 2263. Fallet behandlas i D'Sa, Rose M, European Community Law on State Aid, 1998 s 100f.

styrmedel som t.ex. traditionella regleringar och skatter för att skydda miljön.¹⁰² Riktlinjerna anger kriterier för när statsstöd kan anses vara förenligt med artikel 87.1. Syftet är inte att uppmuntra medlemsstater att bevilja hjälp utan i de fall de önskar ge statsstöd vägleda dem vilka typer av statsstöd som kan accepteras.¹⁰³ Ett annat skäl till att statsstöd beviljas i ett övergångsskede är att gemenskapens femte miljöhandlingsprogram betonar att omfattningen av styrmedel behöver breddas. Mer traditionella regleringar behöver kompletteras med såväl ekonomiska som frivilliga instrument.¹⁰⁴ Vid introduktionen av de nya instrumenten kanske förorenaren inte har möjlighet att stå för den fulla kostnaden för sin förorening. Den ska då inte ställas i sämre läge än i de länder som inte har infört något styrmedel.

Vilka stödåtgärder som tillåts

Riktlinjerna är tillämpbara på alla sektorer som är reglerade genom Romfördraget.¹⁰⁵ Tre olika typer av stödåtgärder tillåts. Investeringar, driftstöd samt horisontella miljöstödjande åtgärder. Dessa stödåtgärder godkänner kommissionen utifrån artikel 87.3 c som anger att som stöd godkänns ”stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset”.

Vad gäller driftstöd (operating aid) kan det anses som det normala att kommissionen inte godkänner stöd som företaget får för att driva verksamheten. Sådant stöd utgörs av lättnader för företagen för föroreningskostnader. Men kommissionen kan göra undantag från detta under förutsättning att väldefinierade omständigheter föreligger. Stödet måste då endast kompensera för extra produktionskostnader i jämförelse med traditionella kostnader. Stödet ska vara temporärt och i princip gradvis för att verka som en drivfjäder för att snabbt minska föroreningar eller introducera ett mer effektivt användande av resurser. Kommissionen kan godkänna tillfälliga lättnader av nya miljöskatter i de fall det är nödvändigt för att uppväga konkurrensskillnader. Detta gäller för den

¹⁰² Community guidelines on State aid for environmental protection 94/C 72/03 avsnitt 1.6.

¹⁰³ Community guidelines on State aid for environmental protection 94/C 72/03 avsnitt 1.6.

¹⁰⁴ Community guidelines on State aid for environmental protection 94/C 72/03 avsnitt 1.2.

¹⁰⁵ Riktlinjerna anger exempel som stålprocesser, motorfordon, fiske, transport, jordbruk. Se Community guidelines on State aid for environmental protection 94/C 72/03 avsnitt 2.1.

internationella nivån. En annan faktor av betydelse för kommissionens ställningstagande är vilka åtgärder företagen behöver vidta i gengäld för att minska sina utsläpp.¹⁰⁶

Kriteriet om investeringsstöd avser områden där krav ställs på företag att de ska uppfylla vissa standarder som lagen anger. Det kan t.ex. vara att företagen ska anpassa anläggningen till nya standarder.¹⁰⁷ Det sista kriteriet benämner D'Sa som "horisontella miljöstödjande åtgärder". Dessa åtgärder syftar till att hjälpa till att finna lösningar till miljöproblem och sprida kunskap om sådana lösningar så att de tillämpas mer vidsträckt. Det kan t.ex. röra sig om informationsverksamhet samt stöd för att köpa miljövänliga produkter.¹⁰⁸

Vad gäller ett nationellt system med tak och handel aktualiseras frågan om statsstöd i ett fall. Det är när systemet generellt bygger på att utsläppsrätter endast kan erhållas mot vederlag men att lagstiftaren undantar vissa branscher från detta krav. Denna frågeställning behandlar Hägglöf mer ingående i sin rapport¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Jans, J H, *European Environmental Law* (1995) s. 269f med hänvisning till art 3.4 i XXIVth Competition Report point 387.

¹⁰⁷ För vidare läsning se D'Sa Rose, *European Community Law on State Aid*, 1998 s. 283f.

¹⁰⁸ För vidare läsning se D'Sa Rose, *European Community Law on State Aid*, 1998 s. 289ff.

¹⁰⁹ Hägglöf, M, *Rapport avseende handels- och konkurrensrättsliga aspekter på ett svenskt system för utsläppshandel*, 000225, kapitel 5.

Rapport avseende handels- och konkurrensrättsliga aspekter på ett svenskt system för utsläppshandel

av Mikael Hägglöf

MANHEIMER SWARTLING ADVOKATBYRÅ

Den 25 februari 2000

Innehåll

1	Inledning	284
2	Varors fria rörlighet	286
2.1	Allmänt	286
2.2	Nedströmsansats	287
2.2.1	Diskriminerande åtgärder	287
2.2.2	Icke-diskriminerande åtgärder	287
2.3	Uppströmsansats	288
2.3.1	Tullavgifter och avgifter med motsvarande verkan	289
2.3.2	Inhemsk beskattning	289
2.3.3	Kvantitativa importrestriktioner	291
3	Den fria etableringsrätten	293
3.1	Allmänt	293
3.2	Diskriminerande åtgärder	294
3.3	Icke-diskriminerande åtgärder	294
3.4	Berättigande av icke-diskriminerande hinder mot fri etablering	296
3.5	Slutsats	298
4	Konkurrensreglerna	299
4.1	Allmänt	299
4.2	Artikel 81	300
4.2.1	Avtalskriteriet	301
4.2.2	Konkurrensbegränsningskriteriet	301
4.2.3	Märkbarhetskriteriet	303
4.2.4	Vägledande tillämpningsföreskrifter	304
4.2.5	Ingen "Rule of Reason"	305
4.2.6	Icke-ingripande besked och undantag	305
4.2.7	Förutsebara situationer	306
4.2.8	Slutsats	309
4.3	Artikel 82	309

4.3.1	Relevant marknad	310
4.3.2	Dominansbedömningen	311
4.3.3	Missbruk	312
4.3.4	Påverkan på handeln mellan medlemsstaterna	315
4.3.5	Slutsats	316
5	Statsstödsreglerna	317
5.1	Allmänt	317
5.2	Vad är statsstöd?	318
5.3	Undantagen i artikel 87	319
5.3.1	Artikel 87.3 b – Stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse	320
5.3.2	Artikel 87.3 c – Stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner.....	321
5.3.3	Gemenskapens riktlinjer om statsstöd för miljöskydd....	321
5.4	Slutsatser	323
6	WTO-reglerna	324
6.1	Allmänt	324
6.2	Icke-diskriminering.....	324
6.3	Subventioner	326
6.3.1	GATT-avtalet.....	326
6.3.2	Avtalet om subventioner och utjämningsavgifter	327
6.4	Slutsats	329
7	Sammanfattande kommentarer	331

Handels- och konkurrensrättsliga aspekter på ett svenskt system för utsläppshandel

1 Inledning

Internationell handel regleras av internationella fördrag såsom Romfördraget och WTO-avtalet. Detta gäller givetvis även handel med utsläppsrätter. Syftet med denna rapport är att utröna huruvida ett svenskt system för utsläppshandel skulle kunna komma i strid med något av dessa regelverk eller om det finns frågor som särskilt bör uppmärksammas när/om det beslutas att ett sådant system skall införas. Det förutsätts att den typ av system som aktualiseras är ett system av modellen cap-and-trade, dvs. att staten stipulerar ett utsläppstak och fördelar utsläppsrätter till deltagande företag inom detta tak. Deltagarna tillåts sedan handla fritt med utsläppsrätterna sinsemellan.

Det bör redan nu noteras att alla de rättsområden som berörs nedan är föremål för omfattande praxis och kommenterande litteratur. Denna rapport gör således inte på något vis anspråk på att vara uttömmande. Rapporten har författats under stor tidspress och utredningens karaktär har givetvis färgats av detta. Målet har varit att identifiera potentiella risker för att ett svenskt system med utsläppshandel skall komma i strid med de regler som behandlas, inte att bedöma huruvida de kommer att göra det eller hur detta skall undvikas (även om sådana kommentarer lämnas i vissa delar).

Nedan kommer i tur och ordning varors fria rörlighet, vilken regleras i första hand i Romfördragets artikel 28, den fria etableringsrätten såsom den stadgas i artikel 43, Romfördragets förbud mot konkurrens-hämmande avtal och missbruk av dominerande ställning såsom de stadgas i artikel 81 och 82, statsstödsreglerna i artikel 87, samt de relevanta WTO-reglerna att behandlas. Det understryks att alla dessa bestämmelser, förutom konkurrensreglerna, är tillämpliga på staters

agerande och inte på ageranden av enskilda medborgare eller företag. Konkurrensreglerna är däremot i princip endast tillämpliga på företags agerande.

I de flesta fall kommer ovan nämnda regler att tillämpas på samma sätt oavsett om en nedströms- eller uppströmsansats används i det nationella systemet med utsläppshandel. (Med nedströmsansats förstås att skyldigheten att inneha utsläppsrätter ligger vid själva utsläppskällan, medan en uppströmsansats förpliktar producenter eller importörer av den insatsvara som leder till utsläpp att inneha utsläppsrätter.) Såvitt gäller varors fria rörlighet framträder emellertid betydande skillnader mellan de båda ansatserna varför nedströms- och uppströmsmodellerna behandlas separat i avsnitt 2 nedan.

När Amsterdamfördraget trädde i kraft ändrades artikelnumreringen i Romfördraget. Nedan används endast den nu gällande numreringen. Den som önskar konsultera citerade källor kan använda följande konverteringsnyckel:

Nuvarande numrering	Tidigare numrering
artikel 12	artikel 6
artikel 28	artikel 30
artikel 30	artikel 36
artikel 43	artikel 52
artikel 46	artikel 56
artikel 81	artikel 85
artikel 82	artikel 86
artikel 87	artikel 92
artikel 88	artikel 93
artikel 295	artikel 222

2 Varors fria rörlighet

2.1 Allmänt

Artikel 28 stadgar att:

Kvantitativa exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

Varors fria rörlighet är en av den Europeiska Gemenskapens absoluta grundpelare. Huruvida en utsläppsrätt skulle vara en vara eller inte och därmed omfattas av artikel 28 kan inte besvaras kategoriskt.¹ För det första måste det konstateras att artikel 295 stadgar att Romfördraget inte i något hänseende skall ingripa i medlemsstaternas egendomsordning. Detta innebär bl a att om en medlemsstat tillåter att utsläppsrätter innehas med äganderätt, kan EG-rätten inte påverka detta. EG-domstolen har emellertid i flera fall definierat avfall som varor som faller under reglerna om fri rörlighet oavsett medlemsstaternas kategorisering av den relevanta nyttigheten.² Det kan således inte uteslutas att utsläppsrätter omfattas av förbudet mot kvantitativa importrestriktioner i artikel 28.

Reglerna om fri etableringsrätt är, som kommer att visas nedan, mer relevanta i förhållande till ett svenskt nedströmssystem med utsläppshandel än artikel 28, varför kommentarerna i avsnitt 2.2 nedan kommer att hållas mycket korta. Mer utförliga resonemang återfinns i avsnitt 3 nedan.³ Uppströmsansatsen är mer problematisk varför avsnitt 2.3 behandlar ett större antal frågor.

¹ Jfr Bugge och Lövdahl Ihle, Rettslige spørsmål ved innføring av et norsk kvotesystem for klimagasser, Utredning for Utvalget som skal utrede et nasjonalt kvotesystem for klimagasser, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, 1999, s. 85, som tycks vara av motsatt oppfatning.

² För diskussion och analys av relevanta avgöranden se t ex Jans, Waste Policy and European Community Law: Does the EEC Treaty Provide a Suitable Framework for Regulating Waste?, Ecology Law Quarterly 1993, s. 165.

³ Det kommer att framgå i avsnitt 3 att analogier mellan reglerna om varors fria rörlighet och den fria etableringsrätten i stor utsträckning är möjliga, varför hänvisningen till avsnitt 3 inte är så märkvärdig som det å förstone kan tyckas.

2.2 Nedströmsansats

2.2.1 Diskriminerande åtgärder

Det är något långsökt att tro att ett företag som omfattas av ett nationellt system för utsläppshandel i en annan medlemsstat skulle försöka exportera utsläppsrätter till Sverige i förlitan på reglerna om varors fria rörlighet. Skulle så ske får dock inte de svenska reglerna diskriminera utländska utsläppsrätter på grund av nationalitet. Sådan diskriminering är förbjuden och kan endast berättigas med hänvisning till de undantag som stipuleras i artikel 30. Dessa undantag är hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. EG-domstolen har tillämpat undantagen mycket restriktivt och utan att gå in på en närmare analys av ett potentiellt ”försvar” för diskriminering på grund av nationalitet i ett svenskt system med utsläppshandel kan sägas att ingen av de tillåtna grunderna för berättigande kan anses vara tillämplig varför diskriminering i systemet skall undvikas.

2.2.2 Icke-diskriminerande åtgärder

EG-domstolen fastslog på ett tidigt stadium att även icke-diskriminerade nationella regler omfattas av artikel 28 om de på något vis utgör ett hinder för det fria varuflödet.⁴ (Som synes är tillämpningsområdet mycket vidsträckt och det har på senare år snävats in något så att nationella regler som begränsar s.k. försäljningsarrangemang inte omfattas av förbudet.⁵ Det skulle emellertid föra för långt att i denna rapport beskriva även denna praxis, som sannolikt inte kan vinna tillämpning på ett system med utsläppshandel.) Sådana hinder kan berättigas om de är nödvändiga för att vissa tvingande hänsyn skall kunna tas i den nationella rättsordningen. Ett sådant tvingande hänsyn är nationellt miljöskydd.⁶ Ett system med utsläppshandel kan med största sannolikhet kvalificeras som en miljöskyddsåtgärd eftersom syftet är att minska utsläppen av växthusgaser.⁷ Vidare bör det kunna visas att systemets

⁴ Se mål 8/74 Procureur du Roi mot Dassonville 1974 REG 837 och mål 120/78 Rewe-Zentrale AG mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein 1979 REG 649 (det berömda ‘Cassis de Dijon’).

⁵ Mål C-267 och 268/91 Keck och Mithouard 1993 ECR I-6097.

⁶ Se t.ex. mål 302/86 Kommissionen mot Danmark 1988 REG 4607, stycke 9.

⁷ Se vidare avsnitt 2.3 och 3.3 där detta resonemang utvecklas något.

funktion och effektivitet kräver att *endast* de utsläppsrätter som från början var avsedda att ingå i systemet skall tillåtas ingå fortsättningsvis. Det bör dock noteras att för att ett sådant ”slutet” system skall accepteras måste det finnas miljömässiga och/eller ekonomiska skillnader mellan de berörda nationella systemen, i synnerhet såvitt avser deras utformning, som motiverar denna slutenhet.

Icke-diskriminerande restriktiva nationella åtgärder måste, för att vara godtagbara enligt artikel 28, vara lämpliga för uppnåendet av det stipulerade miljömålet samt vara proportionella till sitt syfte. Att systemet är lämpligt för sitt syfte torde kunna visas med hänvisning till erfarenheter från teori och praktik.⁸ Att systemet är proportionellt till sitt syfte torde inte vara svårt att visa om det nationella systemet innefattar specifika och motiverade krav på utsläppsrätter som endast svenska sådana kan uppfylla. Regleringstekniska skillnader torde i de flesta fall visa att utsläppsrätter hänförliga till olika nationella system inte är kompatibla. Det nu nämnda avser proportionalitetsbedömningen av systemets slutenhet. För diskussion om systemets proportionalitet i förhållande till dess miljöskyddssyfte se avsnitt 3.4 nedan.

Sammanfattningsvis kan sägas att det inte är sannolikt att ett nedströmssystem kommer att omfattas av artikel 28. Skulle så ske gäller att de svenska regler som definierar systemet med utsläppshandel måste vara icke-diskriminerande och, i den mån de hindrar handeln mellan medlemsstaterna, lämpliga att uppnå målet att minska utsläpp av växthusgaser samt proportionella till sitt syfte, vilket inte torde vara svårt att visa.

2.3 Uppströmsansats

I utredningen anges i anslutning till diskussioner om uppströmsansatsen att en aspekt vid utformningen av systemen är hanteringen av import och export av fossila bränslen. För sådant som importeras och förbränns inom landet skall raffinaderier och importörer ha skyldighet att inneha utsläppsrätter medan inga utsläppsrätter skall krävas för bränslen som exporteras.

Detta illustrerar att uppströmsansatsen påverkar varors fria rörlighet på ett tydligare sätt än vad som gäller för nedströmsansatsen. I uppströmsansatsen ställs ett krav på själva varan som innebär att den för att få importeras, säljas eller användas i Sverige måste inneha erforderligt antal utsläppsrätter. För export krävs inga utsläppsrätter.

⁸ Se vidare avsnitt 2.3.3 och 3.4 nedan.

2.3.1 Tullavgifter och avgifter med motsvarande verkan

Ett system med utsläppshandel som generellt sett grundar sig på att betalning skall erläggas för utsläppsrätterna, men där vissa företag erhåller sådan utan kostnad kan tänkas önskvärda t.ex. av skäl hänförliga till den internationella konkurrensituationen. Teoretiskt sett kan ett sådant system under vissa speciella omständigheter likställas med en avgift motsvarande en tullavgift vilka förbjuds enligt fördragets artikel 25.⁹ Ett system med ovan angivna karaktärsdrag bedöms emellertid bättre enligt reglerna om statsstöd, varför det lämnas utan vidare kommentarer i denna del. Se vidare avsnitt 5 nedan.

2.3.2 Inhemsk beskattning

Enligt fördragets artikel 90 är medlemsstaterna förhindrade att direkt eller indirekt lägga interna skatter på varor från andra medlemsstater än de skatter eller avgifter som direkt eller indirekt läggs på liknande inhemska varor. Som kommer att visas nedan (avsnitt 5) uppvisar ett system med utsläppshandel, där deltagarna tvingas betala för utsläppsrätterna, många drag som liknar miljöskatter, varför en analogi till sådana är motiverad.¹⁰

Medlemsstaterna har enligt artikel 90 rätt att välja det system för beskattning de anser vara mest lämpligt. Vidare krävs diskriminering mellan utländska och svenska varor för att artikeln skall bli tillämplig. Detta innebär att artikel 90 i princip inte kan vinna tillämpning på en generell skyldighet för uppströmsföretag att inneha utsläppsrätter om liknande inhemska och utländska varor behandlas lika. Dock bör det i detta sammanhang noteras att det är mycket viktigt att analysera graden av likhet mellan de olika varor som berörs. Två produkter som inte anses liknande i Sverige kan ändå anses vara det i andra medlemsländer. EG-domstolen har yttrat att ”liknande produkter” är sådana som har liknande egenskaper och fyller samma behov hos konsumenterna.¹¹

⁹ Se Meddelande från Kommissionen om miljöskatter och miljöavgifter på den inre marknaden, EGT 1997 C224/6, punkt 16.

¹⁰ Vidare framgår av Kommissionens meddelande om miljöskatter och miljöavgifter på den inre marknaden, punkt 10, att begreppet "skatter och avgifter" bör tolkas så att det omfattar alla obligatoriska betalningar utan motprestation vare sig intäkterna därifrån hamnar direkt i statsbudgeten eller går till ett speciellt ändamål. Denna definition torde kunna utsträckas till att omfatta även utsläppsrätter för vilka användarna måste betala.

¹¹ Mål 184/85 Kommissionen mot Italien 1987 REG 2013.

Skulle exempelvis petroleumprodukter från andra medlemsländer beläggas med skyldigheten att täckas av utsläppsrätter måste klara och precisa kriterier för skillnaderna mellan petroleumprodukter för förbränning (vilka förutsätts omfattas av kravet på utsläppsrätter) och petroleumprodukter för andra ändamål (vilka förutsätts inte omfattas av detta krav) definieras för att Sverige inte skall riskera att agera i strid med artikel 90. I många fall kommer det att bli svårt att dra upp sådana riktlinjer eftersom de produkter som berörs av ett uppströmssystem ofta importeras i oraffinerat skick. Det framgår även av artikel 90 stycke 2 att medlemsstaterna inte tillåts lägga interna skatter eller avgifter på varor från andra medlemsstater som är av en sådan art att de indirekt skyddar andra varor. Effekten av ett system där exempelvis oraffinerade utländska varor som berörs kategoriskt tvingas anskaffa utsläppsrätter, medan svenska raffinerade varor i undantas om de inte anses kunna generera växthusgaser när de används, blir att svenska råvaru-producenter gynnas på ett otillåtet vis. Det finns inga möjligheter till undantag från artikel 90.

En preliminär bedömning är således att ett uppströmssystem för utsläppshandel genererar mycket delikata avgränsningsfrågor. Kan dessa inte lösas på ett tillfredsställande sätt bör uppströmssystemet undvikas på grund av risken för att systemet med utsläppshandel uppfattas som ett svenskt agerande i strid med artikel 90. Detta gäller dock endast under förutsättning att utsläppsrätterna enbart kan erhållas mot betalning. Fria utsläppsrätter kan inte under några omständigheter jämföras med skatter eller avgifter.

2.3.3 Kvantitativa importrestriktioner

Frågan om behandlingen av uppströmssystemet är mycket lik det som beskrivits i avsnitt 2.2 ovan. Den ger dock upphov till ett klarare exempel på reglernas tillämpningsområde.

Inledningsvis kan konstateras att uppströmssystem för utsläppshandel inte är direkt diskriminerande, vilket gör att eventuella undantag för systemet inte är begränsade till de nationella hänsyn som räknas upp i artikel 30. Däremot framstår ett uppströmssystem som ett handels hinder i den vida tolkning av detta begrepp som givits av EG-domstolen. Detta gäller oavsett om utsläppsrätterna tillhandahålls gratis eller mot betalning. Handelshindret kan dock sägas vara allvarligare om importörerna tvingas betala för utsläppsrätterna. Hindret skulle bestå i att importörer inte kan penetrera den svenska marknaden utan utsläppsrätter, vilka måste köpas eller erhållas genom någon form av ansökningsförfarande.

Frågan blir således om systemet ändå kan accepteras enligt artikel 28 med hänvisning till något tvingande nationellt hänsyn. Som nämnts i avsnitt 2.2.2 ovan anses nationellt miljöskydd vara ett godtagbart tvingande hänsyn enligt EG-rätten. Systemet med utsläppshandel kan sägas vara en miljöskyddsåtgärd eftersom dess syfte är att minska utsläppen av växthusgaser om än på ett ekonomiskt sett mer effektivt sätt än genom administrativa styrmedel.

Även om det inte torde vålla några problem att definiera ett system med utsläppshandel som en miljöskyddsåtgärd måste dock systemet vara lämpligt för uppnående av dess syfte samt vara proportionella till detta syfte, dvs. det måste undersökas om syftet kan uppnås med mindre ingripande åtgärder.

Systemets lämplighet är det givetvis svårt att säkert uttala sig om eftersom det veterligen inte är beprövat i Europa. System med utsläppshandel har dock förordats i såväl ekonomisk som juridisk litteratur och visat sig vara effektiva i praktiken i USA varför frågor om systemets lämplighet inte bör kunna leda till att uppströmsansatsen anses oacceptabel enligt artikel 28.

Svårigheter inträder dock när det gäller åtgärdens proportionalitet. Ett argument mot systemets proportionalitet är att samma eller liknande resultat kan uppnås genom en nedströmsansats. Att detta inte är hela sanningen framgår med önskvärd tydlighet av utredningen, men det torde ändå krävas en god argumentation och klara bevis för att en uppströmsansats är miljömässigt bättre än en nedströmsansats eftersom den förra är handelshindrande på ett sätt som den senare inte är. En sådan argumentation blir särskilt svår om det i andra medlemsländer eller på EU-nivå tillämpas eller planeras system som bygger på en ned-

strömsansats. Slutligen får det antas att det är mer osannolikt att ett system, i vilket betalning för utsläppsrätterna erfordras, accepteras enligt proportionalitetsprincipen än ett system med gratis tilldelning eftersom det förra alternativet får anses vara ett allvarigare handels-hinder.

Det kan således konstateras det är sannolikt att ett system med utsläppshandel baserat på en uppströmsansats bedöms strida mot artikel 28. Det är dessutom osannolikt – eller i vart fall ytterst tveksamt – att systemet kan berättigas med hänvisning till tvingande miljöhänsyn.

3 Den fria etableringsrätten

3.1 Allmänt

Artikel 43 stadgar att:

Inom ramen för nedanstående bestämmelser skall inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudas. Detta förbud skall även omfatta inskränkningar för medborgare i en medlemsstat som är etablerad i någon medlemsstat att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag.

Etableringsfriheten skall innefatta rätt att starta och utöva verksamheten som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag, särskilt bolag som de definieras i artikel 48 andra stycket, på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare, om inte annat följer av bestämmelserna i kapitlet om kapital.

Vid en läsning av första stycket i artikel 43 framgår att inskränkningar i den fria etableringsrätten är förbjudna. Av andra stycket framgår att etableringsfriheten innehåller en positiv rättighet för den som etablerat sig i en annan medlemsstat att inte diskrimineras på grund av sin nationalitet (vilket även följer av det allmänna diskrimineringsförbudet i artikel 12). Detta förbud innebär att en medborgare eller ett företag från en annan medlemsstat skall behandlas på samma sätt som en medborgare eller ett företag i den stat där denne är eller önskar etablera sig.¹² Som kommer att visas nedan har emellertid EG-domstolen tolkat artikel 43 vidare än så enligt den modell som beskrivits avseende artikel 28 ovan. Under vissa förutsättningar kan således även icke-diskriminerande hinder mot etableringsrätten vara förbjudna enligt artikel 43.

¹² Se t.ex. mål 2/74 Reyners mot Belgien 1974 ECR 631.

3.2 Diskriminerande åtgärder

I ett nationellt system med utsläppshandel är det viktigt att företag från andra medlemsstater inte diskrimineras vare sig vid den initiala allokeringen av utsläppsrätter eller genom diskriminerande regler för handeln med utsläppsrätter mellan de deltagande företagen.

Det får således inte finnas regler som stadgar exempelvis att utländska företag inte har rätt att köpa utsläppsrätter eller att utländska men inte svenska företag tvingas köpa utsläppsrätter vid den initiala allokeringen. Vidare får det inte finnas regler förhindrar att svenska företag säljer sina utsläppsrätter till utländska företag om de har rätt att sälja dem till svenska. Sådana regler utgör exempel på s.k. direkt diskriminering.

Visserligen finns undantag från regeln om direkt diskriminering i artikel 46. Artikeln stadgar att reglerna om den fria etableringsrätten inte skall ”hindra tillämpning av bestämmelser i lagar och andra författningar som föreskriver särskild behandling av utländska medborgare och som grundas på hänsyn till *allmän ordning, säkerhet eller hälsa*.” När det gäller icke-diskriminerande handelshinder finns möjligheter för medlemsstaterna att åberopa andra grunder för att berättiga sina åtgärder, men om diskriminering är för handen är denna möjlighet begränsad till vad som stadgas i artikel 46.¹³

EG-domstolen har tolkat dessa undantagsmöjligheter mycket restriktivt.¹⁴ Utan att närmare gå in på de olika undantagsmöjligheterna kan, även om en viss handlingsfrihet finns, konstateras att medlemsstaternas rätt att diskriminera utländska företag i ett system med utsläppshandel svårigen kan berättigas genom att hänsyn allmän ordning, säkerhet eller hälsa åberopas.

3.3 Icke-diskriminerande åtgärder

EG-domstolens tidiga praxis avseende etableringsrätten tyder på att det krävdes att utlänningar diskrimineras för att förbudet i artikel 43 skall vara tillämpligt. På senare år har emellertid denna praxis mjukats upp så att även regler som tillämpas på samma sätt för de egna medborgarna som för medborgare från andra medlemsstater kan anses strida

¹³ Se t.ex. mål 352/85 Bond van Adverteerders mot Nederländerna 1988 REG 2085.

¹⁴ Direktiv 64/221 är rådets genomförande av artikel 46. Direktivet är emellertid endast tillämpligt på fysiska personer, inte företag, varför det förbigås i detta sammanhang.

mot artikel 43.¹⁵ Ur mål C-55/94 Gebhard mot Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milan 1995 REG 4165 kan utläsas att nationella åtgärder som kan hindra utövandet av fördragets grundläggande friheter (av vilka etableringsrätten är en) eller göra dem mindre attraktiva måste uppfylla fyra krav:

- de måste tillämpas på ett icke-diskriminerande vis,
- de måste vara berättigade av tvingande hänsyn i det allmänna intresset,
- de måste vara lämpliga för säkra uppnåendet av sitt syfte, samt
- de får inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.

Av dessa fyra villkor framgår att brott mot artikel 43, liksom brott mot artikel 28, kan konstateras även om ingen diskriminering förekommit.¹⁶ Det kan således tänkas att även om reglerna i systemet med utsläppshandel formuleras på ett sätt som inte leder till att utländska företag diskrimineras kan det finnas element som måste berättigas på grund av att etableringsfriheten inskränks. Detta kan exempelvis vara fallet om det råder brist på utsläppsrätter. Låt oss anta att utsläppsrätter auktioneras ut under en åtagandeperiod och köparna är företag etablerade i Sverige. Låt oss vidare anta att ett företag från en annan medlemsstat önskar etablera sig i Sverige och ansöker om tillstånd att göra detta.

¹⁵ Se t.ex. mål 107/83 Ordre des Avocats mot Klopp 1984 REG 2971, i vilket reglerna i Paris Advokatsamfund som stadgade att en ledamot i samfundet endast fick vara etablerad på en ort befanns strida mot artikel 43 trots att reglerna tillämpades på samma sätt för utlänningar och fransmän. Detta berodde enligt EG-domstolen på att det i artikel 43 förutsätts att EU-medborgare skall kunna etablera sig på flera orter och i olika länder. Vidare har regler som hindrar gemenskapsmedborgare från att utvidga sin verksamhet från en till flera medlemsländer befunnits strida mot artikel 43. Se t ex mål 143/87 Stanton mot INASTI 1988 REG 3877.

¹⁶ I litteraturen diskuteras frågan om existensen av ett eventuellt krav på diskriminerande åtgärder för tillämpning av artikel 43 med en viss intensitet. Det har exempelvis framförts att en analys av EG-domstolens praxis visar att även om inte direkt diskriminering krävs för att ett brott mot artikel 43 skall vara för handen så krävs i vart fall indirekt diskriminering, d v s att en regel som tillämpas på samma sätt avseende den egna statens medborgare och medborgare från andra medlemsstater måste innebära att regeln i praktiken betungar medborgare eller företag från andra medlemsstater mer än de egna medborgarna. (Se t ex Craig och De Búrca, EU Law. Text, Cases, and Materials, 2 Uppl, Oxford University Press 1998, s 747 ff.) För denna rapport är det dock tillräckligt att konstatera att ett nationellt system för utsläppshandel kan hindra utländska företag att etablera sig i Sverige även om systemets regler inte är direkt diskriminerande.

Slutligen antar vi att det utländska företaget nekas möjlighet att etablera sig i Sverige med hänsyn till att inga utsläppsrätter finns att tillgå. Det är helt enkelt inte möjligt att med den aktuella utsläppsnivån i landet tillåta fler utsläppspunkter för växthusgaser. Detta är otvivelaktigt ett hinder för det utländska företags fria etableringsrätt. Situationen kan givetvis lösas på samma sätt som man undviker att marknadsdiktator på utsläppsmarknaden uppstår (se vidare avsnitt 4.3.5 nedan), dvs. staten sparar helt enkelt en viss andel av utsläppsrätterna vid varje auktion (eller annan allokering) för att nyttja när behov uppstår. Om så sker kan det företag som önskar etablera sig i Sverige få förvärva de sparade utsläppsrätterna från staten på samma villkor som dess svenska konkurrenter. Skulle staten sakna denna möjlighet för att utsläppsrätter inte innehålls vid auktioner eller helt enkelt för att de som innehållits har tagit slut, måste staten berättiga systemet enligt de fyra villkoren som angivits ovan.

3.4 Berättigande av icke-diskriminerande hinder mot fri etablering

Det synes inte vara en omöjlig uppgift att berättiga ett system med utsläppshandel även om det befins strida mot artikel 43. Den första punkten som nämndes i det ovan angivna rättsfallet Gebhard var att systemet måste vara icke-diskriminerande. Denna punkt har redan diskuterats i avsnitt 3.2 ovan där det konstaterades att icke-diskriminerande regler är en förutsättning för systemets tillåtlighet enligt artikel 43.

Vidare måste de nationella reglerna, vars kompatibilitet med artikel 43 undersöks, vara berättigade av tvingande hänsyn i det allmänna intresset. Såvitt känt finns inget fall där miljöhänsyn har åberopats som berättigande enligt artikel 43. Mot bakgrund av EG-domstolens gemensamma hänvisning till alla fyra friheterna i Gebhard-fallet torde det emellertid vara möjligt att dra analogier till den praxis som finns under artikel 28 (varors fria rörlighet). Enligt denna praxis är det klart att miljöskydd är ett sådant tvingande hänsyn som kan berättiga en åtgärd från en medlemsstat som hindrar handeln mellan medlemsstaterna.¹⁷ Ett system med utsläppshandel får anses vara en miljöskyddsåtgärd eftersom syftet med systemet är att minska utsläppen av växthusgaser om än på ett mer ekonomiskt effektivt sätt än genom administrativa styrmedel.

¹⁷ Se t.ex. mål 302/86 Kommissionen mot Danmark 1988 REG 4607, stycke 9.

Såvitt gäller lämpligheten för att uppnå syftet med regleringen är det givetvis svårt att uttala sig om ett system som är nytt för europeiska förhållanden, men med hänvisning till de ekonomiska och juridiska utredningar som finns på området och den erfarenhet man har av motsvarande system i USA torde systemets lämplighet med lätthet kunna påvisas.

Vidare måste åtgärderna vara proportionella till sitt syfte, dvs. det måste undersökas om syftet kan uppnås med mindre ingripande åtgärder. Återigen är det svårt att uttala något säkert om ett oprövat system som innebär stora omvälvningar och som även kan påverka etableringsfriheten i relativt stor utsträckning. (Det skulle kunna hävdas att en mindre ingripande åtgärd vore att arbeta för det planerade europeiska systemet med utsläppshandel. Detta är dock inte ett relevant argument bl a på grund av att det kan förväntas att det blir mycket svårt att enas om hur ett EU-system skall se ut och väntan därmed blir mycket lång.¹⁸) Proportionalitetsbedömningen är i detta fall svår och mycket osäker, men ett system i vilket utsläppsrätter innehålls för att underlätta för etablering i Sverige för utländska företag torde anses vara proportionellt till sitt syfte (även om utsläppsrätterna vid något tillfälle befinns inte räcka till för sådan etablering).

¹⁸ Det kan exempelvis ifrågasättas om subsidiaritetsprincipen såsom den uttrycks i artikel 5 tillåter att denna fråga regleras på EU-nivå. Subsidiaritet innebär att för de fall ett policy-område inte faller innanför gemenskapens exklusiva kompetens skall gemenskapen agera endast i de fall de föreslagna målen inte kan uppnås på medlemsstatsnivå och därför uppnås bättre på EU-nivå. Miljöområdet omfattas normalt inte av gemenskapens exklusiva kompetens. (Det finns dock argument för att system med utsläppshandel skall omfattas av denna.) Vidare skall det framhållas att allokeringen av utsläppsrätter mellan de olika medlemsländerna kommer att bli en känslig och svårlöst fråga. Det tillämpliga beslutsförfarandet beskrivs i artikel 175 och innebär att en kvalificerad majoritet måste uppnås i Rådet för att systemet skall kunna införas. De ekonomiskt svagare medlemsstaterna kan finna det svårt att godta en allokering av utsläppsrätter som innebär att redan tungt industrialiserade länder, som exempelvis Tyskland, genom systemet får möjlighet att konsolidera sin position medan andra mindre industrialiserade länders utveckling begränsas såvitt gäller den växthusgasgenererande industrin.

3.5 Slutsats

Ett system med utsläppshandel måste baseras på regler som på intet vis diskriminerar företag från andra medlemsstater för att inte strida mot artikel 43. Även ett icke-diskriminerande system kan anses utgöra ett hinder för den fria etableringsrätten, men ett berättigande av ett system i vilket utsläppsrätter innehålls vid varje allokering till förmån för nyinträdande marknadsaktörer torde utan större svårighet kunna göras.

4 Konkurrensreglerna

4.1 Allmänt

I det följande kommer Romfördragets konkurrensregler (artikel 81 och 82) att redogöras för. De svenska motsvarigheterna (6-8 och 19 §§, Konkurrenslagen (1993:20) mycket lika artiklarna 81 och 82 dessa och skall enligt förarbetena tillämpas på liknande sätt som de europeiska konkurrensreglerna.¹⁹

Konkurrensreglerna är i princip tillämpliga endast på företags ageranden, inte medlemsstaters.²⁰ Detta innebär att systemet med utsläppshandel som sådant inte kan ifrågasättas enligt artikel 81 och 82. Med hänsyn till de svenska konkurrensreglernas likhet med EG-rättens och det begränsade inflytande denna typ av regler har på utformandet av ett system med utsläppshandel kommer de svenska konkurrensreglerna inte att behandlas särskilt nedan. Detta avsnitt skall läsas med syfte att finna möjligheter att förebygga att systemet utnyttjas för ageranden i strid med konkurrensreglerna.

¹⁹ Prop 1992/93:56, s. 21.

²⁰ Undantag från denna regel gäller om medlemsstaten genom sitt agerande vidtar eller upprätthåller åtgärder som kan förta den ändamålsenliga verkan av konkurrensreglerna. Så är fallet exempelvis när en medlemsstat "antingen ålägger eller främjar ingåendet av avtal om konkurrensbegränsande samverkan som strider mot artikel [81] eller förstärker deras verkningar, eller berövar de egna bestämmelserna deras statliga karaktär genom att överlåta ansvaret att fatta beslut om åtgärder på det ekonomiska området på privata aktörer." (Mål 267/86 Van Eycke mot ASPA 1989 REG 4769, stycke 16.) Sådana frågor kan emellertid knappast bli aktuella vid införandet av ett system med utsläppshandel eftersom införandet av en ny handelsvara knappast kan sägas innehålla inneboende konkurrensbegränsningar.

4.2 Artikel 81

Artikel 81 stadgar att:

1. *Följande är oförenligt med den gemensamma marknaden och förbjudet: alla avtal mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna och som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen inom den gemensamma marknaden, särskilt sådana som innebär att*
 - a) *inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,*
 - b) *produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras,*
 - c) *marknader eller inköpskällor delas upp,*
 - d) *olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,*
 - e) *det ställs som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser, som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.*
2. *Avtal som är förbjudna enligt denna artikel är ogiltiga.*
3. *Bestämmelserna i punkt 1 får dock förklaras icke tillämpliga*
 - *på avtal eller grupper av avtal mellan företag,*
 - *beslut eller grupper av beslut av företagssammanslutningar,*
 - *samordnade förfaranden eller grupper av samordnade förfaranden, som bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen av varor eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande, samtidigt som konsumenterna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås och som inte*
 - a) *ålägger de berörda företagen begränsningar som inte är nödvändiga för att uppnå dessa mål,*
 - b) *ger dessa företag möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av varorna i fråga.*

Artikel 81 förbjuder konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag oavsett om dessa tar sig uttryck i uttryckliga avtal eller inte. Det brukar sägas att fyra kriterier styr bedömningen av samarbeten mellan företag enligt artikel 81:

- avtalskriteriet,
- konkurrensbegränsningskriteriet,
- märkbarhetskriteriet, samt
- samhandelskriteriet.

4.2.1 Avtalskriteriet

Avgörande för tillämpligheten av artikel 81 är att någon form av samordning mellan två eller flera företag föreligger. Åtgärder som vidtagits av ett företag utan att det föreligger något avtal eller handlande i samförstånd med ett annat företag omfattas inte av förbudet i artikel 81. Huruvida ett avtal eller annan överenskommelse är civilrättsligt bindande eller inte saknar betydelse för tillämpningen av artikeln.

Beslut av företagssammanslutningar jämföras med avtal mellan företag. Med detta begrepp avses exempelvis beslut av branschföreningar vars stadgar ger föreningen möjlighet att styra medlemsföretagens agerande på marknaden. Det är härvidlag inte nödvändigt att t.ex. föreningens styrelse fattat ett formellt beslut för att avtalskriteriet skall vara uppfyllt. Det är heller inte nödvändigt att föreningen själv agerar. Även åtgärder vidtagna av exempelvis ett servicebolag som ägs föreningen faller under avtalskriteriet. Rekommendationer om att agera på ett visst sätt kan också uppfylla avtalskriteriet.

Med samordnade förfaranden avses något förenklat att två eller fler företag tillämpar ett visst förfarande i samförstånd utan att ett avtal i egentlig mening föreligger.²¹ I detta hänseende skall dock påpekas att naturligt parallellt uppträdande, dvs. en situation då företag på grund av produktens beskaffenhet, marknadsförhållandena eller andra omständigheter uppträder på samma sätt trots att företagens marknadsbeteenden bestäms helt individuellt, inte faller under artikel 81. Sådant beteende är särskilt vanligt på oligopolistiska marknader.

4.2.2 Konkurrensbegränsningskriteriet

Avtal mellan företag är förbjudna om de har till syfte att hindra begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden eller om de ger ett sådant resultat. I artikel 81 anges exempel på typiskt sett konkurrensbegränsande avtal. Det bör emellertid observeras att inga avtal eller förfaranden är förbjudna i sig själva (per se) (utom möjligen avtal som omfattar prissamverkan mellan konkurrenter).

Begreppet konkurrensbegränsning är mycket svårdefinierat, men det kan sägas ett avtal eller förfarande hämmar konkurrensen om det på något sätt inskränker ett eller flera företags möjligheter att agera oberoende av andra företag.²² Att inte kunna agera oberoende kan exempelvis bestå i att inte ha frihet att ingå avtal med den man önskar. Nästan

²¹ Se t.ex. mål 48/69 ICI mot Kommissionen 1972 REG 619.

²² Prop 1992/93:56, s. 69.

varje kommersiellt avtal kan emellertid anses begränsa konkurrensen i denna mening. Konkurrensbegränsningskriteriet bör därför bedömas utifrån om avtalet, sett i sitt rättsliga och ekonomiska sammanhang, kan påverka konkurrensen mellan parterna negativt (vilket förutsätter att parterna är åtminstone potentiella konkurrenter) och/eller i förhållande till tredje man. Konkurrensvårdande myndigheter tenderar att se varje samarbete som på något sätt inskränker ett företags frihet (eller möjlighet) att agera självständigt på marknaden eller att självständigt fatta kommersiella beslut som konkurrensbegränsande.

Kan det konstateras att ett avtal har ett konkurrensbegränsande syfte behöver inga ytterligare undersökningar göras avseende dess faktiska effekt på konkurrensen. Bedömningen av ett avtals syfte skall göras utifrån avtalets objektiva syfte. Om det är klart att ett avtal typiskt sett riskerar att begränsa konkurrensen anses detta vara avtalets syfte vid tillämpningen av artikel 81, även om parterna hävdar att de inte hade för avsikt att begränsa konkurrensen. Avtalet behöver inte ens ha tillämpats.²³

Kan inget konkurrensbegränsande syfte påvisas måste dock ett s k konkurrenstest genomföras.²⁴ Det är därvid tillräckligt att konkurrensen riskerar att begränsas, t.ex. genom att uppkomsten av framtida konkurrens motverkas. Vid konkurrenstestet får den situation som skulle råda på marknaden om avtalet inte fanns tjäna som måttstock. Eftersom avtalet skall bedömas utifrån dess faktiska eller förväntade påverkan på konkurrensen mellan parterna och/eller i förhållande till tredje man sägs det att avtalet skall bedömas i sitt rättsliga och ekonomiska sammanhang.²⁵

²³ Se t.ex. mål C-277/87 Sandoz Prodotti Farmaceutici mot Kommissionen 1990 REG I-45.

²⁴ Se t.ex. mål 5/69 Société Technique Minière mot Maschinenbau Ulm 1966 REG 295.

²⁵ Se t.ex. mål 23/67 Brasserie de Haecht mot Wilkin 1967 REG 407 och mål C-393/92 Almelo 1994 REG I-1477.

4.2.3 Märkbarhetskriteriet

En förutsättning för att ett konkurrensbegränsande avtal skall falla under förbudet i artikel 81 är att konkurrensen begränsas på ett märkbart sätt. Kommissionen har i ett tillkännagivande²⁶ uttalat att s.k. horisontella avtal (dvs. mellan konkurrenter) inte har någon märkbar effekt på konkurrensen om de deltagande företagens sammanlagda marknadsandel på den relevanta marknaden inte överstiger fem procent. För vertikala avtal (dvs. avtal mellan företag som inte befinner sig på samma produktions- eller marknadsföringsnivå) gäller att dessa inte anses ha någon märkbar effekt på konkurrensen om den sammanlagda marknadsandelen inte överstiger tio procent.²⁷ Vidare undantas samarbete mellan små- och medelstora företag (definierade enligt Kommissionens rekommendation av 3 april 1996²⁸) från förbudet i artikel 81. Detta kallas den kvantitativa aspekten av märkbarhetskriteriet.

Märkbarhetskriteriet har även en kvalitativ aspekt. Detta är fallet exempelvis när nationell lagstiftning omöjliggör konkurrens. Vidare kan egenskaperna tillhöriga produkten eller den handel som hindras leda till att en märkbar effekt på konkurrensen befinns saknas.²⁹

Som framgått ovan är begreppet märkbarhet kopplat till effekterna på den relevanta marknaden, vilket innebär att denna måste definieras. Av skäl som kommer att redovisas i avsnitt 4.3.1 nedan bereder marknadsdefinition inte några större problem i system med utsläppshandel. Om systemet är svenskt är den geografiska marknaden Sverige och produktmarknaden är utsläppsrätter för växthusgaser eftersom dessa inte kan utbytas mot eventuella utsläppsrätter avseende andra föreningar.

Parterna till potentiellt konkurrensbegränsande avtal skall således, i princip,³⁰ ha en sammanlagd marknadsandel på den svenska marknaden för utsläppsrätter som överstiger fem procent (eftersom avtal på utsläppsmarknaden oftast torde vara att bedöma som horisontella).

²⁶ Kommissionens tillkännagivande om avtal av mindre betydelse på vilka artikel 85.1 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen inte är tillämplig, EGT 1997, C372/3.

²⁷ Enligt svensk konkurrensrätt gäller tio procent för horisontella avtal och 15 procent för vertikala (KKVFS 1999:1 om avtal av mindre betydelse.)

²⁸ COM (96) 261.

²⁹ Bellamy & Child, *Common Market Law of Competition*, 4 uppl., Sweet & Maxwell, London 1993, s. 124–125.

³⁰ Kommissionen eller gemenskapsdomstolarna kan i vissa fall finna att ett avtal har en märkbar effekt trots att deltagande parter har marknadsandelar som understiger fem procent av den relevanta marknaden.

Kvalitativa kriterier är svåra att ange och detta undantag är sällan tillämpat i praxis.³¹

4.2.4 Vägledande tillämpningsföreskrifter

Förutom Kommissionens tillkännagivande om avtal av mindre betydelse finns ett antal andra föreskrifter i vilka vissa avtalstyper identifieras som inte anses vara konkurrensbegränsande.³² Enligt Kommissionens tillkännagivande om avtal, beslut och samordnade förfaranden är följande typfall inte att anse som konkurrensbegränsande:

- utbyte av åsikter eller erfarenheter,
- gemensam marknadsforskning,
- gemensamt utförande av jämförande undersökningar av företag eller branscher,
- gemensamt utarbetande av statistik och kalkyleringsmodeller³³
- samarbete avseende redovisning, kreditgarantier, inkassoverksamhet, samt gemensamma affärs eller skatterådgivningsbyråer (för att samarbetet endast omfattar områden som inte berör tillhandahållandet av varor eller tjänster eller de deltagande företagens ekonomiska beslut),
- samarbete inom forskning och utveckling,³⁴
- gemensamt utnyttjande av anläggningar m m,³⁵
- bildandet av vissa konsortier,

³¹ Wetter, Karlsson, Rislund och Gahnström, *Konkurrenslagen – En handbok*, Nerenius & Santéus Förlag, Stockholm 1999, s. 119.

³² Se i första hand Kommissionens tillkännagivande om avtal, beslut och samordnade förfaranden som avser samarbete mellan företag, EGT 1968 C75/3, ändrat genom EGT 1968 C84/14, samt Kommissionens tillkännagivande om dess bedömning av vissa underleverantörsavtal, EGT 1979 C1/2.

³³ I alla de fyra ovanstående fallen gäller dock att företagens handlingsfrihet inte får begränsas eller samarbetet innebära en samordning av företagens marknadsbeteende (t.ex. genom konkreta handlingsrekommendationer).

³⁴ Sådana avtal får dock inte begränsa företagens egen forsknings- och utvecklingsverksamhet eller endast innebära att ett eller flera företag helt eller delvis avstår från egen forskning. Vidare måste resultaten göras tillgängliga för alla deltagande parter. Licensieringsmöjligheten får inte heller kategoriskt avtalas bort.

³⁵ De berörda företagen måste dock själva bestrida kostnaderna för utnyttjandet av anläggningarna. De får heller inte avtala om gemensam tillverkning eller uppdelning av tillverkningen eller etablering av ett gemensamt företag.

- gemensam försäljningsevice och reparationsservice mellan företag som inte är konkurrenter,
- gemensam reklam,
- användningen av ett gemensamt märke för att beteckna viss kvalitet.

Syftet med detta tillkännagivande är att underlätta för företagen att själva avgöra om ett visst samarbete kan omfattas av förbudet i artikel 81 eller inte.

4.2.5 Ingen ”Rule of Reason”

Tillämpningsområdet för artikel 81 är, som framgått ovan, mycket vitt. Dock finns inte någon slags rimlighetsregel – Rule of Reason – i vare sig europeisk eller svensk konkurrensrätt, i vart fall inte utöver de tillkännagivanden som Kommissionen angivit.³⁶ En sådan finns i amerikansk rätt enligt Section 1 Sherman Act. Skillnaderna mellan Section 1 och artikel 81 är dock sådana att en Rule of Reason inte utan vidare kan överföras från amerikansk till europeisk konkurrensrätt. Dessa frågor behandlas i europeisk rätt istället i undantagsregeln artikel 81.3, enligt vilken Kommissionen kan bevilja undantag för individuella eller grupper av konkurrensbegränsande avtal.³⁷ I det följande kommer därför utgångspunkten att vara att avtal som inte Kommissionen angivit som konkurrensneutrala är konkurrensbegränsande.

4.2.6 Icke-ingripande besked och undantag

Kommissionen kan, enligt Förordning 17/62³⁸ på ansökan av parterna förklara att ett avtal inte omfattas av förbudet i artikel 81. Ett sådant icke-ingripandebesked kan endast meddelas om Kommissionen finner att artikel 81 (eller 82) över huvud inte är tillämplig. Vidare kan Kommissionen, trots att den finner att konkurrensen begränsas, bevilja undantag för samarbeten som:

- bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande,

³⁶ Bugge och Lövold Ihle, s. 62, förutsätter att en sådan regel existerar vilket är skälet till att frågan över huvud taget dryftas i denna rapport.

³⁷ Se t.ex. Goyder, s. 117.

³⁸ Rådets förordning 17/62 Första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86, 1962 EGT 13/204.

- tillförsäkrar konsumenterna en skäligen andel av den vinst som därigenom uppnås,
- inte ålägger de berörda företagen begränsningar som inte är nödvändiga för att uppnå dessa mål,
- inte ger dessa företag möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av varorna i fråga.

Kommissionen skall således göra en avvägning mellan ett konkurrensbegränsande avtals positiva och negativa effekter. Samtliga ovan angivna villkor måste vara uppfyllda för att ett undantag skall meddelas. Fördelarna med avtalet måste objektivt sett överväga de nackdelar för konkurrensen som avtalet kan innebära. Varje avtal granskas för sig utifrån omständigheterna i det enskilda fallet

För att finna vägledning vid prövningen av en anmälan för undantag kan de s.k. gruppundantagen konsulteras. Ett gruppundantag utgörs oftast av en förordning utfärdad av Kommissionen enligt vilken vissa grupper av avtal som uppfyller de krav som stipuleras i förordningen undantas från förbudet i artikel 81. Antalet gruppundantag är relativt stort och reglerna är detaljerade varför dessa inte kommer att presenteras i denna rapport. Det är i detta sammanhang tillräckligt att observera att de existerar. (Inget av dem lär bli tillämpligt avseende de konkurrensbegränsande avtal som kan förutses i ett system med utsläppshandel.)

4.2.7 Förutsebara situationer

Konkurrensbegränsande avtal förekommer på alla typer av marknader och konkurrensbegränsningarna bedöms på samma sätt oavsett om marknaden som påverkas är den för utsläppsrätter eller någon annan marknad. Dock bör det uppmärksammas att utsläppsrätterna kan komma att skapa en ”kanal” mellan företag som annars inte skulle haft någon större kontakt med varandra. En ny marknad skapas där företag blir konkurrenter som annars inte skulle varit det. Eftersom marknaden för utsläppsrätter, precis som vilken annan marknad som helst, gynnar alla deltagande parter mest (och slutligen även konsumenterna) om marknaden fungerar, dvs. är ekonomiskt effektiv, finns det all anledning för konkurrensvårdande myndigheter att uppmärksamma även denna nya marknad.

De nedanstående exemplen på förutsebara situationer är på intet vis uttömmande, utan är endast avsedda att exemplifiera en potentiell tillämpning av artikel 81 på en marknad för utsläppsrätter. Förutom de nedanstående exemplen kan marknaden för utsläppsrätter skapa kanaler

för samarbeten som inte är direkt relaterade till utsläppshandeln, exempelvis otillåtna informationsutbyten.³⁹

Samordnad budgivning

Ett exempel på konkurrensbegränsande avtal i ett system för handel med utsläppsrätter som identifierats i den norska rapporten ”Rettslige spørsmål ved innføring av et norsk kvotesystem for klimagasser” är samordnad budgivning vid auktioner för att hålla priserna på utsläppsrätter nere.⁴⁰ Vid ett första påseende verkar ett sådant avtal inte vara konkurrensbegränsande eftersom vare sig konkurrenter eller konsumenter blir lidande av att priserna hålls så låga som möjligt. Tvärtom är låga priser önskvärt och ett av målen med konkurrenslagstiftningen. Vidare får det förutsättas att staten, eller något annat organ med monopol på auktionering av utsläppsrätter, kommer att svara för sådana auktioner. En sådan enhet kan inte anses vara skyddsvärd enligt artikel 81. Dock kan denna typ av prissamverkan angripas ur ett annat perspektiv. Om priset på utsläppsrätter hålls konstant på grund av ett avtal eller något annat samordnat förfarande, kommer inte de företag som värdeerar utsläppsrätterna högst och har de största resurserna att kunna utnyttja dessa för att stärka sin konkurrenskraft, exempelvis genom en produktionsökning. Samordnad budgivning vid auktioner kommer därför att falla under förbudet i artikel 81. Ett sådant samarbete kommer inte att klassas som ett avtal av mindre betydelse eftersom det får anses vara uteslutet att parterna skall uppnå de önskade effekterna om deras marknadsandel på marknaden för utsläppsrätter inte överstiger fem procent. Inte heller faller ett sådant samarbete under Kommissionens tillkännagivande från 1968. Slutligen är det mycket osannolikt att en klar prissamverkan skulle beviljas icke-ingripande besked eller individuellt undantag.

³⁹ Det skall även tilläggas att samarbeten som inte skapar konkurrensproblem inte tas upp i denna rapport. Detta gäller t.ex. samarbete avseende reningsutrustning som nämns i Bugge och Lövdahl Ihle (s. 65–66).

⁴⁰ Bugge och Lövdahl Ihle, s. 64–65.

Vägran att sälja utsläppsrätter till vissa konkurrenter

När auktionen är genomförd och utsläppsrätterna har allokerats till marknadens aktörer inträder möjligheten för dessa att fritt handla med utsläppsrätterna mellan sig. I många system (det amerikanska Acid Rain Program t.ex.) tillåts aktörerna spara utsläppsrätter till följande åtagandeperiod. Tillsammans med möjligheten att frigöra utsläppsrätter till försäljning genom att minska utsläppen gör detta att vissa företag kan spara på sig ansevärt antal utsläppsrätter. Det kan då tänkas att aktörer med sådana överskott, i stället för att sälja utsläppsrätterna som det är tänkt, väljer att inte sälja. Detta kan göras av olika skäl. Exempelvis kan sådant agerande motiveras av en önskan att försvaga konkurrenter eller en önskan att driva upp priserna på marknaden för utsläppsrätter. Oavsett skälet till agerandet kan frågan uppstå om ett avtal eller annat samordnat förfarande med syfte att förhindra försäljning av utsläppsrätter träffas av förbudet i artikel 81.⁴¹ Ett sådant förfarande skulle anses strida mot artikel 81. Om syftet är att driva upp priserna blir det närmast fråga om en ren produktionsbegränsning, vilket anges som exempel på konkurrensbegränsande avtal i artikel 81.1.b. Även om produktionen av utsläppsrätter inte begränsas är ration bakom att förbjuda avtal om produktionsbegränsning en önskan att hindra att utbudet begränsas så att en hög prisnivå kan upprätthållas.⁴² Skulle syftet vara att missgynna någon eller några enskilda konkurrenter blir bedömningen densamma. I ett sådant fall är det sannolikt att avtalet bedöms vara prisdiskriminerande, vilket nämns i artikel 81.1.d som exempel på en typfall av konkurrensbegränsande avtal.

I de ovanstående fallen är det möjligt att tillkännagivandet om avtal av mindre betydelse kan tillämpas om kraven för detta är uppfyllda. Icke-ingripandebesked kommer dock sannolikt inte att beviljas för sådana avtal. Frågan om undantag kan beviljas är mer komplicerad. Såvitt gäller produktionsbegränsningar kan dock sägas att samverkan mellan stora företag inte lär undantas och att effektivitetsvinsterna med samarbetet måste vara mycket omfattande för att andra företag skall beviljas undantag. Avtal med syfte att missgynna konkurrenter genom att inte låta dem köpa tillgängliga utsläppsrätter faller under definitionen på typiskt sett konkurrensbegränsande avtal i artikel 81.1.b.⁴³ Det

⁴¹ Observera att artikel 81 endast är tillämplig på förfaranden som samordnar flera parter agerande. Ensidiga förfaranden faller under artikel 82. Se vidare avsnitt 4.2 nedan.

⁴² Wetter, Karlsson, Rislund och Gahnström, s. 191.

⁴³ Det lär dock knappast vara fråga om s k collective exclusive dealing som anges av Bugge och Lövdahl Ihle (s. 65). Sådana avtal innefattar avtal om exklusivt utnyttjande av en viss distributionskanal, dvs. det finns alltid ett

är emellertid sannolikt att även ett avtal med ett sådant syfte bedöms som en otillåten produktionsbegränsning. Det är av underordnad betydelse om syftet med begränsningen är att höja marknadspriserna på utsläppsrätter eller att eliminera en eller flera konkurrenter (det senare syftet torde dock vara ännu svårare att berättiga).

4.2.8 Slutsats

Det kan inte förutses att några tidigare okända konkurrensbegränsande avtal kommer att slutas på marknaden för utsläppsrätter. Däremot får konkurrensvårdande myndigheter en ny marknad att bevaka. Detta är en viktig aspekt eftersom det får förutsättas att ingen av aktörerna på utsläppsmarknaden kommer att ha sin huvudsakliga verksamhet där. Det kan således vara svårt för myndigheterna att uppmärksamma de eventuella konkurrensbegränsande avtal som förekommer. I synnerhet bör auktionerna uppmärksammas eftersom ett av syftena med dessa är att allokera flest utsläppsrätter hos de företag som finner dem mest värdefulla. Skulle detta syfte inte uppnås kan marknaden mest effektiva företag hämmas (t.ex. avstående från produktionsökning) på grund av att de inte kan erhålla erforderligt antal utsläppsrätter. I förlängningen leder detta till skada för konsumenterna.

4.3 Artikel 82

Artikel 82 stadgar att:

Ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den gemensamma marknaden eller inom en väsentlig del av denna är, i den mån det kan påverka handeln mellan medlemsstater, oförenligt med den gemensamma marknaden och förbjudet. Sådant missbruk kan särskilt bestå i att

- a) direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor,*
- b) begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,*
- c) tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,*

vertikalt element i avtalet, som svårigen kan finnas på marknaden för utsläppsrätter.

d) *ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samban med föremålet för avtalet.*

Förbudet gäller ett konkurrensbegränsande ensidigt beteende av ett eller flera⁴⁴ dominerande företag. För att utröna huruvida missbruk av en dominerande ställning är för handen måste i) en dominerande ställning, ii) ett missbruksbeteende och iii) en påverkan på handeln mellan medlemsstaterna visas.⁴⁵ För att visa förekomsten av en dominerande ställning måste den relevanta marknaden avgränsas såväl i produkt- som i geografiskt hänseende. Nedan kommer därför i tur och ordning marknadsdefinition, dominansbedömning, missbruksbedömning, samt bedömningen av påverkan på handeln mellan medlemsstaterna att behandlas.

4.3.1 Relevant marknad

Att definiera den relevanta produktmarknaden i ett system med utsläppshandel torde vara mycket enkelt. Som tumregel brukar det sägas att utbytbara produkter ingår i samma produktmarknad. Med utgångspunkt i ett system för handel med utsläppsrätter i form av koldioxidekvivalenter är möjligheterna för en snävare eller vidare marknadsdefinition än just marknader för utsläppsrätter i form av koldioxidekvivalenter obefintliga. Exempelvis skulle miljöhänsyn förhindra att utsläppsrätter i form av koldioxidekvivalenter substitueras med utsläppsrätter för t.ex. svaveldioxid, om sådana finnes.

Även den geografiska marknaden skulle vara enkel att definiera. I ett system som omfattar enbart Sverige skulle den vara Sverige, medan i ett system som omfattar hela EU skulle marknaden vara att betrakta som EU. Detta beror på att ett av skälen till att just växthusgaser lämpar sig för utsläppshandel är att det är betydelselöst var utsläppen sker. Det kan heller inte förutses att det kommer att finnas andra skäl till att definiera den geografiska marknaden snävare än hela det område som omfattas av ett system för utsläppshandel. Transportkostnader finns inte, nationella/regionala lojaliteter lär knappast förekomma osv.

⁴⁴ Observera dock att om avtal om beteendet föreligger skall agerandet bedömas enligt artikel 81. Flera företag kan under vissa specifika förutsättningar anses inneha en kollektivt dominerande ställning. Det skulle dock föra för långt att i denna rapport redogöra för den komplexa praxis som finns avseende kollektiv dominans.

⁴⁵ Det sista kravet gäller givetvis inte enligt svensk konkurrensrätt.

4.3.2 Dominansbedömningen

Enligt EG-domstolen definieras en dominerande ställning som ”a position of economic strength enjoyed by an undertaking which enables it to prevent effective competition being maintained on the relevant market by affording it the power to behave to an appreciable extent independent of its competitors, its customers and ultimately of the consumers.”⁴⁶ Vidare påpekade EG-domstolen att många olika faktorer skall vägas in i bedömningen varav ingen enskild nödvändigtvis är avgörande. Dock ansåg domstolen att förekomsten av mycket stora marknadsandelar är en av de viktigaste faktorerna.⁴⁷ I svensk konkurrensrätt anses att marknadsandelar

- understigande 30 % normalt utesluter dominans,
- mellan 30 och 40 % ligger under den nivå som tyder på dominans,
- över 40 % är ett beaktansvärt och tydligt tecken på dominans,
- över 50 % innebär en presumtion för dominans, och
- över 65 % utgör ett starkt bevis för dominans.⁴⁸

Några sådana klara riktlinjer finns visserligen inte inom EG-rätten, men det har framhållits att en marknadsandel om 10 % inte är tillräckligt för att dominans skall anses föreligga.⁴⁹ Vidare framgår det av den s.k. Koncentrationskontrollförordningen⁵⁰ att marknadsandelar som inte överstiger 25 % inte kan presumeras hämma konkurrensen väsentligt. För denna begränsade analys är det tillräckligt att konstatera att de svenska presumptionsreglerna i stor utsträckning torde äga motsvarande tillämpning enligt EG-rätten.⁵¹

Det är således mycket svårt att tänka sig situationer där ett eller flera företag kollektivt uppnår sådana marknadsandelar på EU-marknaden att dominans kan anses föreligga. Däremot är det inte omöjligt att så sker om systemet begränsas till den svenska marknaden och detta gäller i synnerhet om en uppströmsmodell används. Såvitt förstås kommer detta att innebära att de företag som är skyldiga att inneha

⁴⁶ Mål 85/76 Hoffmann-la Roche mot Kommissionen 1979 REG 461, stycke 38.

⁴⁷ Ibid., stycke 39.

⁴⁸ Prop 1992/93:56, s. 85-86.

⁴⁹ Mål 75/84 Metro mot Kommissionen 1986 REG 3021.

⁵⁰ Rådets förordning 4064/89, EGT 1990 L157/4.

⁵¹ Se t.ex. Goyder, *EC Competition Law*, 3uppl., Clarendon Press, Oxford 1998, s. 324.

utsläppsrätter blir färre och större. Möjligheterna för enskilda företag att uppnå en dominerande ställning ökar således.⁵²

4.3.3 Missbruk

När väl förekomsten av en dominerande ställning har identifierats måste frågan om missbruk av denna ställning undersökas. I artikel 82 anges följande exempel på missbruksbeteende:

Orättvisa inköps- eller försäljningspriser eller andra orättvisa handelsvillkor, produktions- eller marknadsbegränsningar till nackdel för konsumenterna, tillämpning av olika villkor för liknande transaktioner med andra handelspartner, samt att göra slutandet av avtal föremål för den andra partens accept av tilläggskyldigheter som inte har någon koppling med avtalets föremål.

I Hoffmann laRoche fastslog EG-domstolen att begreppet missbruk är ett objektivt begrepp som definieras utifrån ett dominerande företags beteende som påverkar marknadsstrukturen negativt ur konkurrenshänseende.⁵³ Domstolens definition och listan på exempel på missbruk i artikel 82 har genererat en praxis i Gemenskapens domstolar och i Kommissionen enligt vilken i synnerhet följande former av missbruk har identifierats:⁵⁴

- i leveransvägran och tillträdesvägran till s.k. nödvändiga nyttigheter,
- ii överprissättning,
- iii prisdiskriminering
- iv kopplingsförbehåll,
- v underprissättning, och
- vi illegitimt användande av rabatt och bonussystem.

Ordningsföljen i ovanstående lista är avsedd att reflektera den relativa vikten av varje missbrukstyp i förhållande till handel med utsläppsrätter.

Vägran att sälja utsläppsrätter till en konkurrent för att förhindra att denne blir mer konkurrenskraftig eller vägran att sälja utsläppsrätter till

⁵² För en djupare diskussion om dominansbedömningen i förhållande till handel med utsläppsrätter se Hägglöf, Emissions Trading and Competition Law - Refusal to Supply Marketable Pollution Permits, LLM-avhandling vid European University Institute, Florens 1999.

⁵³ Mål 85/76 Hoffmann-la Roche mot Kommissionen 1979 REG 461, stycke 91.

⁵⁴ Se exempelvis Goyder, s. 333-351.

en potentiell konkurrent kan anses vara ett handlande som strider mot artikel 82, om tillgång till utsläppsrätter är av avgörande betydelse för konkurrenten i fråga. Vägran till tillgång till nödvändiga nyttigheter är ett specialfall av leveransvägran. Kommissionen har definierat en nödvändig nyttighet som ”a facility or an infrastructure, without access to which competitors cannot provide services to their customers.”⁵⁵ Utsläppsrätter skulle kunna kvalificera som sådana nyttigheter på vissa marknader om de verkligen är oundgängliga för den konkurrent som söker tillgång till dem. Det bör dock noteras att det enligt EG:s konkurrensrätt inte finns några generella skyldigheter för dominerande företag att sluta avtal med sina mindre konkurrenter.⁵⁶ Ett exempel kan vara klagörande: Vi antar att det dominerande företaget A har ett överskott av utsläppsrätter att användas i Sverige och B har ett trängande behov av sådana. Det torde krävas att B:s behov av utsläppsrätter motiveras av ett behov av att etablera sig i Sverige för att missbruksfrågan skall aktualiseras. Det måste således undersökas huruvida B kan finna substitut till A:s utsläppsrätter någon annan stans eller om B kan lösa problemet genom att etablera sig någon annan stans. Därför måste B visa att Sverige är viktigt t.ex. därför att här finns det råmaterial han söker, samt att ingen annan aktör på marknaden, inklusive staten, har ett överskott av utsläppsrätter som kan tillgodose B:s behov. Skulle alla dessa krav vara uppfyllda kan A möjligen sägas vara innehavare av en s.k. nödvändig nyttighet, vilket enligt Kommissionens praxis, innebär att A under vissa förutsättningar blir skyldig att tillhandahålla utsläppsrätter till B. Kommissionens praxis i detta avseende behandlar uteslutande stora företag i reglerade industrier som erhållit den nödvändiga nyttigheten i fråga utan att betala för den eller på annat sätt ansträngt sig. Således torde doktrinen om väsentliga nyttigheter endast kunna tillämpas för det fall utsläppsrätterna tilldelats utan kostnad. Skulle utsläppsrätterna fördelas genom auktion måste ett annat synsätt antas. I ett sådant fall bör det noteras att industrin i rimlig utsträckning måste kunna lita på att genererade utsläppsrätter inte konfiskeras hur som helst. Kan inte detta uppnås, kommer heller inga incitament att reducera utsläppen att finnas hos berörda parter. Mycket kortfattat kan det sägas att utsläppsrätter har mycket gemensamt med immateriella rättigheter. Båda är immateriella och har ingen direkt koppling till fysisk egendom. Båda är rättsliga påfund vars syfte är att gagna teknisk utveckling. I båda fallen kommer teknisk utveckling knappast att ske om inte utvecklaren kan få vara någorlunda säker på att få njuta fruk-

⁵⁵ B&I Line / Sealink, [1992] 5 CMLR 255, stycke 41.

⁵⁶ Se exempelvis Generaladvokat Jacobs i mål C-7/97 Oscar Bronner mot Mediaprint, stycke 56.

terna av sitt arbete. Det ligger således när till hands att tillämpa den konkurrensrättsliga praxis som finns avseende immaterialrättigheter även på utsläppsrätter som erhållits genom investering. Endast i ett fall har EG-domstolen funnit att en immaterialrättighet kan brytas med hjälp av konkurrensreglerna⁵⁷ och fallet var mycket särpräglat, vilket senare har understrukits i praxis.⁵⁸ Detta indikerar att leveransvägran av betalda utsläppsrätter bör behandlas med försiktighet av konkurrensvårdande myndigheter.

Om priser som inte har något rimligt förhållande till utsläppsrättens ekonomiska värde begärs kan beteendet i fråga vara att klassificera som överprissättning. Skulle konsumenterna bli lidande av en sådan prissättning är det ett brott mot artikel 82 även om ingen effekt på konkurrensen kan visas. Den som påstår att ett företag ägnar sig åt överprissättning har dock en svår bevisbörda eftersom en mycket detaljerad kostnadsanalys krävs. Utsläppsrätter kan möjligen värderas med beaktande av de medel som använts för att frigöra dem för försäljning. Det blir emellertid svårt att bedöma det värde som möjligheten att behålla utsläppsrätterna för att använda dem i framtiden representerar för varje enskilt företag.

Prisdiskriminering skulle kunna bestå i att det dominanta företaget väljer att avyttra utsläppsrätterna till lägre priser till företag som inte är konkurrenter medan konkurrenter, dvs. företag som agerar på samma produktmarknad (bortsett från marknaden för utsläppsrätter), tvingas betala ett högre pris. Denna form av missbruk kan inte förutses motivera särskilda hänsyn för att marknaden är den för utsläppsrätter jämfört med någon annan marknad.

Kopplingsförbehåll vore för handen om det dominerande företaget villkorar försäljning av utsläppsrätter av köp av en annan produkt utan direkt koppling till utsläppsrätten. Den ”kopplade” produkten säljs då ofta till ett pris som väsentligt överstiger marknadspriset. Inte heller denna missbruksform torde generera frågor som är specifika för utsläppsmarknaden.

Underprissättning lär knappast förekomma på en marknad för utsläppsrätter eftersom detta definieras som prissättning under produktionskostnaderna. Företag kan endast förutses använda sig av en sådan prissättning om de enbart handlar med utsläppsrätter eller i vart fall är mycket beroende av sådan handel. Teoretiskt sett kan det möjligen anses att en mäklare av utsläppsrätter skulle kunna elimineras genom

⁵⁷ Förenade mål C241-242/91 RTE och ITP mot Kommissionen 1995 REG I-743

⁵⁸ Mål T-504/93 Tiercé Ladbroke mot Kommissionen 1997 REG II-923, samt Generaladvokat Jacobs yttrande i mål 7/97 Bronner mot Mediaprint.

underprissättning. Det skulle dock kräva att handeln var tillräckligt omfattande för att understödja två aktörer på marknaden som i stort sett har som enda verksamhet att handla med utsläppsrätter. För att sådana aktörer skulle finnas måste marknaden vara stor och omfatta många aktörer. På en marknad av en sådan storleksordning är det mycket osannolikt att det skulle finnas någon dominant aktör.

Illegitimt bruk rabatter och bonus kommer sannolikt inte heller att förekomma på en marknad för utsläppsrätter. I normalfallet begås missbruk av rabatter och bonus i vertikala förhållanden av företag som inte är aktiva på marknaden nedströms, t.ex. i förhållandet mellan en tillverkare och en distributör. Handeln med utsläppsrätter kommer sannolikt inte få sådana proportioner att det kommer att vara lönsamt att koppla rabatter på utsläppsrätter till exklusiva inköpsförpliktelser.

4.3.4 Påverkan på handeln mellan medlemsstaterna

Om ett dominerande företags beteende befinns vara ett missbruk enligt ovan måste det utrönas om agerandet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.⁵⁹ Detta krav är normalt mycket enkelt att uppfylla. Även ett beteende som endast har effekter i en enda medlemsstat falla under artikel 82.⁶⁰ Såvitt känt finns endast ett fall i vilket EG-domstolen funnit att påverkan på handeln mellan medlemsstaterna inte var tillräcklig.⁶¹

⁵⁹ Kravet finns givetvis inte i Konkurrenslagen.

⁶⁰ Se t.ex. förenade mål 6 & 7/73 Commercial Solvents mot Kommissionen 1974 REG 233, stycke 32, i vilket domstolen fann att en leveransvägran som påverkade en produkt som till 90 % såldes utanför gemenskapen och merparten av resten såldes i Italien påverkade handeln mellan medlemsstaterna.

⁶¹ Mål 22/78 Hugin mot Kommissionen 1979 REG 1869.

4.3.5 Slutsats

Möjligheterna för ett enskilt företag att uppnå en dominerande ställning på en marknad för utsläppsrätter får anses vara begränsade. Detta gäller i synnerhet om man väljer ett system med nedströmsansats. Riskerna kan vara större om en uppströmsansats väljs, men torde ändå vara små. Såvitt känt finns inga rapporterade fall avseende monopol på utsläppsrätter från domstolar i USA⁶² där det s.k. Acid Rain Program, i vilket ingår ett cap-and-trade-program liknande det som föreslås i Sverige, varit i kraft sedan 1990-talets början. Möjligheterna för någon deltagare att uppnå en dominerande ställning har också effektivt avskurits i det amerikanska systemet genom att 2,8 % av utsläppsrätterna årligen sparas av staten för att auktioneras ut. På så sätt hindras dominanta företag från att utnyttja sin ställning eftersom det finns substitut till deras utsläppsrätter.

Skulle ett eller flera företag trots det ovanstående komma att befinna sig i en dominerande ställning är leveransvägran och överprissättning i första hand de typer av missbruk som kan komma i fråga.

⁶² De amerikanska konkurrensreglerna är givetvis inte identiska med de europeiska/ svenska, men ändå tillräckligt liknande för att jämförelsen skall vara relevant.

5 Statsstödsreglerna

5.1 Allmänt

Artikel 87 stadgar att:

1. *Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.*
2. *Förenligt med den gemensamma marknaden är*
 - a) *stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung,*
 - b) *stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser,*
 - c) *stöd som ges till näringslivet i vissa av de områden i Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning i den utsträckning stödet är nödvändigt för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom denna delning.*
3. *Som förenligt med den gemensamma marknaden kan anses*
 - a) *stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder en allvarlig brist på sysselsättning,*
 - b) *stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,*
 - c) *stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,*
 - d) *stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.*

e) stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut med kvalificerad majoritet.

5.2 Vad är statsstöd?

Statsstöd definieras inte i artikel 87, men såväl EG-domstolen som Kommissionen har gett begreppet en vidsträckt tolkning. Klart är att det inte är åtgärdens form utan dess verkan som utgör kärnan i definitionen.⁶³ Således omfattas exempelvis inte endast positiva stödåtgärder, såsom skattelättnader, fördelaktiga räntesatser, andra fördelaktiga lånearrangemang osv., utan även åtgärder som mildrar de kostnader ett företag normalt skulle ha, exempelvis leverans av varor till förmånliga villkor.⁶⁴

Det kan finnas skäl att till vissa branscher och sektorer dela ut utsläppsrätter gratis medan andra tvingas betala för dem, eller att existerande verksamheter erhåller gratis utsläppsrätter till skillnad från nyinträdande företag. Ett sådant skäl kan vara ett önskemål att inte försvaga den nationella industrin i den internationella konkurrensen. Skulle en sådan lösning väljas, gynnas vissa företag i förhållande till andra varför åtgärden kan falla under definitionen för statsstöd. Ett statsstöd kan nämligen bestå i att vissa företag befrias från en ekonomisk börda som andra företag tvingas bära. Stödet måste dock vara en kostnad för staten varför ett system i vilket *alla* deltagare får gratis utsläppsrätter som de senare kan göra en vinst på inte är att betrakta som ett statsstöd. Den senare vinsten genereras på marknaden för utsläppsrätter utan kostnad för staten. Vidare skulle ett system med fria utsläppsrätter till alla deltagare utgöra en *generell* policyåtgärd som inte omfattas av definitionen av statsstöd.⁶⁵

Det förutsätts nu att gratis utsläppsrätter endast till vissa företag eller branscher faller under den EG-rättsliga definitionen av statsstöd. För att dessa fria utsläppsrätter skall träffas av förbudet i artikel krävs även att den *snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen genom att vissa företag eller viss produktion gynnas*. Detta rekvisit är i de flesta oproblematiskt eftersom beviljandet av stöd otvivelaktigt försätter mottagaren i en konkurrensmässigt bättre situation än om inget stöd erhållits. Om ett företag befinner sig i en bättre position efter det att

⁶³ Craig och de Búrca, s. 1077.

⁶⁴ Se t.ex. mål C-241/94 Frankrike mot Kommissionen 1996 REG I-4187.

⁶⁵ Quigley, *The Notion of State Aid in the EEC*, *European Law Review* 1998, s. 242, på s. 252–253.

stödet erhållits i jämförelse med innan denna tidpunkt anses stödet vara (potentiellt) konkurrenssnedvridande.⁶⁶ Slutligen skall ett statsstöd för att falla under artikel 87 även *påverka handeln mellan medlemsstaterna*. Om stödet i fråga stärker ett företags finansiella ställning i förhållande till andra företag inom gemenskapen anses handeln mellan medlemsstaterna påverkad.⁶⁷ Även om stödet eller det företag som erhåller det relativt sett är små kan så anses vara fallet.⁶⁸ Kommissionen har emellertid i ett tillkännagivande om de minimis-regeln för statsstöd⁶⁹ klargjort att ett stöd motsvarande maximalt 100 000 ECU under en treårsperiod inte träffas av artikel 87.

I den norska rapporten ”Rettslige spørsmål ved innføring av ett norsk kvotesystem for klimagasser” anges reglerna om statsstöd kunna skapa de största problemen för ett system med utsläppshandel.⁷⁰ Denna uppfattning biträds inte i förevarande rapport. Det konstateras att fri tilldelning av utsläppsrätter till *alla* deltagare inte kommer att omfattas av reglerna om statsstöd. Samma sak gäller givetvis ett system där *alla* deltagare tvingas betala. Det enda fall som riskerar att strida mot artikel 87 är det där systemet med utsläppshandel är baserat på att deltagarna i princip skall betala för utsläppsrätterna, men vissa företag, exempelvis konkurrensetsatta eller existerande (till skillnad från nyinträdande) företag, erhåller dem gratis. I ett sådant fall blir de senare sannolikt att betrakta som mottagare av statsstöd.⁷¹ För det fall en särlösning för konkurrensetsatta företag under en övergångsperiod övervägs som ett alternativ för ett svenskt system med utsläppshandel skall de relevanta undantagsreglerna i artikel 87 att presenteras nedan.

5.3 Undantagen i artikel 87

Som framgår artikelns ordalydelse är katalogen av undantagsregler i artikel 87.2 och 3 tämligen omfattande. Redan vid en första läsning kan emellertid de undantag som anges i artikel 87.2 uteslutas såvitt gäller tillämpningen på ett system med utsläppshandel. Således är det endast undantagen i artikel 87.3 som kan aktualiseras. Dessa undantag kan endast godkännas av Kommissionen på diskretionär basis och medlemsstaterna är förpliktade att underrätta Kommissionen om stödet i

⁶⁶ Mål 173/73 Italien mot Kommissionen 1974 REG 709.

⁶⁷ Mål 730/79 Philip Morris Holland BV mot Kommissionen 1980 REG 2671.

⁶⁸ Mål C-142/87 Re Tubemeuse: Belgien mot Kommissionen 1990 REG I-959.

⁶⁹ EGT 1996 C 68/9.

⁷⁰ Bugge och Lövdold Ihle, s 25–25.

⁷¹ Denna slutsats delas av Bugge och Lövdold Ihle (s. 37).

fråga. En studie av undantagsreglerna i artikel 87.3 ger vid handen att artikel 87.3 b-c kan aktualiseras på ett system med utsläppshandel som innehåller komponenter som kan definieras som ett otillåtet statsstöd.

5.3.1 Artikel 87.3 b – Stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse

Kommissionen har vid flera tillfällen accepterat statsstöd med miljöskyddande syfte under artikel 87.3 b.⁷² För undantagets tillämplighet krävs emellertid att det rör sig om stöd som avses främja viktiga gemensamma europeiska projekt vars miljömässiga effekter är gränsöverskridande. Projektet måste vara väl specificerat och definierat och statsstödet måste vara nödvändigt för dess genomförande. Vidare bör det beaktas att projekt som redan erhåller stöd från gemenskapen kanske inte är i behov av nationellt stöd.⁷³

Det torde vara klart att, eftersom Gemenskapen har undertecknat Kyoto-protokollet och introduktionen av ett system med utsläppshandel är ett led i uppnåendet av protokollets målsättningar, kan ett svenskt system med utsläppshandel anses vara en del av ett gemensamt europeiskt projekt. Att dela ut gratis utsläppsrätter endast till exempelvis den konkurrensutsatta industrin kan anses vara nödvändigt i ett inledningsskede för att systemet skall vara tillräckligt attraktivt och fungera som planerat. Det kan emellertid antas att det blir svårare att få gehör för sådana synpunkter hos Kommissionen om andra nationella system med utsläppshandel inte gör skillnad mellan konkurrensutsatt och annan industri.

⁷² Se Hancher, Ottervanger och Slot, *EC State Aids*, 2 uppl., Sweet & Maxwell, London 1999, s. 330 f.

⁷³ a.a. s. 331.

5.3.2 Artikel 87.3 c – Stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner

Möjligheten för Kommissionen att godkänna statsstöd med hänvisning till underlättande av utveckling för vissa näringsgrenar eller regioner är det undantag som har det vidaste tillämpningsområdet och även det som oftast används.⁷⁴ Ett statsstöd anses inte underlätta utvecklingen om denna skulle skett även utan stödet. Vidare betyder termen 'utveckling' att stödet måste leda till förbättring. Det är inte tillräckligt att stödet endast syftar till att upprätthålla en redan existerande standard. Näringsverksamheter får vidare endast erhålla stöd om dessa är i ett ekonomiskt sett sämre läge än motsvarande verksamheter inom gemenskapen. Slutligen bör det noteras att oavsett om statsstödet uppfyller ovan angivna krav anses det inte acceptabelt om det leder till att handeln påverkas i en negativ riktning som strider mot det allmänna intresset.

Enligt detta undantag skulle statsstöd till viss(a) bransch(er) motsvaras av undantagets hänvisning till "vissa näringsverksamheter". Syftet med att förse konkurrensutsatta verksamheter med gratis utsläppsrätter under en övergångsperiod är att låta dessa få viss tid på sig för anpassning till de nya miljökrav som ställs i systemet. Om kostnaderna, som dessa miljökrav medför för den konkurrensutsatta industrin, skulle hämma dennas utveckling får även utvecklingskriteriet anses vara uppfyllt. Vidare kan det konstateras att, i den mån handel med utsläppsrätter inte införts i andra medlemsländer enligt liknande regler, verksamheter som tvingas betala för utsläppsrätterna hamnar i ett sämre ekonomiskt läge än sina konkurrenter i dessa medlemsstater. Med tanke på systemets höga ambitionsnivå såvitt gäller minskningar av emissioner av växthusgaser bör det även anses vara proportionellt till sitt syfte.

5.3.3 Gemenskapens riktlinjer om statsstöd för miljöskydd⁷⁵

Kommissionen har utfärdat allmänna riktlinjer om statsstöd för miljöskyddsåtgärder. I dessa riktlinjer noteras att de traditionella miljöskyddsreglerna, som baseras så gott som uteslutande på administrativ reglering och miljöstandarder, inte har varit helt tillfredsställande.

⁷⁴ a.a. s. 77.

⁷⁵ EGT C 72/3.

Kommissionen hänvisar till Gemenskapens femte miljöskyddsprogram i vilket det konstateras att nya miljörättsliga instrument kan komma att behövas för att principen om att förorenaren betalar och principen om en hållbar utveckling skall kunna genomföras. Ekonomiska incitament såsom statsstöd och hämmande medel såsom skatter och avgifter anges som exempel på alternativa styrmedel.⁷⁶ Riktlinjerna tillkom för att finna en balans mellan miljöreglerna och reglerna om statsstöd.⁷⁷

För en begränsad tid kan stöd till företag för anpassning till nya rättsliga krav godtas om de inte överstiger 15 % (25 % för små och medelstora företag) av de totala kostnaderna för att uppfylla den nya förpliktelsen om det krävs investeringar i nya anläggningar eller ny utrustning.⁷⁸ Vidare undantas tillfälliga lättnader från miljöskatter om detta är nödvändigt för att motverka förluster konkurrenskraft, i synnerhet på det internationella planet.⁷⁹ Enligt Kommissionens uppfattning kan dock undantag för sådana skattelättnader endast komma i fråga om de är avsedda att kompensera för de tilläggskostnader som åsamkas produktionen jämfört med vanliga kostnader. Vidare bör stödet, förutom att vara tillfälligt, även vara gradvis avtagande så att incitament till emissionsreduktioner och effektivt resursutnyttjande skapas tidigt.

Det ligger nära till hands att jämföra miljöskatter med omsättningsbara utsläppsrätter (vilka för övrigt nämndes i Gemenskapens femte miljöprogram som exempel på alternativa styrmedel). Om gratis utsläppsrätter till vissa marknadsaktörer (men inte till andra) är att se som ett enligt huvudregeln otillåtet statsstöd, kan det hävdas att dessa utgör en befrielse från en ekonomisk börda med syfte att uppnå vissa stipulerade miljömål. Vidare kan fri tilldelning av utsläppsrätter på angivet sätt sägas vara nödvändigt under en övergångsperiod för att deltagande företag skall kunna klara att minska utsläppen till dess att betalning för utsläppsrätterna blir aktuellt.

Det framgår dessutom av riktlinjerna att stöd som avses i dessa kan undantas både enligt artikel 87.3 b och c. Detta har praktisk betydelse eftersom Kommissionen kan tillåta större statsstöd enligt artikel 87.3 b än c.⁸⁰ För att ett statsstöd skall falla under artikel 87.3 b krävs, som ovan nämnts, att det främjar genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse. Det har även konstaterats ovan att ett

⁷⁶ Stycke 1.2.

⁷⁷ Stycke 1.6.

⁷⁸ Stycke 3.2.3 A.

⁷⁹ Detta undantag är anmärkningsvärt eftersom Kommissionen normalt sett är mycket restriktiv med undantag för s.k. driftsstöd.

⁸⁰ Stycke 3.7.

nationellt system med utsläppshandel kan vara ett sådant projekt med hänsyn till att gemenskapen undertecknat Kyoto-protokollet och iklätt sig de skyldigheter att minska utsläppen av växthusgaser som följer av detta. Vidare kan det konstateras att stöd i form av gratis utsläppsrätter till vissa företag kan vara nödvändigt för att systemet skall fungera. Det kan t.o.m. vara så att även om motsvarande system i andra medlemsländer inte behöver sådant stöd kan svenska förhållande göra att detta krävs i Sverige.

5.4 Slutsatser

Statsstödsreglerna vinner endast tillämpning om systemet med utsläppshandel generellt sett bygger på att utsläppsrätter endast kan erhållas mot vederlag, men vissa företag eller branscher undantas från detta krav. Skulle den svenska utredningen överväga en sådan lösning finns emellertid goda möjligheter för att ett sådant statsstöd ändå accepteras av Kommissionen enligt artikel 87.3 a eller b. Temporär tilldelning av gratis utsläppsrätter till vissa kategorier av företag torde kunna undantas enligt endera av ovan nämnda bestämmelser i synnerhet med hänvisning till Kommissionens riktlinjer om statsstöd för miljöskydd genom en analogisk tillämpning av reglerna för undantag av befrielse från miljöskatt. Systemet bör emellertid i sådant fall läggas upp så att stödmomentet gradvis reduceras. Slutligen bör det noteras att medlemsstaterna inte är berättigade att själva bedöma huruvida statsstöd är förenliga med Romfördraget eller inte. Av artikel 88 följer att detta är Kommissionens uppgift.

6 WTO-reglerna

6.1 Allmänt

World Trade Organization (Världshandelsorganisationen, WTO) används som ett paraplybegrepp för vissa avtal om internationell handel som slutits mellan ett stort antal av världens länder (f.n. ca 130 st). Det för denna rapport viktigaste avtalet är det s.k. GATT-avtalet som innefattar regler om beskattning och reglering som diskriminerar import, kvantitativa restriktioner, samt regler om avskaffande av statsstöd.

Det finns goda skäl att anta att om ett svenskt system med utsläpps-handel skulle anses vara förenligt med EG-rätten så är det till stora delar förenligt även med WTO-reglerna. EG deltog nämligen i förhandlingarna om WTO-avtalet och skrev under slutakten å sina medlemsstaters vägnar. Det får därför förutsättas att EG vid förhandlingarna lade sig vinn om att regler som ansågs vara strängare än dem som gäller enligt Romfördraget inte infördes. Vidare framgår av artikel XVI.4 i WTO-avtalet att varje medlem skall tillse att dess lagar, föreskrifter och administrativa procedurer motsvarar dess förpliktelser i förhållande till bl a GATT-avtalet. Sammantaget innebär dessa faktorer att skillnaderna mellan EG-rätten och WTO-reglerna inte tillåts vara alltför omfattande.⁸¹

6.2 Icke-diskriminering

I GATT-avtalet (Allmänna tull- och handelsavtalet) från 1994 (baserat på GATT-avtalet från 1947) återfinns reglerna om global frihandel.

I artikel I stadgas att alla aktörer från alla länder i WTO-området har rätt att åtnjuta behandling som motsvarar de mest fördelaktiga villkor ett land erbjuder (s.k. allmän mest gynnad nationsbehandling). Artikeln kräver att om en av WTO-parterna låter ett annat land åtnjuta ”mer fördelaktiga villkor” måste omedelbart och ovillkorligen importen från

⁸¹ Bugge och Lövdahl Ihle, s. 93.

andra WTO-parter erhålla samma behandling. Det är således fråga om ett förbud mot diskriminering.⁸²

Artikel III är ett komplement till artikel I och stadgar om nationell behandling i fråga om intern beskattning och reglering. Denna regel innebär att importerade produkter inte får behandlas mindre fördelaktigt än inhemska produkter när de en gång (lagligen, dvs. när tull och andra avgifter betalats) passerat landets gränser. Interna skatter och avgifter får inte vara högre än de är för inhemska produkter och lagar och regleringar som påverkar importerade produkters försäljning, köp, transport, distribution eller användning får inte vara mindre gynnsamma än de regler som gäller för inhemska varor.⁸³

Regeln om nationell behandling innebär att inhemska producenter/leverantörer endast får skyddas genom åtgärder som vidtas vid gränsen. I artikel XI stadgas vidare att kvantitativa importrestriktioner i princip är förbjudna. Detta gör att importtullar egentligen är det enda tillåtna gränsskyddet. Förbudet mot kvantitativa importrestriktioner försvagas emellertid av ett stort antal undantag (exempelvis artikel XI:2a – exportrestriktioner för att hindra eller avhjälpa kritisk brist på livsmedel eller andra nödvändiga varor, artiklarna XII och XVIII:B – restriktioner införda för att skydda betalningsbalansen, artikel XVIII:C – främjande av upprättandet av en särskild industri, artikel XIX – nödfallsåtgärder, artikel XX skydd för hälsa och säkerhet, samt artikel XXI – undantag i säkerhetssyfte.)

Sammanfattningsvis kan sägas att ovan angivna regler bygger på ett förbud mot diskriminering och förbud mot kvantitativa importrestriktioner. Dessa regler är mindre stränga än dess motsvarigheter i EG-rätten, vilket innebär att det är osannolikt att de kommer att utgöra ett problem för införande av ett svenskt system med utsläppshandel. Detta gäller givetvis endast under förutsättning att systemet är icke-diskriminerande.

⁸² Guide to the Uruguay Round Agreements, The WTO Secretariat, Kluwer Law International 1999, s. 40.

⁸³ Möjligen skulle en uppströmsansats kunna strida mot denna regel enligt de principer som angivits i avsnitt 2.3.2 ovan. Tidsramarna för författandet av denna rapport har emellertid inte medgivit en undersökning av denna fråga.

6.3 Subventioner

6.3.1 GATT-avtalet

I GATT-avtalets artikel XVI stadgas att subventioner skall avskaffas. Enligt artikel XVI.A skall varje regering notifiera alla subventioner som medför att statens export ökar på bekostnad av dess import till de Avtalsslutande Parterna. Inom GATT-avtalets ram, liksom i EG-rätten, anses befrielse från skatt och avgifter omfattas av begreppet subvention, varför fria utsläppsrätter till vissa företag eller branscher i ett system som bygger på att betalning skall erläggas för sådana bör anses vara en subvention i enlighet med vad som diskuterats i avsnitt 5 ovan.⁸⁴ För att en avtalsslutande part skall vara förpliktad att notifiera en sådan subvention krävs att den leder till ökad export på bekostnad av importen. Detta rekvisit uppfylls i allmänhet med lätthet om subventionen ger incitament till ökad produktion. När en subvention enligt ovan notifieras skall de Avtalsslutande Parterna skriftligen underrättas om ”subventioneringens omfattning och art, om dess beräknade inverkan på den mängd av varan eller varorna i fråga som importerats till eller exporteras från partens område samt om de förhållanden som gör subventioneringen nödvändig.” Skulle det då konstateras att subventioneringen i fråga förorsakar eller hotar att förorsaka allvarlig skada på annan avtalsslutande parts intressen, skall den part som beviljar subventionen på begäran dryfta möjligheterna att begränsa subventioneringen. ”Allvarlig skada” är ett strängt krav och det kan inte förväntas att gratis utsläppsrätter till vissa företag eller branscher under en övergångsperiod skulle kunna leda till sådan skada. Detta gäller i synnerhet med hänsyn att systemet med utsläppshandel som sådant kombineras med för företagen kostnadsökande krav på minskade utsläpp av växthusgaser.

Sammanfattningsvis kan konstateras att reglerna om subventioner i GATT-avtalet kan komma att bli tillämpliga på ett system som i princip baseras på att deltagarna är förpliktade att betala för utsläppsrätterna, men där viss företag eller branscher befrias från denna skyldighet. Det får emellertid anses vara tveksamt om detta skulle kunna leda till allvarlig skada för en annan GATT-avtalspart. Skulle så vara fallet skall systemet notifieras till de Avtalsslutande Parterna.⁸⁵

⁸⁴ Se Bugge och Lövhild Ihle, s. 95 med hänvisningar. Endast statliga åtgärder som leder till att det allmänna tillgångar belastas skall definieras som subventioner (Guide to the Uruguay Round Agreements, s. 92).

⁸⁵ Skulle systemet, trots det som angivits ovan, anses strida mot artikel XVI finns möjligheter till undantag i Artikel XX.A. Regler som införs för att bevara

6.3.2 Avtalet om subventioner och utjämningsavgifter

Vid Uruguayrundan (1994) undertecknades ett särskilt avtal om subventioner och utjämningsavgifter ("Avtalet") att gälla vid sidan av GATT-avtalet. Enligt Avtalet gäller en s.k. trafikljusmodell som innebär att vissa subventioner inte anses kunna skada den internationella handeln (grön) och vissa anses vara klart skadliga (röd). Återstående typer av subventioner kan angripas endast om de medför negativa konsekvenser för världshandeln (gul). Inom den sistnämnda kategorin ger vissa typer av subventioner upphov till en presumtion för allvarlig skada (se 6.3 ovan om begreppet). Gratis utsläppsrätter kan betraktas som subventioner under de förutsättningar som angavs i avsnitt 6.3 ovan.

Avtalet ger, enligt de s.k. operativa reglerna, de avtalslutande parterna möjligheter att vidta motåtgärder mot vissa typer av subventioner (gula) men inte mot andra (gröna). De operativa reglerna är endast tillämpliga på *specifika subventioner*. För att en subvention skall anses vara specifik krävs enligt Avtalets artikel 2 att den beviljas endast till vissa företag, branscher eller regioner. Såvitt gäller utsläppsrätter kan det konstateras att gratis utsläppsrätter till vissa (exempelvis konkurrensutsatta) företag torde utgöra specifika subventioner.⁸⁶ Möjliga rättsliga motåtgärder mot vissa subventioner beskrivs nedan.

Subventioner mot vilka åtgärder kan vidtas (gula)

Subventioner som faller under Avtalets del III benämns åtgärder mot vilka åtgärder kan vidtas. Sådana subventioner är inte förbjudna men heller inte oklanderliga. Enligt Avtalets artikel 5 får inte någon medlem

uttömliga naturtillgångar får vidtas om sådana åtgärder genomförs i samband med begränsningar av inhemsk produktion eller konsumtion. Gratis utsläppsrätter till vissa företag eller branscher kan anses införas för att bevara atmosfären. Utan gratis utsläppsrätter kan det bli svårt att starta systemet med utsläppshandel och utan systemet med utsläppshandel kan tillförseln av växthusgaser inte minskas tillräckligt effektivt. Frågan som återstår är om atmosfären är en uttömlig resurs. Det skulle föra långt att hävda att så är fallet eftersom med ett sådant betraktelsesätt blir i stort sett alla resurser uttömliga. Det har emellertid i juridisk doktrin argumenterats för att så skulle vara fallet, vilket skulle göra undantaget tillämpligt i förevarande fall. (Se Fauchald, *Environmental Taxes and Trade Discrimination*, Oslo 1998, s. 287 ff.)

⁸⁶ Bugge och Lövold Ihle, s. 99.

upprätthålla subventioner som är ogynnsamma för andra medlemmar. Ogynnsamma effekter anges kunna vara

- skada för en annan medlems inhemska industri,
- upphävande eller försämring av de förmåner som följer av GATT-avtalet, samt
- allvarlig skada på en annan medlems intressen.

Av dessa effekter är i första hand den sista relevant för ett system med utsläppshandel. Allvarlig skada presumeras föreligga enligt Avtalets artikel 6 om subventionen

- uppgår till mer än 5 % av produktens värde,
- utgår för att täcka en industris driftsförluster,
- utgår för att täcka ett företags driftsförluster om det inte rör sig om en engångsföreteelse för att ge utrymme för långsiktiga lösningar och undvika akuta sociala problem, eller
- är utformad som ett direkt eftergivande av en skuld.

Det är inte otänkbart att tilldelning av gratis utsläppsrätter kan uppgå till mer än 5 % av ett stort svenskt företags omsättning. Svaret på frågan blir givetvis beroende av utsläppsrätternas värde och den mängd utsläppsrätter som faktiskt tillhandahålls.⁸⁷ Det kan även tänkas att tilldelning av gratis utsläppsrätter anses vara avsedda att täcka en industris driftsförluster.⁸⁸

I artikel 6.2 stadgas emellertid att en subvention inte anses orsaka allvarlig skada om inte någon av bestämmelserna i artikel 6.3 är tillämpliga. Artikel 6.3 stadgar att allvarlig skada såsom den definieras i artikel 5 kan uppstå om subventionen hindrar eller påverkar import av en motsvarande vara från en medlem till den medlem som beviljar subventionen. Vidare kan allvarlig skada uppstå om subventionen påverkar den subsidierade varans pris exempelvis så att dess pris blir betydligt lägre än priset på motsvarande vara från en annan medlem. Det torde vara klart att besparingar kan göras av de deltagande företag som erhåller gratis utsläppsrätter i ett system som baseras på att betalning i någon form skall erläggas för dessa. Skulle gratis utsläppsrätter inte erhållas blir produktionen dyrare och berörda företags marknadsandelar skulle sannolikt minska till förmån för importerade produkter. Således

⁸⁷ Se Bugge och Lövdahl Ihle, s. 101 för räkneexempel och beräkningsgrunder.

⁸⁸ Jfr avsnitt 5.3.3 ovan om Kommissionens riktlinjer för statsstöd för miljöskydd där det konstaterades att befrielse från miljöskatter är att betrakta som ett, normalt sett, otillåtet driftsstöd.

skulle rekvisitet ”allvarlig skada” kunna anses vara uppfyllt om värdet på de fria utsläppsrätter som tillhandahålls är tillräckligt högt.

Rättsliga konsekvenser av att en subvention befinns vara angripbar

Även om det anses vara möjligt att vidta åtgärder mot en subvention enligt ovan krävs att någon medlem faktiskt agerar för att den subventionerande medlemmen skall träffas av några förpliktelser enligt Avtalet.

Enligt Avtalets artikel 7 kan den klagande medlemmen anhålla om konsultationer med den subventionerande medlemmen. Syftet med detta är att en samförståndslösning skall kunna uppnås. Om konsultationerna förblir resultatlösa efter 60 dagar kan ärendet hänskjutas till WTO:s tvistlösningsorgan, vars panel inom 120 dagar skall avge en rapport med ett yttrande över huruvida subventionen i fråga leder till allvarlig skada eller inte. När rapporten avges kan den överklagas eller godtas. För det fall den godtas måste åtgärder vidtas för att få subventionssystemet i linje med rapporten. Om sådana åtgärder inte vidtas inom sex månader får den klagande medlemmen vidta motåtgärder som motsvarar arten och graden av subventionens missgynnande effekter som visats.

Det får antas att om Sverige skulle anta ett system med utsläppshandel baserat på auktionering av utsläppsrätter men ändå bevilja vissa industrigrenar gratis utsläppsrätter och detta skulle anses vara en angripbar subvention så är Sveriges förhandlingsposition god i den inledande konsultationen. Det torde inte vara omöjligt att förklara för klagande medlemmar att syftet med ”subventionen” är att genomföra Kyotoprotokollets krav samt att gratis tilldelning till vissa verksamheter endast är avsedd att förekomma tills dess att systemet funnit sina former.⁸⁹

6.4 Slutsats

I ett system baserat på försäljning av utsläppsrätter kan gratis tilldelning av sådana till vissa företag eller branscher anses vara en subvention såväl enligt GATT-avtalet självt som enligt avtalet om subventio-

⁸⁹ För tydlighets skull påpekas det att gratis tilldelning till alla deltagare inte aktualiserar reglerna om förbud mot statliga subventioner, vilket även framhållits ovan.

ner och utjämningsavgifter. Om utsläppsrätternas värde och antal påverkar de berörda företagens marknadsposition avsevärt kan subventionen i fråga även komma att betraktas som en subvention mot vilken åtgärder får vidtas. Skulle någon medlem i WTO påstå att systemet med utsläppshandel tillfogar den medlemmen allvarlig skada måste konsultationer inledas. I värsta fall kan den klagande medlemmens påstående leda till en process i WTO:s tvistlösningsorgan med överklagandemöjlighet. Skulle den subventionerande medlemmen förlora processen måste rättelse vidtas annars tillåts den klagande medlemmen att vidta proportionella motåtgärder. Övriga frihandelsregler i GATT-avtalet torde inte påverka möjligheterna för införande av svenskt system med utsläppshandel.

7 Sammanfattande kommentarer

Ett nationellt system med utsläppshandel kommer sannolikt inte att i någon större utsträckning träffas av internationella regler om frihandel och konkurrens under förutsättning att systemets regler inte direkt diskriminerar utländska företag eller varor.

Generellt sett är emellertid uppströmsansatsen behäftad med fler risker än nedströmsansatsen. Den förra riskerar att strida mot EG-rättens förbud mot kvantitativa importrestriktioner och det är svårt att bedöma om EG-domstolen skulle godta ett berättigande med hänvisning till miljöskyddssyftet. Det kan förutsättas att domstolen kommer att kräva att klara skillnader avseende miljöeffekten kan visas till förmån för den handelshindrande uppströmsansatsen eftersom dess alternativ, nedströmsansatsen, inte är handelshindrande. Vidare kan det vara svårt för lagstiftaren att avgränsa de produkter som skall omfattas av en uppströmsansats så att systemet inte hamnar i strid med förbudet mot diskriminerande beskattning i artikel 90. Det sistnämnda gäller dock, till skillnad från slutsatsen avseende kvantitativa importrestriktioner, endast under förutsättning att utsläppsrätter inte erhålls utan kostnad för deltagarna.

Nedströmsansatsen kan ifrågasättas enligt reglerna om fri etableringsrätt och under vissa speciella förutsättningar enligt reglerna om statsstöd. Såvitt gäller etableringsrätten torde de eventuella problem som kan uppstå kunna undvikas genom att staten vid varje allokeringstillfälle reserverar utsläppsrätter för potentiella nyinträdande företag. Skulle ett företag från en annan medlemsstat trots detta nekas etableringsrätt på grund av att utsläppsrätter saknas torde systemet kunna berättigas med hänvisning till miljöskyddssyftet. Såvitt gäller statsstödsreglerna kan konstateras att dessa endast kan tillämpas på ett system som bygger på att deltagarna skall betala för de utsläppsrätter de erhåller, men vissa deltagare eller branscher ändå erhåller fri tilldelning. Ett system där stödmomentet (gratis utsläppsrätter) är temporärt och reduceras gradvis torde dock kunna undantas från förbudet i artikel 87.

Konkurrensreglerna påverkar inte själva införandet av ett system med utsläppshandel eftersom de i princip inte är tillämpliga på åtgärder vidtagna av staten. Däremot är förståelse av konkurrensreglernas syfte

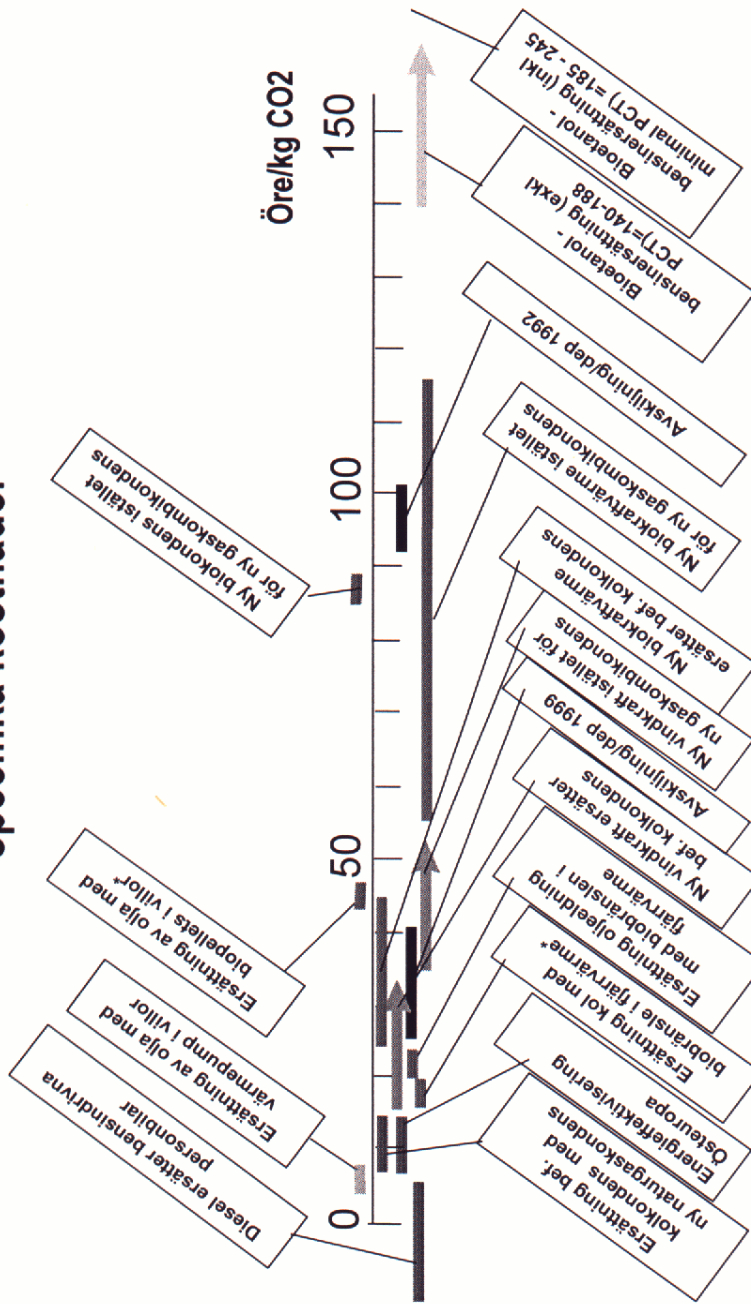
viktigt när ett system med utsläppshandel utformas. Förbudet mot konkurrensbegränsande avtal kan inte tas till intäkt för att några särskilda åtgärder bör vidtas vid utformningen av systemet. Det är dock viktigt att konkurrensvårdande myndigheter informeras om att även marknaden för utsläppsrätter, på vilken företag som normalt inte är konkurrenter blir det, måste bevakas. Såvitt gäller missbruk av dominerande ställning finns goda möjligheter för det eller de företag som uppnår en sådan ställning på utsläppsmarknaden att missbruka den. Risken för missbruk kan emellertid minskas avsevärt om staten tillser att det reserveras utsläppsrätter vid varje allokering så att det alltid finns alternativ till de utsläppsrätter som tillhandahålls av eventuella domnanta företag.

WTO-reglerna torde inte ge upphov till några särskilda problem vid införandet av ett svenskt system med utsläppshandel. I likhet med EG-rättens statsstödsregler kan emellertid reglerna om avskaffande av subventioner vinna tillämpning på system med principiellt sett obligatoriska inköp av utsläppsrätter, men där vissa företag eller branscher ändå erhåller dem gratis. Möjligheterna att åberopa de undantagsregler som finns torde dock vara relativt goda.

Kostnader för utsläpps begränsningar av koldioxid

Materialet framtaget av Vattenfall

Åtgärder för att minska utsläpp av CO₂-specifika kostnader



Åtgärder för att minska utsläpp av CO₂-specifika kostnader - potentialer*, MTON CO₂/år

	I Sverige	Inom EU	Ungefärlig kostnad, öre/kg CO ₂
Dieseldrivna personbilar	< 3	?	0
Ersättning av olja med värmepump i villor	< 3	?	
Energieffektivisering (Östeuropa)	-	stor, 100-tals	
Ersättning bef. kolkondens med ny naturgaskondens	-	ca 500	
Ersättning kol med biobränsle i fjärrvärme	obetydlig	outnyttjad potential	
Ersättning oljeeldning med biobränslen i fjärrvärme	begränsad	outnyttjad potential	
Ny vindkraft ersätter bef. kolkondens	-	stor (ren kostnadsfråga)	
Avskiljning/ och deponering av CO ₂ från elproduktion	osäker	osäker	
Ny vindkraft istället för ny gaskombikondens	< 5-10	utnyttjas först efter kolers. alt.	
Ny biokraftvärme ersätter bef. kolkondens	< 3	?	outnyttjad potential
Ersättning av olja med biopelletts i villor	< 3	?	
Ny biokraftvärme istället för ny gaskombikondens	< 1	?(beror på biobränsletillg.)	
Ny biokondens istället för ny gaskombikondens	obetydlig	utnyttjas först efter kolers. alt.	
Bioetanoldrivna personbilar	besparing	besparing	100

*) OBS: Försiktighet vid summering av potentialer pga ev. överlappning.

Grönbok

Grönbok om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen

(Framlagd av kommissionen)

Den 8 mars 2000

KOM(00) 87

Innehåll

Sammanfattning	340
1 Inledning	343
2 Grönbok för samråd med berörda parter	345
3 Vad är handel med utsläppsrätter?.....	347
4 Europeiska gemenskapen, handel med utsläppsrätter och kyotoprotokollet	350
4.1 EU:s överenskommelse om ”delad börda”	350
4.2 Ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter mellan företag	350
4.3 En praktisk ansats	351
5 Europeiska gemenskapens roll.....	354
5.1 Ekonomiska argument för ett system för handel med utsläppsrätter inom EU	354
5.2 Skydd av den inre marknaden.....	355
5.3 Gemenskapens respektive medlemsstaternas uppgifter..	355
6 Politiska alternativ i fråga om omfattningen av ett EG-system för handel med utsläppsrätter	357
6.1 Sektorer.....	357
6.2 Hur stor mångfald finns det utrymme för inom gemenskapen?	359
6.2.1 Ett gemensamt system inom gemenskapen.....	359
6.2.2 Ett samordnat gemenskapssystem.....	359
6.2.3 EU:s utvidgning	361
6.3 Frågor:.....	361

7	Politiska alternativ i fråga om den inledande fördelningen av utsläppsrätter.....	362
7.1	Fastställande av den övergripande fördelningen mellan olika deltagande sektorer på gemenskapsnivå och medlemsstatsnivå	362
7.2	Medlemsstaternas fördelning av utsläppsrätter till företagen	363
7.2.1	Allmänt tillvägagångssätt	363
7.2.2	Centrala frågor	364
7.3	Nya aktörer	366
7.4	Frågor:.....	367
8	Politiska alternativ i fråga om samspelet med andra politiska strategier och åtgärder	368
8.1	Tekniska föreskrifter.....	368
8.2	Miljöavtal.....	370
8.3	Energibeskattning	372
8.4	Ett system för handel med utsläppsrätter som motsvarar övriga politiska strategier och åtgärder	372
8.5	Frågor.....	373
9	Politiska alternativ i fråga om överensstämmelse och kontroll av efterlevnad.....	374
9.1	Betydelsen av strikta bestämmelser för överensstämmelse och kontroll av efterlevnad.....	374
9.2	Överensstämmelse och kontroll av efterlevnaden i fråga om företag.....	375
9.3	Överensstämmelse och kontroll av efterlevnaden gentemot medlemsstaterna.....	376
9.4	Frågor:.....	376
	Bilaga 1: Ekonomisk analys.....	378

Sammanfattning

Avsikten med denna grönbok är att inleda en diskussion om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen och om förhållandet mellan en sådan handel och andra politiska strategier och åtgärder mot klimatförändringar.

Inom ramen för Kyotoprotokollet har Europeiska gemenskapen åtagit sig att under perioden 2008–2012 minska sina utsläpp av växthusgaser med 8 % jämfört med 1990 års nivå. I praktiken innebär detta att det krävs en minskning på omkring 14 % jämfört med den prognostiserade förbrukningen om inga åtgärder vidtas¹. En handel med utsläppsrätter, som både bedrivs internt inom gemenskapen och externt med andra industriländer, kommer att minska gemenskapens kostnader för att fullgöra sina åtaganden. Handeln med utsläppsrätter kommer tillsammans med övriga politiska strategier och åtgärder att vara en integrerad och viktig del av gemenskapens övergripande strategi för genomförande av Kyotoprotokollet. Kommissionen är av uppfattningen att gemenskapen som helhet kommer att behöva använda alla tillgängliga verktyg för att fullgöra sina internationella åtaganden. Ju tidigare konkreta åtgärder vidtas desto bättre. EU förbereder för närvarande ratificeringen av Kyotoprotokollet, som man hoppas se träda i kraft senast 2002.

Handeln med utsläppsrätter innebär, oavsett om det rör sig om ett nationellt eller internationellt system, att olika enheter, som exempelvis företag, tilldelas bestämda utsläppsmängder. De företag som har en utsläppsnivå som ligger under tilldelningen kan sälja sitt ”överskott” till andra som har svårare att uppnå sitt mål. Denna handel underminerar inte det miljöpolitiska målet, eftersom den sammanlagda mängden utsläppsrätter inom systemet är fastlagd. Systemet ger snarare möjligheten att på ett kostnadseffektivt sätt uppnå det övergripande målet och stimulera till investeringar i miljövänlig teknik.

Handel med utsläppsrätter är ett miljöskyddsinstrument som inte använts tidigare inom EU. Därför är det viktigt att få erfarenheter av

¹ För ytterligare detaljer, se avsnitt 2 i KOM(1999)230 slutlig, 19.5.1999: Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Förberedelser inför genomförandet av Kyotoprotokollet.

hur ett sådant system kan genomföras innan det internationella systemet för handel med utsläppsrätter införs 2008. Det finns med andra ord goda skäl för att Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater skall förbereda sig genom att införa ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter senast 2005.

Kommissionen tror att en väl fungerande inre marknad för handel med utsläppsrätter bättre kan garanteras av en sammanhängande och samordnad ram, som omfattar samtliga medlemsstater, än av en uppsättning nationella system utan samordning. Ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter skulle ge ett enhetligt pris för de utsläppsrätter som köps och säljs inom systemet. Separata nationella system utan koppling till varandra skulle däremot resultera i olika priser inom varje nationellt system. Utvecklingen av den inre marknaden har varit en av drivkrafterna bakom EU:s utveckling på senare tid, och detta bör beaktas vid skapandet av nya marknader. Klimatförändringarna är det tydligaste exemplet på gränsöverskridande effekter som kräver samordnade insatser. Samverkansvinsterna på EU-nivå kommer dessutom göra det möjligt att sänka kostnaderna avsevärt, samtidigt som liknande lagstiftning kommer att göra det möjligt att hålla de administrativa kostnaderna så låga som möjligt.

De viktigaste beslut som måste fattas inför upprättandet av en sådan ram rör följande frågor: Vilka länder och vilka företag inom vilka sektorer skall delta? Hur skall man hantera fördelningen av utsläppsrätter för de sektorer och företag som ingår i handelssystemet jämfört med de företag och sektorer som inte deltar, och vem skall ansvara för denna fördelning? På vilket sätt kan ett system för handel med utsläppsrätter bygga vidare på befintliga politiska strategier och åtgärder, som exempelvis tekniska föreskrifter, miljöavtal och skatteincitament? Hur kan man se till att lika stora insatser görs av de företag som ingår i handelssystemet och de företag som omfattas av andra politiska strategier och åtgärder?

Kommissionen anser att det är nödvändigt med en gemenskapsstrategi för att förhindra snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden. Separata nationella system för handel med utsläppsrätter skulle kunna ge upphov till besvärliga frågor rörande statligt stöd och nya aktörers tillträde till marknaden. En sådan situation skulle skapa osäkerhet för både medlemsstater och företag. Dessutom skulle dessa problem förmodligen förvärras i samband med utvidgningen av gemenskapen.

Frågan om huruvida ett system för handel med utsläppsrätter kan bli stabilt och verkningsfullt beror i hög grad på om det finns bestämmelser om överensstämmelse och en strikt kontroll av efterlevnaden. En

viss harmonisering av reglerna för övervakning, rapportering och kontroll krävs för att handelssystemet skall fungera effektivt.

Denna grönbok är avsedd att inleda en process då dessa frågor skall utredas. Kommissionen välkomnar kortfattade reaktioner och synpunkter som rör frågorna i detta dokument. Inläggen bör vara kommissionen tillhanda senast den 15 september 2000, så att de kan beaktas vid utvecklingen av gemenskapens strategi för genomförande omedelbart efter den sjätte konferensen för parterna, som kommer att äga rum i Haag, Nederländerna den 13–24 november år 2000. De skall sändas till Jos Delbeke, Head of the Climate Change Unit, European Commission (DG ENV), 200 rue de la Loi/Wetstraat 200, B-1049 Bryssel, Belgien. Det går också bra att skicka dem med e-post till följande adress:

1 Inledning

Kyotoprotokollet antogs i december 1997 av den tredje konferensen mellan parterna till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC). Detta protokoll har stor betydelse, eftersom man i det fastställer gränser för de industriländernas utsläpp av växthusgaser. Europeiska gemenskapen åtog sig inom ramen för protokollet att under perioden 2008–2012 minska sina utsläpp av sex växthusgaser med 8 % jämfört med 1990 års nivåer².

Genom protokollet infördes tre nya internationella mekanismer, som kallas ”flexibla mekanismer” eller ”Kyotomekanismer”. Dessa mekanismer utgör en mycket viktig del av protokollet och utan dem skulle protokollet förmodligen inte kunna träda i kraft. Syftet med dessa mekanismer är att främja ett kostnadseffektivt genomförande av protokollet. En av dessa mekanismer är en internationell handel med utsläppsrätter³, som skulle inledas 2008⁴.

Europeiska gemenskapen är fullvärdig part till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring, har undertecknat Kyotoprotokollet och är en av de 39 parter⁵ som har godkänt ett absolut gränsvärde för utsläpp. Därmed har gemenskapen rätt att delta i den internationella handeln med utsläppsrätter i enlighet med protokollet.

I maj 1999 antog kommissionen ett meddelande om klimatförändringar.⁶ I detta belystes behovet av ”konsekventa insatser”, och det

² Minskningen på 8 % skall också ta hänsyn till ”sänkor”. Ett exempel på sänkor är skogar som tar upp koldioxid från atmosfären. Träden dör naturligtvis så småningom och ruttnar, och då återförs koldioxiden till atmosfären. Alternativt kan träet användas som bränsle och då återförs koldioxiden till atmosfären. Sänkorna är tillfälliga till sin natur och det finns stora metodologiska problem med att mäta upptagningen och utsläppen, och därför behöver frågan om sänkor utredas mycket mer.

³ Artikel 17 i Kyotoprotokollet.

⁴ De två andra mekanismerna är gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Båda omfattar överföring av utsläppsrätter som man har tillgodo genom projekt för utsläppsminskning i andra länder.

⁵ Dessa parter förtecknas i bilaga B till Kyotoprotokollet.

⁶ KOM(1999)230 slutlig, 19.5.1999, Förberedelser inför genomförandet av Kyotoprotokollet.

noterades att observationer visar att koldioxidutsläppen åter är på väg uppåt. ”Om ingenting görs för att förhindra denna utveckling kommer det inte att vara möjligt att uppfylla kravet i artikel 3.2 i Kyotoprotokollet, dvs. att göra 'påvisbara framsteg' fram till 2005, och EU kommer inte att kunna uppfylla sitt åtagande om en utsläppsminskning på 8 %.”

Det måste säkerställas att handeln med utsläppsrätter kompletterar övrig politiska strategier och åtgärder och är förenlig med dessa. I de internationella förhandlingarna betonar EU att den viktigaste handlingslinjen måste vara att nationella strategier och åtgärder införs i den industrialiserade världen. Inom EU har många sådana åtgärder redan vidtagits, exempelvis energibeskattningslagstiftning, tekniska standarder och miljöavtal. Ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter bör därför utformas så att det stärker den grund som redan lagts – och framför allt inte försvagar den.

De möjliga negativa effekterna på den internationella konkurrenskraften kommer att minimeras om andra industriländer börjar delta i internationell handel med utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med Kyotoprotokollet – vilket man också kan vänta sig. I och med att ett internationellt handelssystem börjar fungera från och med 2008 kommer företagen antagligen att behöva bära samma kostnader oavsett i vilket industriland de är lokaliserade.

2 Grönbok för samråd med berörda parter

Denna grönbok är inledningen på en samrådsprocess där samtliga intressenter, både statliga och icke-statliga, skall beredas tillfälle att lämna synpunkter på hur EU skall kunna utforma ett väl avvägt system för handel med utsläppsrätter.

Genom Kyotoprotokollet har handeln med utsläppsrätter förts upp på EU:s dagordning. Det rör sig om ett helt nytt instrument för den europeiska strategin mot klimatförändringar. Handeln med utsläppsrätter, både inom EU och mellan EU och resten av den industrialiserade världen, kommer att vara en viktig del av gemenskapens strategi för att genomföra Kyotoprotokollet.

Både medlemsstaterna och gemenskapen måste utarbeta strategier för att genomföra Kyotoprotokollet och undersöka hur handeln med utsläppsrätter passar in i deras klimatstrategier. Därför bör en diskussion inledas om gemenskapsdimensionen av handeln med utsläppsrätter och dess eventuella effekter på den inre marknaden. Företagens deltagande kommer oundvikligen att ge upphov till frågor som rör statligt stöd och sund konkurrens, och i detta sammanhang har gemenskapen utan tvekan en viktig funktion att fylla. Man måste också se till att medlemsstaternas initiativ inte skapar onödiga hinder för etableringsfriheten på den inre marknaden⁷.

De samråd som genomförs på grundval av denna grönbok kommer visserligen att inriktas på införandet av handel med utsläppsrätter inom EU före 2008, men de kan också ge värdefulla insikter som kan användas i FN-förhandlingarna. En ökad förståelse av de centrala problemen och ett samspel med nationella strategier och åtgärder kommer att bidra till att skapa realistiska förväntningar inför de beslut om handel med

⁷ Principen om etableringsfrihet, enligt artiklarna 43 och 48 i EG-fördraget (tidigare artiklarna 52 och 58) innebär att företag som bildats i enlighet med lagstiftningen i en medlemsstat har rätt att lokalisera sitt huvudkontor i en annan medlemsstat eller upprätta kontor, filialer eller dotterbolag i andra medlemsstater. En förutsättning för denna frihet är att nya aktörer omfattas av samma regler som de redan etablerade företagen, om dessa inte innehåller några otillbörligt diskriminerande åtgärder.

utsläppsrätter som skall fattas vid den sjätte konferensen mellan parterna till ramkonventionen om klimatförändringar (COP6), som kommer att äga rum i Haag den 13–24 november 2000.

3 Vad är handel med utsläppsrätter?

Handel med utsläppsrätter är ett system som innebär att ett företag tilldelas en bestämd andel av de totala utsläppen växthusgaser, som fastställs på grundval av de övergripande miljöpolitiska målen. Företagen kan sedan köpa och sälja dessa utsläppsrätter.

Dessa utsläppsrätter kallas ibland för ”kvoter”, ”tillstånd” eller ”utsläppstak”. Den totala mängden utsläppsrätter som fördelas till samtliga företag som ingår i systemet utgör en maxgräns för tillåtna utsläpp inom systemet. *Det är just denna maxgräns som ger systemets miljövinster.* En av de största fördelarna med en handel med utsläppsrätter är att man vet exakt vilket miljöresultat som systemet ger.

Tanken på ”tillstånd” är fast etablerad inom miljöpolitiken, särskilt när det gäller användning av tekniska standarder inom områdena avfallshantering och vatten- och luftföroreningar. Ett sådant exempel är direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar⁸. Det går emellertid inte att säkerställa förutbestämda miljöresultat med hjälp av lagstiftning, eftersom antalet nya anläggningar kan vara större än planerat, och då ökar också de totala utsläppen – även om alla använder de bästa tekniska standarderna.

Handeln med utsläppsrätter ger enskilda företag möjligheten att släppa ut mer än sin utsläppsandel, under förutsättning att de kan hitta ett annat företag som inte använder hela sin andel och är berett att överlåta sin ”överskjutande del”. Det totala miljöresultatet blir det samma som om båda företagen utnyttjade hela sin tilldelning fullt ut, med den viktiga skillnaden att både det säljande och det köpande företaget gynnas av den flexibilitet som handeln erbjuder utan att miljön drabbas. Båda de berörda företagen får lägre anpassningskostnader än de skulle få utan möjligheten till handel (det ”säljande” företaget får betalning för den andel som överlåts och det ”köpande” företaget får lägre kostnader än om det tvingats anpassa sig till den förutbestämda utsläppsrätten). En öppen prisbild innebär också att andra företag bättre kan bedöma de kommersiella möjligheterna i handeln och vad de skulle tjäna på att delta på denna marknad. Handeln med utsläppsrätter kom-

⁸ Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

mer också att skapa konkurrens mellan företag när det gäller att hitta kostnadseffektiva sätt att minska utsläppen, och detta kommer att öka efterfrågan på miljövänlig teknik.

Den viktigaste ekonomiska aspekten av handeln med utsläppsrätter är att man med hjälp av marknadsmekanismer kan se till att de utsläppsminskningar som krävs för att uppnå ett förutbestämt miljöresultat genomförs där kostnaderna för utsläppsminskningar är lägst.

Även om konceptet med tilldelade utsläppsrätter som kan köpas och säljas inte används i EU:s miljöpolitik i någon större utsträckning, är idén om en sådan handel inte helt främmande. Kvoterna för ämnen som bryter ner ozonskiktet enligt Montrealprotokollet⁹, fiskekvoterna inom den gemensamma fiskeripolitiken¹⁰ och mjölkkvoterna inom den gemensamma jordbrukspolitiken¹¹ är praktiska exempel på tilldelningar som faktiskt kan överlåtas i viss utsträckning.

De goda effekterna av handel med utsläppsrätter kan emellertid endast förverkligas om man samtidigt inför ett verkningsfullt system för övervakning och kontroll av överensstämmelse. En aktiv övervakning

⁹ Tillämplig gemenskapslagstiftning: Rådets förordningar (EEG) nr 594/91, nr 3952/92 och nr 3093/94. Dessa tillämpningsföreskrifter omfattar både produktions- och konsumtionskvoter som skall tilldelas enskilda företag på grundval av deras tidigare produktionsnivå. Möjligheten till internationell överlåtelse begränsades till en början till 10 % och sedan till 15 % av den ursprungliga tilldelningen. Senare avskaffades denna begränsning och obegränsad flexibilitet tilläts under förutsättning att de övergripande internationella produktionsbegränsningarna respekterades.

¹⁰ Den grundläggande rättsliga ramen finns i rådets förordning (EEG) nr 3760/92. Dessutom finns årliga tillämpningsföreskrifter i t.ex. rådets förordning (EEG) nr 48/99. Kontrollsystemet fastställs i rådets förordning (EEG) nr 2847/93. Kvoten eller den "totala tillåtna fångstmängden" för gemenskapen fördelas mellan medlemsstaterna, och i vissa fall behåller gemenskapen en andel. Fördelningen av kvoter mellan fiskebåtar registrerade i medlemsstaterna omfattas inte av gemenskapens regelverk utan besluten fattas i medlemsstaterna. Överföring av kvoter mellan medlemsstater är tillåten, även om det finns begränsningar av flexibiliteten.

¹¹ De viktigaste delarna av den rättsliga ramen finns i rådets förordningar (EEG) nr 856/84 och 3950/92 samt i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93. I samband med Agenda 2000 kommer en ny förordning som skall ersätta förordning (EEG) nr 3950. Fördelningen av kvoter till medlemsstaterna bygger på tidigare produktionsresultat. Medlemsstaterna fördelar sedan sina nationella kvoter till enskilda producenter. Kvoterna får inte överlåtas över medlemsstatens gräns. Kontroll- och rapporteringskrav för mjölk och mjölkprodukter som säljs ute på marknaden regleras på gemenskapsnivå. Ekonomiska påföljder tillämpas på medlemsstater som har överskridit sina kvoter.

kommer också att förbättra informationen om utsläppsnivåer. För att säkra att systemet för handel med utsläppsrätter överensstämmer med Kyotoprotokollet bör man också ange den totala mängden utsläppsrätter inom Europeiska gemenskapen uttryckt i antal ton koldioxidekvivalenter som får släppas ut.

4 Europeiska gemenskapen, handel med utsläppsrätter och kyotoprotokollet

4.1 EU:s överenskommelse om ”delad börda”

I artikel 4 i Kyotoprotokollet fastställs att EU får omfördela sina utsläppsminskingsmål bland medlemsstaterna om bara slutresultatet innebär en övergripande minskning för Europeiska gemenskapen på 8 %. I juni 1998 uppnåddes politisk enighet om denna omfördelning, genom den så kallade överenskommelsen om ”delad börda”¹². När Europeiska gemenskapen och medlemsstaterna ratificerar protokollet måste de göra en officiell anmälan av dessa omfördelade mål till sekretariatet för konventionen om klimatförändring. Avtalet om delad börda begränsar inte medlemsstaternas och gemenskapens möjligheter att använda Kyotoprotokollets ”flexibla mekanismer”.

4.2 Ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter mellan företag

Ramkonventionen om klimatförändring och Kyotoprotokollet är avtal mellan parter som samtliga, med undantag av Europeiska gemenskapen, är suveräna stater. Företag omfattas däremot av nationell lagstiftning. Företag med verksamhet inom EU regleras även på gemenskapsnivå. All företagsverksamhet tillhör ansvarsområdet för den part inom vilken utsläppskällan är lokaliserad¹³.

¹² Den procentsats som gäller för varje medlemsstat finns angiven i bilaga 1 till KOM (1999)230 slutlig, 19.5.1999.

¹³ Ett system för handel med utsläppsrätter som organiseras på gemenskapsnivå skulle vara en intern åtgärd för Europeiska gemenskapen (som i egen rätt är part till Kyotoprotokollet och finns upptagen i bilaga B till detta). Systemet skulle alltså inte vara identiskt med det internationella systemet för handel med utsläppsrätter enligt artikel 17 i Kyotoprotokollet.

Kyotoprotokollet innehåller föreskrifter om internationell handel med utsläppsrätter mellan parter, men omfattar inga förpliktelser för en part att delta i sådan handel. I artikel 17, som behandlar handel med utsläppsrätter, finns ingen uttrycklig hänvisning till ”enheters” deltagande¹⁴. Det är fortfarande osäkert om frågan om ”enheters” deltagande specifikt kommer att behandlas vid den sjätte konferensen mellan parterna till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar.

Kommissionen anser att det finns en unik möjlighet att fullgöra Kyotoåtagandena på ett kostnadseffektivt sätt om man låter företag¹⁵ delta i handeln med utsläppsrätter. I detta sammanhang bör noteras att Kyotoprotokollet redan implicit ger parterna möjlighet att ömsesidigt erkänna utsläppsrätter som köps och säljs mellan företag inom olika ”nationella” system – om detta förfarande kopplas till motsvarande förändringar i de kvantiteter som tilldelas de berörda parterna. I sådana fall skulle gemenskapens eller medlemsstaternas system kunna kopplas till de system som används av parter utanför EU¹⁶. Detta skulle ge ytterligare möjlighet att minska kostnaderna för uppfyllandet av Kyotoprotokollet.

4.3 En praktisk ansats

I juni 1998 konstaterade kommissionen att gemenskapen skulle ”kunna inrätta ett eget, internt handelssystem till år 2005”¹⁷. Detta skulle ge betydande praktiska erfarenheter som skulle göra gemenskapen bättre

¹⁴ Detta står i kontrast till artiklarna 6 och 12 som behandlar projekt som bygger på gemensamt genomförande respektive mekanismen för ren utveckling, där enheter uttryckligen nämns.

¹⁵ Det finns hänvisningar till ”företag”, men handeln med utsläppsrätter kan utvidgas till att omfatta enskilda anläggningar (eller ”källor”) för utsläpp, och ett enskilt företag kan ha flera sådana. Utsläppen från enskilda anläggningar eller ”källor” kommer att tas med både i inventeringen av växthusgaser för den medlemsstat där anläggningen är lokaliserad och i inventeringen för Europeiska gemenskapen. I Kyotoprotokollet används termen ”juridiska personer” i samband med gemensamt genomförande och ”privata och/eller offentliga juridiska personer” i samband med mekanismen för ren utveckling. Några exempel på sådana enheter är företag, andra lagenligt bildade icke-statliga organisationer och offentliga organ som t.ex. lokala myndigheter.

¹⁶ På grund av de prisskillnader för utsläppsrätter som kan förväntas uppstå i de olika parternas nationella handelssystem skulle en koppling mellan två system bli som två kommunicerande kärl: vätskenivån (eller prisnivån) i båda kärlen är alltid på samma nivå.

¹⁷ KOM(1998)353 slutlig, 3.6.1998, Klimatförändringar – En strategi efter Kyoto .

förberedd när den internationella handeln med utsläppsrätter enligt Kyotoprotokollet inleds 2008. Dessa erfarenheter skulle bekanta gemenskapens aktörer med instrumentet och till och med ge dem ett försprång.

Den här typen av ”inhemska” system får vara kvar även efter 2008, men de bör vara förenliga med Kyotoprotokollets internationella system för handel med utsläppsrätter som omfattar sex växthusgaser och sänkor. Det är därför mycket viktigt att det ”inhemska” systemet redan från början utformas så att det klarar en successiv utvidgning till att omfatta fler geografiska områden, ekonomiska sektorer och gaser.

Handeln med utsläppsrätter i sig minskar inte utsläppen. Den tillhandahåller bara incitamenten för att hitta den metod som för den lägsta kostnaden kan åstadkomma en given utsläppsminskning. Ju mer omfattande systemet är, desto större blir skillnaderna i företagens kostnader för att klara minskningen och därmed ökar möjligheterna att sänka de totala kostnaderna. Detta talar för ett övergripande handelsystem, där olika medlemsstater deltar, som omfattar samtliga sex växthusgaser och sänkor och alla utsläppskällor. Goda vetenskapliga och praktiska skäl talar emellertid för att gemenskapen i nuläget inte bör införa ett sådant övergripande system. Det finns fortfarande oklarheter när det gäller utsläppen av fluorerade gaser och sänkors upptagning av koldioxid. Komplexa tekniska och administrativa frågor måste lösas när det gäller fördelningen av utsläppsrätter, övervakningen av utsläppen och kontrollen av efterlevnaden för små mobila utsläppskällor, som exempelvis personbilar.

Om gemenskapen väljer en försiktig strategi, som innebär att man successivt utvecklar handeln med utsläppsrätter, bör systemet därför till en början begränsas till koldioxidutsläpp från stora fasta punktkällor där en kontroll och övervakning av systemet är mer praktiskt genomförbar. Koldioxidutsläppen (CO₂) utgör omkring 80%¹⁸ av gemenskapens utsläpp av växthusgaser.

¹⁸ Europeiska miljöbyrån, teknisk rapport nr 19 – maj 1999: ”Annual European Community Greenhouse Gas Inventory 1990–1996”.

Liknande tankegångar finns också i vissa medlemsstater och inom den privata sektorn. Danmark har exempelvis redan antagit nationell lagstiftning som innebär att man inför ett begränsat system för handel med koldioxidkvoter mellan de största elproducenterna. Detta system skall börja fungera någon gång under det närmaste året¹⁹. Flera andra medlemsstater överväger att införa nationell handel med utsläppsrätter före 2008. Ett antal sådana system håller redan på att utvecklas eller utvärderas av enskilda företag, branschorganisationer eller branschöverskridande organisationer. Kommissionen välkomnar dessa initiativ och den kunskap som de kan ge.

¹⁹ Det danska systemet för handel med utsläppsrätter bygger på lag nr 376 av den 2 juni 1999 om kvoter för elproduktion. Systemet är avsett att användas till och med den 31 december 2003. Det har fortfarande inte fastställts när det skall börja fungera. Det omfattar koldioxidutsläpp från omkring 15 av de största elproducenterna. Utsläppsrätterna har fördelats fritt på grundval av historiska kriterier (faktiska utsläpp under en referensperiod) och tekniska kriterier (som gynnar mer energieffektiv produktion). Om producenter släpper ut mer än sin årliga utsläppsrätt utdöms böter på 40 DKK (cirka 5,38 euro) för varje överskjutande ton koldioxid som släpps ut. Kommissionen håller fortfarande på att granska systemet utifrån reglerna om statligt stöd.

5 Europeiska gemenskapens roll

5.1 Ekonomiska argument för ett system för handel med utsläppsrätter inom EU

Såsom redan påpekats blir de potentiella besparingarna av ett system för handel med utsläppsrätter större ju mer omfattande systemet är. Beräkningar visar att ett gemensamt system inom gemenskapen som omfattar energiproducenter och energiintensiv industri skulle kunna minska kostnaderna för att genomföra gemenskapens Kyotoåtaganden med nästan en femtedel, jämfört med ett antal separata system för medlemsstaterna utan möjligheter till handel mellan länderna. Detta innebär en potentiell kostnadsminskning på omkring 1,7 miljarder euro per år. Denna kostnadsminskning ökar sannolikheten för att våra internationella åtaganden skall kunna uppfyllas.

Ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter skulle ge ett enhetligt pris för utsläppsrätter som köps och säljs av de företag som ingår i systemet. Detta skulle ge alla företag samma möjligheter, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, medan separata separata nationella system utan koppling till varandra skulle resultera i olika priser i varje system.

I dag finns det inga tillgängliga prisuppgifter som bygger på praktisk erfarenhet av handel med utsläppsrätter för växthusgaser. Därför kan våra överväganden endast grundas på empiriska beräkningar. Det finns stora variationer i dessa beräkningar: man räknar med alltifrån 5 till 58 euro per ton koldioxidekvivalenter som säljs mellan industriländer.²⁰

Ytterligare uppgifter om den ekonomiska analysen finns i bilaga 1.

²⁰ Så kallade ”bilaga B”-länder, med vilket avses bilaga B till Kyotoprotokollet.

5.2 Skydd av den inre marknaden

Utvecklingen av ett EU-system för handel med utsläppsrätter kan ge ett viktigt bidrag till skyddet av miljön genom att begränsa utsläppen, men det är viktigt att man undviker att samtidigt skapa handelshinder som kan skada den inre marknaden. Därför bör handeln med utsläppsrätter vara en del av en sammanhängande ram av gemensamma, samordnade politiska strategier och åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser och uppfylla Kyotoåtagandena. Gemenskapen kommer också att se till att ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter, som tar hänsyn till den inre marknads regler för konkurrens på lika villkor, utformas så att det är förenligt med multilaterala handelsavtal.

Industrin måste garanteras lika behandling i varje medlemsstat, och jämförbara företag i olika medlemsstater måste också behandlas likadant. Ett annat önskvärt mål är att de regler som företagen måste följa inom hela gemenskapen är så enkla som möjligt. Enkla regler underlättar den praktiska förvaltningen av ett system för handel med utsläppsrätter – och kontrollen av efterlevnaden. Man måste emellertid hitta en balans mellan lika behandling och större enkelhet, å ena sidan, och större självständighet åt medlemsstaterna, å andra sidan.

Medlemsstaternas autonomi skulle förutsätta att medlemsstaternas system bedömdes från fall till fall. Detta skulle begränsa insynen och vara mer komplicerat för företagen. Vissa företag skulle kunna omfattas av nationella system för handel med utsläppsrätter medan andra jämförbara företag inte skulle göra det. Olika sektorer skulle kunna beröras i olika medlemsstater och de specifika reglerna och förfarandena skulle förmodligen variera inom gemenskapen. En sådan segregerad marknad skulle stå i strid med den inre marknads syfte, även om användningen av olika politiska strategier skulle kunna motiveras som ett resultat av olika nationella prioriteringar.

5.3 Gemenskapens respektive medlemsstaternas uppgifter

Handeln med utsläppsrätter inom EU skulle kunna organiseras på flera olika nivåer, med olika grad av aktivt deltagande från gemenskapens sida. En av dessa nivåer innebär att medlemsstaterna på egen hand organiserar systemet. I sådana fall begränsas gemenskapens funktion till att hålla en överblick över de olika nationella systemen, för att se till att de är förenliga med gemenskapens regelverk och kontrollera hur gemenskapens åtaganden uppfylls. I andra änden av skalan kan man

tänka sig ett harmoniserat gemenskapstäckande system, där utformningen och reglerna i allt väsentligt skulle bestämmas på gemenskapsnivå. Medlemsstaterna skulle då genomföra systemet på ett enhetligt sätt och endast ha mycket begränsade befogenheter att stifta regler.

En medelväg skulle vara att utveckla ett gemenskapssystem, men samtidigt låta medlemsstaterna ha en viss frihet att välja om de skall delta i systemet och i så fall i vilken utsträckning. De skulle eventuellt kunna ha en viss valfrihet när det gäller de viktigaste tillämpningsföreskrifterna.

Följande frågor bör beaktas i detta sammanhang:

- Hur kan man se till att jämförbara företag i olika medlemsstater åläggs att göra lika stora insatser, oavsett om de omfattas av ett system för handel med utsläppsrätter eller av andra politiska strategier och åtgärder, och därmed minimera snedvridningen av konkurrensen på den inre marknaden?
- Hur kan man fördela utsläppsrätter på ett sådant sätt att indirekt diskriminering förhindras och snedvridningen av konkurrensen minimeras?
- Hur kan man säkerställa maximala synergieffekter med befintlig miljölagstiftning?
- Hur kan man på ett effektivt sätt övervaka, rapportera, kontrollera och säkerställa efterlevnaden?
- Hur kan man säkerställa att handelssystemet är förenligt med det internationella systemet för handel med utsläppsrätter enligt Kyoto-protokollet?

Det står helt klart att gemenskapen har en viktig funktion att fylla när det gäller att skydda den inre marknaden och se till att dess internationella åtaganden uppfylls. Diskussionen om gemenskapens roll bör därför inriktas på hur denna roll skall se ut i praktiken.

6 Politiska alternativ i fråga om omfattningen av ett EG-system för handel med utsläppsrätter

Det största problemet är att faktiskt komma igång, och den centrala frågan är vilka sektorer och utsläppskällor som skall ingå i handelssystemet från början.

6.1 Sektorer

När man fastställer vilka sektorer som skall omfattas av handeln med utsläppsrätter måste ett antal kriterier beaktas. De viktigaste kriterierna är miljöeffektivitet, ekonomisk effektivitet, potentiella konkurrens-effekter, möjligheten att administrera systemet och eventuella alternativa politiska strategier och åtgärder.

Dessa kriterier kan i princip uppfyllas om man börjar med ett relativt litet antal ekonomiska sektorer och utsläppskällor som står för en betydande del av de totala utsläppen och där kostnaderna för att minska utsläppen varierar mycket.

Direktivet om stora förbränningsanläggningar²¹ och direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar²² kan ge en användbar utgångspunkt när man fastställer vad som skall ingå i systemet. Dessa direktiv omfattar inte alla sektorer och inte mindre källor inom de sektorer som omfattas. Den potentiella snedvridningen som orsakas av att man undantar vissa sektorer och mindre utsläppskällor inom de sektorer som omfattas kan emellertid begränsas om de sektorer och källor som inte deltar i handelssystemet omfattas av motsvarande politiska strategier och åtgärder.

²¹ Rådets direktiv 88/609/EEG av den 24 november 1988, senast ändrat genom rådets direktiv 94/66/EEG av den 15 december 1994.

²² Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, särskilt bilaga I.

Av tabell 1 framgår att ett begränsat antal sektorer står för omkring 45 % av koldioxidutsläppen inom EU²³. När det gäller järn- och stålindustri, raffinaderier, oorganisk kemisk industri (svavelsyra och salpetersyra) och pappersmasseindustrin är praktiskt taget samtliga anläggningar stora punktkällor, och detta kommer inte att ändras under överskådlig framtid. När det gäller cementindustrin finns det så få anläggningar inom EU att samtliga skulle kunna omfattas. Inom sektorn för värme- och kraftproduktion verkar det rimligt att inbegripa alla anläggningar med en kapacitet på över 50 MW_{th}²⁴.

Tabell 1: Industrisektorer som kan tänkas ingå i ett system för handel med utsläppsrätter

Sektor	Andel av de 15 EU-staternas koldioxidutsläpp ²⁵
El- och värmeproduktion	29,9 %
Järn och stål	5,4 %
Raffinaderier	3,6 %
Kemikalier	2,5 %
Glas, keramik och byggmaterial (inbegripet cement)	2,7 %
Papper och tryck (inbegripet pappersmassa)	1,0 %
Totalt	45,1 %

Källa: EUROSTAT, 1997.

Direktivet om stora förbränningsanläggningar och direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar omfattar också källor inom några sektorer som inte finns med i tabellen ovan. De ekonomiska vinsterna med handel kommer av att kostnaderna för minska utsläppen varierar mellan olika företag inom handelssystemet. Detta talar för en sektorstäckning som är så omfattande och varierad

²³ Beräkningarna kommer från dokumentet "Design of a practical approach to greenhouse gas emissions trading combined with policies and measures in the EC", Center for Clean Air Policy, Washington DC, (det kommer att finnas tillgängligt på följande webbplats: <http://www.ccap.org>). Detta dokument utarbetades inom ramen för undersökningskontraktet "Designing Options for Implementing an Emissions Trading Regime for Greenhouse Gases in the EC" som leddes av Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD): <http://www.field.org.uk/papers/papers.htm>.

²⁴ Radunsky & Ritter (1996) CORINAIR 1990 Summary Report 3: Large Point Sources, Topic Report 20/96, Europeiska miljöbyrån, 1996.

²⁵ Energirelaterat för 1997.

som möjligt. Man kan utgå ifrån att en handel med utsläppsrätter är särskilt intressant för de sektorer där den genomsnittliga kostnaden för att minska utsläppen är högst.

För att begränsa riskerna för snedvridning mellan stora och små punktkällor och mellan ”handlande” och ”icke-handlande” källor måste man samtidigt tillämpa en strikt politik och genomföra långtgående åtgärder för de källor som inte ingår i handelssystemet, samtidigt som dessa företag skall beredas möjlighet att gå med i systemet på frivillig väg.

6.2 Hur stor mångfald finns det utrymme för inom gemenskapen?

En avgörande fråga för utformningen av ett EU-system för handel med utsläppsrätter är om samma sektorer skall delta i handeln inom hela EU.

6.2.1 Ett gemensamt system inom gemenskapen

Ett system för handel med utsläppsrätter, vars omfattning beslutas på gemenskapsnivå, skulle skapa optimala förutsättningar för konkurrens på lika villkor för deltagare i olika medlemsstater. Ett sådant system skulle också ge maximal insyn och rättslig säkerhet för alla företag. Dessutom skulle de potentiella ekonomiska fördelarna vara betydande, i och med att kostnaderna för att begränsa utsläppen skulle variera mer mellan de deltagande företagen. Detta skulle förutsätta ett uttryckligt beslut på gemenskapsnivå om vilka sektorer som skall delta i handeln och vilka som inte skall göra det.

6.2.2 Ett samordnat gemenskapssystem

Hittills har emellertid de olika medlemsstaterna visat olika intresse för instrumentet för handel med utsläppsrätter. En del av dem håller på att inleda en politisk diskussion medan andra kommit långt med utarbetandet av konkreta program. Det är möjligt att alla medlemsstater inte samtidigt kommer att vara färdiga att delta i ett gemenskapssystem.

En central fråga som bör diskuteras är därför hur man på ett optimalt sätt kan synkronisera de medlemsstater som deltar i ett gemenskapssystem före 2008. Man kan tänka sig två alternativa lösningar: ett

system där medlemsstaterna aktivt måste ansluta sig ("opt-in") eller ett system där alla som inte aktivt begärt utträde deltar ("opt-out").

Aktiv anslutning

Det första alternativet är ett gemensamt system som samtliga medlemsstater enas om från början och som de medlemsstater som så önskar kan ansluta sig till. Ett sådant system kan fungera som en övergångsform på vägen mot ett gemensamt system inom gemenskapen som olika ekonomiska sektorer i olika medlemsstater successivt ansluter sig till.

För att ett samordnat system skall kunna fungera måste man emellertid se till att olika företag i olika medlemsstater ges samma utgångsläge. Det skulle därför vara nödvändigt med en omfattande samordning av de viktigaste aspekterna av denna differentierad strategi, och systemet skulle vara mycket komplicerat att förvalta. Gemenskapen skulle behöva inta en aktiv roll och övervaka medlemsstaternas åtgärder och bedöma effekterna på konkurrensen för jämförbara företag i olika medlemsstater. Om olika medlemsstater väljer att låta olika sektorer och olika gaser omfattas blir kombinationerna så många att sammanhållning och insyn inte skulle kunna säkras.

Aktivt utträde

Ett tänkbart alternativ är ett system som förutsätter aktivt utträde. Ett sådant innebär att gemenskapen som helhet bestämmer vilka sektorer som i princip skall omfattas av handelssystemet. Vissa medlemsstater kan emellertid för en begränsad tid välja att stå utanför systemet, antingen när det gäller vissa sektorer eller helt och hållet. I detta scenario skulle de olika tänkbara kombinationerna vara mer begränsade. Fördelen är att systemet skulle vara enklare och erbjuda mer insyn än alternativet med aktiv anslutning.

En förutsättning för både alternativet aktiv anslutning och alternativet aktivt utträde är att de sektorer som inte ingår i gemenskaps-systemet regleras genom andra politiska strategier och åtgärder som motsvarar minst samma ekonomiska insatser när det gäller utsläppsminskning.

6.2.3 EU:s utvidgning

En annan viktig fråga är den successiva geografiska utvidgningen av systemet, eftersom EU förmodligen kommer att få nya medlemsstater inom en inte alltför avlägsen framtid. Varje system som utarbetas måste därför vara öppet för senare anpassning och utbyggnad. Artikel 4 i Kyotoprotokollet innebär att EU:s överenskommelse om ”delad börda” inte skulle ändras om EU utvidgas under den första perioden för åtagandet (2008–2012). Ett system för ömsesidigt erkännande av nationella system skulle dock göra det möjligt att ansluta nya EU-medlemsstater till ett gemenskapssystem. Under en andra åtagandeperiod från 2012 skulle nya medlemsstater kunna integreras med gemenskapens ”bubbla”.

Slutligen måste ett gemenskapssystem utarbetas med hänsyn till EES-stater utanför EU, som kan ha egna system för handel med utsläppsrätter eller önska delta i gemenskapens system. Överenskommelsen om ”delad börda” skulle endast omfatta de 15 EU-medlemsstaterna, och möjligheten att anslutning till eller utvidgning av gemenskapssystemet genom ömsesidigt erkännande bör utredas ytterligare.

6.3 Frågor:

Fråga 1: Vilka sektorer bör omfattas av ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter? Kan direktivet om stora förbränningsanläggningar och direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar ge en användbar utgångspunkt för att definiera sektorstäckningen för ett EU-system för handel med utsläppsrätter?

Fråga 2: Bör det finnas ett gemensamt system för handel med utsläppsrätter inom Europeiska gemenskapen för vissa sektorer, för att garantera konkurrens på lika villkor, maximal öppenhet och rättslig säkerhet för företagen?

Fråga 3: Skulle flexibiliteten i ett samordnat system, som ett system med aktiv anslutning eller aktivt utträde, vara förenligt med den inre marknadens krav eller skulle de eventuella fördelarna med en sådan flexibilitet förtas av den ökade komplexiteten?

Fråga 4: Vilket utrymme finns det för enskilda medlemsstater att i nationella handelssystem ta med ytterligare sektorer som inte omfattas av ett gemenskapssystem.

7 Politiska alternativ i fråga om den inledande fördelningen av utsläppsrätter

Innan den faktiska handeln kan börja måste utsläppsrätterna fördelas.

De politiska alternativen för den inledande fördelningen rör tre olika nivåer: fördelningen mellan ”handlande” och ”icke-handlande” parter inom ekonomin, fördelningen mellan olika deltagande sektorer och fördelningen mellan olika företag. Alla tre nivåerna har en gemenskapsdimension, men den kan tillgodoses på olika sätt.

7.1 Fastställande av den övergripande fördelningen mellan olika deltagande sektorer på gemenskapsnivå och medlemsstatsnivå

En viktig uppgift är att se till att de sektorer eller aktörer som ingår i ett handelssystem åläggs lika stora utsläppsminskningar som de som står utanför²⁶.

Den inledande fördelningen behöver inte innebära att varje enskilt företag måste åstadkomma minskning på 8 % av sina utsläpp under perioden 2008–2012, för att det skall motsvara Kyotoprotokollets övergripande åtagande om en minskning på 8 % för EU som helhet. Den behöver inte heller motsvara de procentsatser för varje medlemsstat som fastställs överenskommelsen om ”delad börda”. Det finns helt klart vissa sektorer (t.ex. transportsektorn) där det skulle vara ytterligt kostsamt att klara en minskning på 8 %. För andra sektorer kan ett sådant mål uppnås till relativt låg kostnad. Kostnaderna för ekonomin som helhet blir lägre om det största bidraget kommer från de sektorer där kostnaderna för en utsläppsminskning är lägst.

²⁶ En sådan rättvis fördelning av bördan måste också definieras när det gäller alla andra politiska strategier och åtgärder.

Kommissionens enheter håller för närvarande på att genomföra empirisk forskning om den relativa kostnaden för utsläppsminskningar inom olika sektorer i olika medlemsstater. Resultaten kan visa beslutsfattarna vilka alternativ som ger lägst kostnader – och därmed underlätta fastställandet av vilka utsläppsmängder som skall tilldelas de sektorer som omfattas av handelssystemet. Resultatet av denna forskning kommer att utvärderas och diskuteras i lämplig EG-övervakningskommitté²⁷.

Under perioden 2008–2012 måste den medlemsstat som utvecklar sitt eget handelssystem slutgiltigt fastställa hur många ton som skall ingå i systemet för handel med utsläppsrätter och hur stor utsläppsminskning (räknat i ton) som skall uppnås genom andra politiska strategier och åtgärder. Även ett EU-system för handel med utsläppsrätter före 2008, där man enats om sektorstäckningen, skulle resultera i ett förutbestämt antal utsläppsrätter för varje medlemsstat som ingår i handelssystemet. Efter 2008 kommer medlemsstaterna inom ramen för avtalet om ”delad börda” att behöva enas om hur stor andel av utsläppsminskningen som skall fördelas på de handlande sektorerna i varje medlemsstat och hur stor del av utsläppsminskningen som skall åstadkommas genom andra politiska strategier och åtgärder. Detta kommer att skapa en tydlig ram för hur medlemsstaterna sedan skall fördela utsläppsrätter till företag på sitt territorium.

7.2 Medlemsstaternas fördelning av utsläppsrätter till företagen

7.2.1 Allmänt tillvägagångssätt

Det sätt som tillstånden fördelas på påverkar inte miljöresultatet. Ändå kan man förutse att förhandlingarna om fördelningen inte kommer att bli okomplicerade. Under trycket av motstridiga intressen skulle en del medlemsstater kunna föredra åtgärder inom vissa sektorer (och/eller företag) framför andra. De kan exempelvis frestas att undanta vissa sektorer från att bidra till det gemensamma målet eller sätta upp alltför lättuppfyllda mål för vissa sektorer. Detta kan ge upphov till klagomål från konkurrerande företag i andra medlemsstater.

²⁷ I enlighet med rådets beslut 93/389/EEG av den 24 juni 1993 om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen, senast ändrat genom rådets beslut 1999/296/EG av den 26 april 1999.

Enligt gemenskapens regelverk omfattas sådana frågor av de befintliga reglerna om statligt stöd och bestämmelserna om den inre marknaden, eftersom de i grunden rör stöd med potentiellt snedvridande effekt till enskilda sektorer eller företag. Kommissionen måste fullgöra sin uppgift enligt fördraget att säkerställa en rättvis konkurrens och etableringsfrihet på den inre marknaden. Kommissionen skulle kunna bedöma sådana ärenden från fall till fall, som i det aktuella fallet med det danska systemet för handel med utsläppsrätter, och/eller ange sina kriterier i ett dokument.

Behovet av ett sådant ingripande och ingripandets natur kommer i hög grad att bero på de val som görs. Om gemenskapen kan enas om den utsläppsmängd som skall tilldelas de deltagande sektorerna i varje medlemsstat begränsas i hög grad möjligheten till snedvridande tilldelningar till enskilda sektorer eller företag. Därmed skulle de befintliga riktlinjerna för statligt stöd inom miljöområdet räcka för att kontrollera om tilldelningen till företag överensstämmer med EG:s konkurrenslagstiftning.

Om man däremot inte kan enas om vilken utsläppsmängd som skall tilldelas de deltagande sektorerna i varje medlemsstat kommer det att krävas detaljerade och strikta riktlinjer för hur fördelningen till enskilda sektorer och företag skall genomföras. Då kommer det också att krävas en ingående granskning av varje ärende. Företag och sektorer i enskilda medlemsstater skulle ha ett intresse av att säkerställa att staten fördelar utsläppsrätterna till de deltagande sektorerna inom medlemsstaten på ett rättvist sätt.

7.2.2 Centrala frågor

En central fråga i kommissionens undersökningar, antingen som en del av dess analys av enskilda ärenden eller som en del av en ny uppsättning riktlinjer, rör misstänkt diskriminering mot "utländskt" ägande. Medlemsstaterna bör i princip använda samma tilldelningssystem för samtliga företag som verkar på deras territorium.

En annan viktig aspekt i kommissionens bedömning rör fördelningsmetoderna. Det finns i princip två olika sätt att sköta fördelningen på: auktion eller gratis tilldelning. När det gäller handel med utsläppsrätter brukar den senare metoden, som grundas på tidigare rättigheter, ofta kallas ”grandfathering”²⁸. Det är möjligt att kombinera dessa två fördelningsmetoder och det finns ett antal olika sätt att använda båda. När den övergripande fördelningen för de deltagande sektorerna väl har fastställts har emellertid inte fördelningsmetoden någon betydelse för miljöresultatet. Det avgörs av den övergripande fördelningen och styrkan i förfarandena för övervakning och kontroll av efterlevnaden.

Tekniskt sett är anordnandet av regelbundet återkommande auktioner att föredra, eftersom denna metod skulle ge alla företag en rättvis och lika chans att på ett öppet sätt förvärva de utsläppsrätter de vill ha. En utauktionering innebär att man tillämpar principen att förorenaren betalar. De intäkter som staten får in kan återanvändas på många olika sätt. Den övergripande effekten av intäkterna kan hållas neutral, eller också kan intäkterna användas till att främja investeringar i effektivare energianvändning, forskning och utveckling eller till offentliga investeringar i andra åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Genom utauktionering undviker man svåra och politiskt känsliga beslut om hur stor andel som skall tilldelas varje företag som omfattas av handelssystemet. De komplexa frågor om statligt stöd som berörs ovan skulle i stort sett falla bort. Man skulle också kunna garantera likvärdiga villkor för nya aktörer som ansluter sig till systemet, eftersom de har lika stor möjlighet att köpa de utsläppsrätter som de behöver som redan befintliga källor.

Företagen skulle emellertid kunna hävda att en auktion innebär att de måste förskottsbeta för sådant som de inte har behövt betala för tidigare. Genom ”grandfathering” skänks något av värde bort gratis. En sådan fri tilldelning kan baseras på olika saker. Ett enkelt historiskt angreppssätt, exempelvis på grundval av 1990 års utsläpp precis som Kyotoprotokollet, skulle belöna den tidpunktens största utsläppskällor och straffa dem som redan före 1990 hade vidtagit åtgärder. En utveckling av detta alternativ skulle kunna bygga på fri tilldelning på grundval av olika standarder för prestanda eller benchmarks (exempelvis antal ton koldioxidekvivalenter per ton stål som produce-

²⁸ I strikt bemärkelse är denna rättighet inte kopplad till *gratis* tilldelning av en realiserbar tillgång, utan snarare till en historisk rätt att göra en viss sak, exempelvis rösta, som kan överföras till ättlingar eller bibehållas av en juridisk person under hela dess existens. Den är emellertid endast möjlig att överlåta inom dessa förutbestämda gränser.

ras ett visst år). Oavsett vilken metod för fri tilldelning som man väljer är det här inget okomplicerat alternativ.

En central fråga som nu måste diskuteras är om gemenskapen skall besluta vilket alternativ som skall användas eller om medlemsstaterna själva skall få avgöra om de vill auktionera bort utsläppsrätter eller satsa på fri tilldelning. Ett företag i en medlemsstat som måste köpa utsläppsrätter på auktion kan känna sig missgynnat i förhållande till en konkurrent i en annan medlemsstat som har fått fri tilldelning genom "grandfathering". Beroende på hur systemet för fri tilldelning genomförs i olika medlemsstater kan företag också känna sig missgynnade jämfört med sina konkurrenter, och därmed skulle en snedvridning av konkurrensen uppstå.

Även om vissa företag kan uppleva att de är diskriminerade förbjuder inte gemenskapens regelverk medlemsstaterna att diskriminera sina "egna" företag, eller företag som är etablerade på det egna territoriet, om det inte kan bevisas att man på ett diskriminerande sätt särbehandlar "utländskt" ägda källor eller försvårar nya "utländska" aktörers tillträde till marknaden. I det senare fallet skulle helt klart diskrimineringen vara ett problem med avseende på bestämmelserna om statligt stöd.

7.3 Nya aktörer

Nya aktörer förtjänar ett särskilt omnämnande. Om utsläppsrätterna fördelas genom fri tilldelning måste de företag som inte fick någon fri tilldelning från början ändå ha möjlighet att på ett enkelt sätt förvärva utsläppsrätter vid inträdet på marknaden. Därför måste medlemsstaterna se till att nya aktörer, som kan vara "utländska" företag som önskar tillträde till marknaden på lika villkor²⁹, kan få tillgång till utsläppsrätter. Detta kan enklast åstadkommas genom att medlemsstaterna tilldelar nya aktörer utsläppsrätter enligt samma villkor som redan använts för de redan etablerade företagen.

Den vanligt förekommande uppfattningen att nykomlingar alltid behandlas ogynnsamt i ett system med fri tilldelning kan emellertid ifrågasättas. I miljöhänseende finns det egentligen ingen skillnad mellan ett befintligt företag som ökar sina utsläpp genom ökad produk-

²⁹ Det gäller inte bara sådana diskriminerande åtgärder som är förbjudna enligt fördraget utan varje åtgärd som kan förhindra eller på annat sätt störa verksamheten för icke-nationella ekonomiska aktörer, även om sådana regler tillämpas på samma sätt på nationellt och icke-nationellt ägda företag utan åtskillnad.

tion och en ny aktör som vill börja producera. I båda fallen blir resultatet ökade utsläpp. Nya företag har till skillnad mot gamla inte gjort några investeringar före handelssystemets införande, och behöver därmed inte bära kostnaderna för ”strandade tillgångar” (investeringar som gjorts utan kunskap om senare politiska åtgärder).

En annan aspekt som rör nya aktörer gäller alternativkostnader. Även om befintliga företag kan få fri tilldelning av utsläppsrätter, är användningen av dessa rätter inte gratis. Om ett företag använder upp sin tilldelning förlorar det de intäkter som en försäljning kunde ha gett. Därför bör företaget räkna med denna förlorade intäkt i sina produktionskostnader. Sett ur det här perspektivet behöver ett system med fri tilldelning inte nödvändigtvis innebära en konkurrensfördel för befintliga företag jämfört med nya aktörer. De befintliga företagen har mottagit en tillgång som nya aktörer måste köpa, men själva mottagandet av denna tillgång gör inte det befintliga företaget till en bättre och effektivare producent än tidigare. Å andra sidan kan nya aktörer ha sämre tillgång till kapital än befintliga företag som tilldelats en realiserbar tillgång. Det är i detta hänseende som nya aktörer kan missgynnas.

I ett handelssystem som omfattar endast ett mycket begränsat antal företag från en enda sektor finns det en risk för att företag kan utnyttja sin ställning på marknaden. Etablerade företag skulle kunna hamstra utsläppsrätter för att därigenom försvåra tillträdet till marknaden. Denna risk minskar dock betydligt om man ökar antalet deltagare i ett handelssystem.

7.4 Frågor:

Fråga 5: Bör den totala mängden utsläppsrätter som fördelas till den deltagande sektorn i varje medlemsstat regleras på gemenskapsnivå?

Fråga 6: Bör metoden för tilldelning av utsläppsrätter till enskilda företag regleras på gemenskapsnivå? Eller är detaljerade riktlinjer som bygger på bestämmelserna om statligt stöd och andra regler i fördraget tillräckliga för att garantera rättvis behandling?

8 Politiska alternativ i fråga om samspelet med andra politiska strategier och åtgärder

Det återstår att klargöra på vilket sätt tekniska föreskrifter, beskattning och miljöavtal kan ersätta eller komplettera ett nytt instrument för handel med utsläppsrätter.

8.1 Tekniska föreskrifter

Tekniska föreskrifter är det miljöpolitiska instrument som används mest inom Europeiska unionen. Detta instrument har visat sig vara effektivt för att minska miljöförstöringen, men en livlig diskussion pågår om hur man kan göra den befintliga miljölagstiftningen mer kostnadseffektiv, särskilt i kombination med ekonomiska instrument. I praktiken omfattar dagens tekniska föreskrifter huvudsakligen andra förorenande ämnen än koldioxid, och ett handelssystem för koldioxid skulle inte påverka de tekniska föreskrifterna för dessa ämnen. Ett alternativ om det inte blir någon handel med utsläppsrätter är att göra de tekniska föreskrifterna mer specifikt inriktade på växthusgaser och klimatförändringar.

Regler om miljöfarliga utsläpp från anläggningar ("punktkällor")

Några av de viktigaste instrumenten när det gäller tekniska föreskrifter för anläggningar är direktivet om stora förbränningsanläggningar³⁰ och direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar³¹. De tekniska standarderna bygger på "bästa tillgängliga teknik" (Best Available Techniques – BAT). Direktivet om samord-

³⁰ Direktiv 88/609/EG av den 24 november 1988, senast ändrat genom direktiv 94/66/EEG av den 15 december 1994.

³¹ Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

nade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar är visserligen mer specifikt inriktat på förorenade ämnen som är skadliga för hälsa och miljö, men det omfattar också växthusgaser ”som den berörda anläggningen /.../ kan antas släppa ut i betydande mängder”. De behöriga myndigheterna utfärdar tillstånd på grundval av bland annat hushållningen med råvaror (inklusive vatten) och energieffektivitet. Om ett system för handel med utsläppsrätter införs måste det klargöras hur detta system förhåller sig till de standarder och förfaranden som ingår i direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. För närvarande tillåter inte detta direktiv överförbara tillstånd. Om ett system för handel med utsläppsrätter skall införas inom ramen för direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar måste tillstånden för de berörda växthusgaserna få säljas och köpas.

Ett alternativ är att låta systemet för handel med utsläppsrätter vara helt separat från de befintliga tekniska föreskrifter som anges ovan. Då skulle alla gällande tekniska standarder som omfattar annat än växthusgaser fortsätta att vara i kraft. För växthusgaser skulle de tekniska standarderna kunna tjäna som minimikrav. Dessutom skulle begreppet ”bästa tillgängliga teknik” kunna vara till nytta i den inledande fördelningsprocessen, särskilt när det gäller fri tilldelning av utsläppsrätter. Den tillgängliga informationen om bästa tillgängliga teknik inom enskilda sektorer skulle sedan kunna fungera som ett tekniskt kriterium vid sidan av benchmarks och uppgifter om tidigare utsläpp.

Produktstandarder (”diffusa källor”)

Tekniska föreskrifter för produkter kommer också i fortsättningen att ha stor betydelse för all klimatpolitik, oavsett om ett system för handel med utsläppsrätter införs eller inte. Detta gäller särskilt hushållens och transportsektorns utsläpp, som inte skulle omfattas av ett system för handel med utsläppsrätter – åtminstone inte till en början. En viktig fråga är hur man skall kunna öka användningen av energieffektiva produkter betydligt med hjälp av framför allt tekniska standarder, ekonomiska och skattemässiga incitament, frivilliga initiativ från industrin, miljöavtal med industrin och förbättrad konsumentinformation genom exempelvis miljömärkning.

8.2 Miljöavtal

Miljöavtal med industrin har införts både på nationell nivå och gemenskapsnivå³². Dessa avtal har fått mycket uppmärksamhet eftersom de erbjuder industrin en mer flexibel lösning än tekniska föreskrifter, samtidigt som konkurrensproblemen med en hög unilateral energibeskattnings undviks. Miljöavtalen har varit särskilt populära när det gäller effektiv energianvändning. När man tittar på miljöavtalen måste man beakta vilket bidrag de ger till gemenskapens övergripande mål enligt Kyotoprotokollet som redan fastställts till en minskning på 8 %.

Europeiska kommissionen är positivt inställd till användningen av sådana miljöavtal på branschnivå³³. Kommissionen har redan gett sitt stöd till åtaganden som gjorts av de europeiska biltillverkarnas organisation (European Automobile Manufacturer's Association – ACEA)³⁴. Nyligen slöts liknande avtal med japanska (JAMA) och koreanska (KAMA) biltillverkare³⁵. Den här typen av avtal kommer säkert att bidra till betydande förbättringar av nya fordons energieffektivitet och därmed ge ett betydande bidrag till EU:s Kyotoåtaganden. Det krävs emellertid en tydlig ram för miljöavtal som sluts på gemenskapsnivå.

Flera faktorer måste beaktas när det gäller förhållandet mellan miljöavtal och handel med utsläppsrätter. En särskild fråga är om handel med utsläppsrätter skall tillåtas inom ramen för ett miljöavtal och i så fall under vilka förutsättningar. Denna fråga kan vara viktig om ett avtal har slutits och villkoren senare inte kan uppfyllas. I sådana fall kan det vara en lösning att köpa utsläppsrätter för att ändå kunna hålla sig inom ramarna för avtalet. Om det i stället handlar om överprestationer i förhållande till villkoren i ett tidigare slutet miljöavtal uppkommer frågan om de överskjutande utsläppsminskningarna skall kunna säljas på marknaden. Det kan också finnas innovativa lösningar för hur enskilda företag inom en sektor kan köpa och sälja utsläppsrätter till varandra för att säkerställa att sektorn som helhet uppfyller kraven i ett miljöavtal som ingåtts på sektornivå.

Två viktiga faktorer måste tas upp i detta sammanhang: det enskilda företagens ansvar gentemot den sektor som slutit avtalet samt vilken typ av miljömål det rör sig om.

³² Begreppet ”miljöavtal” används för enkelhetens skull. På gemenskapsnivå finns det egentligen inga rättsligt bindande avtal i strikt bemärkelse, utan ett unilateralt åtagande från industrin som kommissionen noterar och ”täcker” genom motsvarande rekommendationer till industrin.

³³ KOM(96)561 slutlig: Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om miljöavtal.

³⁴ KOM(1998) 495 slutlig.

³⁵ KOM(1999) 446 slutlig.

Ansvar på sektorsnivå och företagsnivå

En sak som är mycket viktig, oavsett om det rör sig om ett avtal eller ett handelssystem, är att de olika aktörernas ansvarsområden fastställs på ett tydligt och öppet sätt. Det tycks finnas två möjligheter att tillåta en kombination av handel med utsläppsrätter och miljöavtal. Antingen anges i sektorns miljöavtal det exakta åtagandet för varje enskilt företag, så att alla företag vet exakt under vilka villkor de kan få tillträde till marknaden för handel med utsläppsrätter. Eller också ges det organ som representerar hela sektorn rättslig status, så att det kan delta i handeln på sektorns vägnar.

En därmed förbunden faktor, som är viktig för att skapa de välbehövliga banden mellan de båda instrumenten, är frågan om oberoende övervakning och kontroll. För ett gediget och trovärdigt miljöavtal krävs en sådan oberoende granskning på sektorsnivå. För ett miljöavtal som ger utrymme för handel krävs en sådan oberoende granskning även på företagsnivå, och även utsläppen från enskilda källor måste kontrolleras.

Mål som rör energieffektivitet och koldioxidutsläpp

De flesta miljöavtal som hittills har slutits är inriktade på effektivitetsmål som bygger på miljöprestanda per produktionsenhet. Sådana avtal garanterar inte ett förutbestämt miljöresultat i slutänden om produktionen ökar mer än väntat.

För handeln med utsläppsrätter krävs att man fastställer tilldelningen för varje aktör i form av ett "koldioxidmål", vilket precis som målen för parterna till Kyotoprotokollet uttrycks i antal ton koldioxidekvivalenter. Sådana miljöavtal skulle kunna tjäna som ett steg på vägen mot deltagande i ett system för handel med utsläppsrätter. Det "koldioxidmål" som framförhandlas med en sektor skulle kunna vara till hjälp i den diskussion om den inledande fördelningen som behandlas i avsnitt Medlemsstaternas fördelning av utsläppsrätter till företagen.

Vissa medlemsstater håller emellertid på att utreda möjligheterna att kombinera miljöavtal som bygger på energieffektivitetsmål med en handel med utsläppsrätter. Eftersom energieffektivitetsmål inte uttrycks i koldioxidekvivalenter är det svårt att se hur en deltagande sektor eller ett deltagande företag skulle kunna delta i en marknadstransaktion. Denna fråga behöver undersökas och klargöras ytterligare, men förmodligen kommer en sådan kombination att komplicera handeln med utsläppsrätter och därför bör den utredas ytterligare.

8.3 Energibeskattning

När det gäller energibeskattning har få framsteg gjorts på gemenskapnivå de senaste åren. Allt fler medlemsstater har emellertid ökat energibeskattningens räckvidd till att förutom mineraloljor även omfatta konkurrerande energikällor som el och har höjt den nationella skatten på mineraloljor.

De två instrumenten energibeskattning och handel med utsläppsrätter bör utformas så att de kompletterar varandra och tillsammans omfattar samtliga utsläpp.

Ytterligare³⁶ energibeskattning bör i högre grad inriktas på mindre utsläppskällor eller mobila källor, vars utsläpp är svåra eller dyra att mäta. Energibeskattning skulle också kunna inriktas på utsläpp som har att göra med icke-processrelaterade kostnader, t.ex uppvärmning av lokaler inom industri och handel, som inte utsätts för samma tryck i form av internationell konkurrens.

Handeln med utsläppsrätter skulle i stället kunna koncentreras till utsläpp kopplade till varuproduktion inom sektorer (processindustri) som är utsatta för hård internationell konkurrens. I detta sammanhang är det viktigt att notera att handeln med utsläppsrätter för växthusgaser, till skillnad från beskattningsåtgärder, sannolikt kommer att användas frekvent och på samma sätt av privata företag i hela den industrialiserade världen. Därmed minimeras de potentiella negativa effekterna på den internationella konkurrenskraften.

Möjligheten att kombinera dessa två instrument bör utredas ytterligare. Detta måste också kopplas till metoden för fördelning av utsläppsrätter mellan företag, i synnerhet när det gäller utauktioneringen av utsläppsrätter som diskuteras i avsnitt i avsnitt 7.2.

8.4 Ett system för handel med utsläppsrätter som motsvarar övriga politiska strategier och åtgärder

Företagen måste kunna vara säkra på att behandlas likadant som sina konkurrenter, särskilt inom ett samordnat gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter. Det är därför viktigt att bygga ut övervaknings-

³⁶ I gemenskapssammanhang: ”ytterligare” jämfört med befintliga gemenskapsbestämmelser om skatt på mineraloljor, som exempelvis i förslaget till rådets direktiv om en omstrukturering av gemenskapens regelverk för beskattning av energiprodukter, KOM(97)30 slutlig, 12.3.1997.

mekanismen³⁷ till att omfatta kostnaderna för politiska strategier och åtgärder, för att på ett mer meningsfullt sätt kunna jämföra prisutvecklingen på marknaderna för handel med utsläpp. Det empiriska arbete som nämns i avsnitt 7.1 kommer att bidra till att säkra en sådan jämförbarhet.

8.5 Frågor

Fråga 7: Råder det enighet om att det måste finnas en jämvikt mellan de sektorer som deltar i gemenskapshandeln med utsläppsrätter och de sektorer som omfattas av andra politiska strategier och åtgärder?

Fråga 8: Hur kan en effektiv miljöpolitik (när det gäller att fullgöra Kyotoprotokollets åtaganden) och öppenhet säkerställas om man använder en kombination av handel med utsläppsrätter, energibeskattnings och miljöavtal med mål som bygger på energieffektivitet per produktionsenhet?

³⁷ Rådets beslut av den 24 juni 1993 om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen, senast ändrat genom rådets beslut 1999/296/EG av den 26 april 1999.

9 Politiska alternativ i fråga om överensstämmelse och kontroll av efterlevnad

9.1 Betydelsen av strikta bestämmelser för överensstämmelse och kontroll av efterlevnad

En förutsättning för ett starkt och miljöpolitiskt effektivt system för handel med utsläppsrätter är att det finns bestämmelser om överensstämmelse och ett gediget system för kontroll av efterlevnaden. Det är nödvändigt med en strikt syn på överensstämmelse och efterlevnad för att öka förtroendet för handelssystemet, få det att fungera effektivt i enlighet med den inre marknadens regler och samtidigt öka chanserna för att de önskade miljöresultatet skall uppnås.

Om ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter skall fungera krävs väl avpassade system för övervakning, spårning och rapportering. De uppgifter som tillhandahålls måste granskas och kontrolleras, och på så sätt bör man kunna upptäcka fall av bristande efterlevnad. I sådana fall måste tvingande åtgärder vidtas. Vid sidan av efterhandsgranskning och kontroll av efterlevnaden skulle kännbara påföljder ha en avskräckande effekt och motivera företagen till att uppfylla kraven.

Påföljderna bör vara förutsägbara och betydligt högre än kostnaderna för att uppfylla kraven. Ett system för handel med utsläppsrätter kan också kräva snabbare och mer situationsbaserade reaktioner vid överträdelse av regler, som bättre motsvarar snabbheten i en marknadsmekanism. Det är också tänkbart att som sanktion utesluta aktörer från handelssystemet, exempelvis vid upprepad underlåtelse att uppfylla kraven. Det amerikanska systemet för handel med utsläppsrätter för svavel har varit framgångsrikt, och det beror i hög grad på en strikt kontroll av efterlevnaden och höga böter vid bristande efterlevnad.

9.2 Överensstämmelse och kontroll av efterlevnaden i fråga om företag

Inom EU utförs granskning och kontroll av hur företagens uppfyller kraven i gemenskapens miljölagstiftning i allmänhet av medlemsstaterna. Också när det gäller handel med utsläppsrätter bör det vara medlemsstaterna som i första hand har ansvaret för att bedöma om de egna företagens följer reglerna. Företagen bör åläggas att kontrollera sina faktiska utsläpp och rapportera dem till de nationella myndigheterna samt registrera utsläppsrätter som de bedrivit handel med. De sammanställda resultaten skall vidarebefordras till kommissionen.

Man kan lösa dessa uppgifter och optimera resultaten på många olika sätt. För att minska de administrativa arbetet med handelssystemet kan medlemsstaterna t.ex. låta revisorer från den privata sektorn sköta själva granskningen. De skulle kunna införa ett system med miljökontrollanter, som de som ackrediteras av medlemsstaterna på grundval av de gemensamma kriterier som fastställs enligt gemenskapens miljöstyrnings- och miljörevisionsordning³⁸. En annan möjlighet att öka systemets trovärdighet skulle vara att på gemenskapsnivå genomföra ytterligare en kontroll av utsläppen från de deltagande sektorerna i de olika medlemsstaterna.

En absolut förutsättning för att ett system för handel med utsläppsrätter skall kunna fungera är att det finns en strikt kontroll av att företagen följer reglerna. Det är helt klart medlemsstaterna som har bäst möjligheter att vidta tvingande åtgärder mot de företag som deltar i handelssystemet.

Ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter bör omfatta bestämmelser om miniminivåerna för de böter som medlemsstaterna kan utdöma av företag som bryter mot reglerna. Det är viktigt att undvika en situation där företag som bedriver verksamhet i mer än en medlemsstat kan bolla utsläppsrätter mellan källor i olika medlemsstater för att se till att följa reglerna i en medlemsstat som har strikta påföljder och underlåta att göra det i en annan där systemet för kontroll av efterlevnad är bristfälligt. Denna typ av överföring skulle kunna förstöra medlemsstaternas möjligheter att hålla sig inom den tilldelning som de fått inom ramen för handelssystemet. I förlängningen skulle det kunna underminera en parts övergripande fullgörande av dess internationella åtaganden enligt Kyotoprotokollet.

³⁸ Rådets förordning (EEG) nr 1836/93 av den 29 juni 1993 om frivilligt deltagande för industriföretag i gemenskapens miljöstyrnings- och miljörevisionsordning.

9.3 Överensstämmelse och kontroll av efterlevnaden gentemot medlemsstaterna

Gemenskapens roll när det gäller att bedöma medlemsstaternas fullgörande av sina åtaganden enligt ramkonventionen om klimatförändring och Kyotoprotokollet grundas för närvarande på beslutet om en övervakningsmekanism³⁹. Där fastställs att utsläppen av växthusgaser i medlemsstaterna skall övervakas på gemenskapsnivå på grundval av de samlade uppgifterna för varje medlemsstat. Om ett gemenskapstäckande system används för handel med utsläppsrätter skulle möjligheten att vidta åtgärder mot medlemsstater för att säkerställa efterlevnaden ge ytterligare garantier.

Enligt EG-fördraget⁴⁰ har gemenskapen rätt, eller till och med skyldighet, att vidta åtgärder när en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet, om det finns en rättslig grund för detta (t.ex. EG-förordningar, direktiv eller beslut). I sådana fall kan kommissionen inleda ett överträdelseförfarande mot en medlemsstat på eget initiativ eller på grundval av ett klagomål från en privatperson eller en juridisk person. En medlemsstat kan också väcka talan mot en annan medlemsstat. Om ingen tillfredsställande lösning nås under förfarandets lopp förs ärendet till EG-domstolen.

Sedan 1993 har EG-domstolen dessutom möjlighet att förelägga en medlemsstat som underlåtit att följa domstolens dom att betala ett vite eller en bötessumma⁴¹. Detta förutsätter ytterligare förfaranden som tar tid. Redan möjligheten att utdöma böter har en starkt avskräckande effekt och i praktiken har det här varit ett effektivt incitament för att säkra att miljöbestämmelser följs.

9.4 Frågor:

Fråga 9: Är de instrument som redan finns tillgängliga (övervakningsmekanism, överträdelseförfarande) tillräckligt effektiva eller bör ytterligare verktyg utvecklas så att kommissionen på erforderligt sätt kan

³⁹ Rådets beslut 93/389/EEG av den 24 juni 1993 om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen, senast ändrat genom rådets beslut 1999/296/EG av den 26 april 1999.

⁴⁰ Artiklarna 226–227 i EG-fördraget (tidigare artiklarna 169–170).

⁴¹ Artikel 228 i EG-fördraget i dess lydelse enligt Maastrichtfördraget (tidigare artikel 171).

bedöma överensstämmelsen när det gäller handel med utsläppsrätter inom gemenskapen?

Fråga 10: Innebär de aspekter av överensstämmelse och efterlevnad som nämns ovan att det är nödvändigt med samordning och harmonisering på gemenskapsnivå, och vilka aspekter hanteras bäst av medlemsstaterna?

Bilaga 1: Ekonomisk analys

Empiriska beräkningar av de minskade kostnaderna för att följa Kyotoprotokollet.

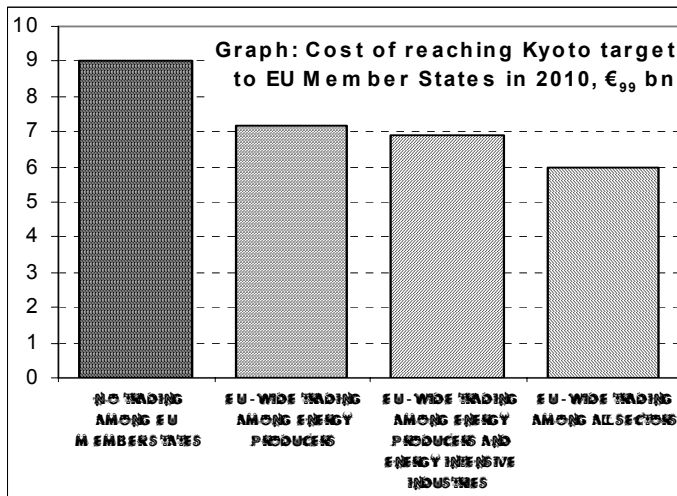
Kommissionens enheter har analyserat⁴² hur stor ekonomisk betydelse ett EU-täckande handelssystem skulle ha om det genomfördes *som ett komplement till* nationella system för handel med utsläppsrätter i de enskilda medlemsstaterna⁴³. Om varje medlemsstat på egen hand genomför sitt specifika mål enligt överenskommelsen om ”delad börda” skulle EU:s totala årliga kostnad för att uppnå Kyotomålet uppgå till omkring 9,0 miljarder euro⁴⁴ (vänstra stapeln i diagrammet).

⁴² Analysen har utförts med en EU-täckande energisystemmodell kallad Primes. Källa: E³M Lab, National Technical University of Athens (kommer att publiceras): ”The Economic Effects of EU-wide Industry-Level Emission Trading to Reduce Greenhouse Gases”.

⁴³ Baslinjen överensstämmer med det projekt för gemensam analys som initierats av GD Energi (för ytterligare uppgifter se <http://www.sharedanalysis.fhg.de/>). Denna analys är emellertid utformad med full hänsyn till de avtal som slutits med de europeiska, japanska och koreanska biltillverkarna. Dessa avtal kommer enligt beräkningarna att minska koldioxidutsläppen med 80 miljoner ton koldioxid. Det motsvarar 2,6 % av EU:s utsläpp 1990.

⁴⁴ Samtliga priser som anges i denna bilaga är på 1999 års nivå.

1. En handel med utsläppsrätter som omfattar energiintensiva sektorer inom EU minskar kostnaden för att fullgöra åtagandena



Om energisektorn och den energiintensiva industrin⁴⁵ skulle delta i ett EU-täckande handelssystem (tredje stapeln från vänster i diagrammet) skulle den årliga kostnaden för att uppfylla Kyotoåtagandena uppgå till 6,9 miljarder euro 2010. Om endast energiproducenterna skulle delta i ett system för handel med utsläppsrätter (andra stapeln från vänster i diagrammet) skulle den årliga kostnaden för fullgörande av åtagandet bli något högre, närmare bestämt 7,2 miljarder euro.

Priset för utsläppsrätter skulle i båda fall hamna på ungefär 33 euro per ton koldioxid⁴⁶ och därmed med god marginal hamnar inom det intervall på 5–58 euro som räknats fram med hjälp av andra modeller för handel med utsläppsrätter⁴⁷.

⁴⁵ Energiförsörjning omfattar elproduktion, kombinerad kraftvärmeproduktion, raffinaderier och stora förbränningsanläggningar inom industrin. Energiintensiv industri omfattar järn och stål, andra metaller, byggmaterial, kemikalier samt pappers- och pappersmasseindustri.

⁴⁶ Det bör noteras att i övriga sektorer (jordbruk, transporter, hushållen, tjänstesektorn m.m.) skulle kostnaderna för att minska koldioxidutsläppen vara högre.

⁴⁷ Priset för utsläppsrätter bland bilaga B-länder har beräknats till mellan 5 och 58 euro per ton koldioxid, på basis av följande modeller: 1) AIM, EPPA, G-Cubed, GTEM, MS-MRT, Oxford and SGM: *Energy Journal* (1999). The costs of the Kyoto Protocol: A Multi-Model Evaluation. Special Issue. 2) Green and WorldScan: OECD (1998) Economic Modelling of Climate Change. Report of an OECD Workshop. OECD Headquarters, 17-18 September, 1998.

Det måste betonas att analysen utgår ifrån att energiproducenter och energiintensiva industrier redan deltar i nationella system för handel med utsläppsrätter som omfattar alla sektorer. Därmed skulle de flesta av industrins fördelar med ett handelssystem redan ha uttömts på medlemsstatsnivå. Detta optimistiska antagande diskuteras vidare i avsnitt 3.

Sammanfattningsvis skulle ett EU-täckande system för handel med utsläppsrätter för koldioxid, som omfattar energiproducenter och energiintensiv industri, år 2010 innebära en besparing för EU på nästan 2 miljarder euro per år. Dessa vinster skulle utgöra en årlig kostnadsminskning på en femtedel jämfört med om det inte skulle bedrivas någon handel med utsläppsrätter på EU-nivå.

2. Ett handelssystem som omfattar alla sektorer inom EU skulle innebära ytterligare sänkta kostnader

Om alla sektorer (inbegripet jordbruk, transporter, hushåll och tjänstesektorn m.m.) skulle delta i ett system för handel med utsläppsrätter inom EU skulle den årliga kostnaden för fullgörande minska till 6,0 miljarder euro 2010 (se höger stapel i diagrammet). Om man tillåter medlemsstaterna att köpa och sälja utsläppsrätter över alla sektorer skulle det alltså minska den årliga kostnaden för fullgörande med 3,0 miljarder euro. Detta motsvarar 34 % av EU:s kostnader för fullgörande. Priset på utsläppsrätter skulle vara 32,5 euro per ton koldioxid. Dessa resultat har bekräftats genom ytterligare analyser som utförts för kommissionens räkning⁴⁸.

(3) Poles: Coherence (1999) "Kyoto protocol and emissions trading: potential cost savings and emission reductions" i Economic Evaluation of Quantitative Objectives for Climate Change (4) GEM-E3 World: Capros (1999) GEM-E3 Elite research project. Final report to the European Commission, DG Research. Primes-, GEM-E3- och Poles-modellerna har utarbetats med stöd av GD forsknings program för icke-nukleär energi..

⁴⁸ Analyser som utförts av the Institute for Prospective Technological Studies (IPTS) med användning av Poles världsenergimodell och av Oxford Economic Forecasting med användning av en makroekonomisk modell. Enligt Poles energimodell skulle en handel med utsläppsrätter inom samtliga sektorer inom EU minska kostnaderna för att fullgöra åtagandena med 25 % jämfört med en situation då ingen handel bedrivs mellan medlemsstaterna. Priset för utsläppsrätter skulle ligga på 49 euro per ton koldioxid. Dessa resultat bekräftar den beräknade minskningen av kostnaden för att fullgöra åtagandena med tanke på skillnaderna mellan Poles och Primes modell. Exempelvis har Poles modell endast fyra medlemsstater (de övriga förs samman i två grupper) och uppdelningen i sektorer är mer begränsad än i Primes modell. Källa: IPTS, GD

3. I praktiken skulle förmodligen vinsterna av ett EU-täckande system för handel med utsläppsrätter bli ännu större

De siffror som används i denna analys underskattar förmodligen de verkliga effekterna av ett EU-täckande system för handel med utsläppsrätter, eftersom modellerna bygger på antagandet att medlemsstaterna när de agerar individuellt klarar av att fördela utsläppsrätterna på ett sådant sätt att utsläppsminskningen görs till lägsta möjliga kostnad. Modellerna bygger med andra ord på antagandet att alla medlemsstater på egen hand kan minska sina utsläpp på det mest kostnadseffektiva sättet, exempelvis genom att införa optimala koldioxidskatter eller fullt ut genomföra handel med utsläppsrätter inom sina gränser. Dessa antaganden håller förmodligen inte i praktiken.

Kommissionens enheter har beräknat hur stora kostnaderna för att fullgöra åtagandena skulle vara om medlemsstaterna fördelade sina mål enligt överenskommelsen om ”delad börda” på ett enhetligt sätt till alla sektorer utan någon handel mellan sektorerna⁴⁹. Denna analys tyder på att medlemsstaternas årliga kostnader för att fullgöra åtagandena skulle vara så höga som 20 miljarder euro per år.

Gemensamma forskningscentret, ”Preliminary Analysis of the Implementation of an EU-Wide Permit System on CO₂ Emissions Abatement Costs Results from Poles model” (ännu ej offentliggjord). Den makroekonomiska Oxfordmodellen bekräftar resultaten från Primes och Poles energimodeller. Ett EU-täckande system för handel med utsläppsrätter inom alla sektorer skulle, enligt Oxfordmodellen, innebära att BNP-förlusten skulle minskas med upp till 30 %. Källa: Oxford Economic Forecasting ”Macro-economic analysis of EU-wide emissions trading” (ännu ej offentliggjord). (Undersökningar kommer att finnas tillgängliga på följande webbplats: <http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/studies2.htm>).

⁴⁹ I detta scenario tillämpas en medlemsstats mål enligt överenskommelsen om ”delad börda” rakt över alla sektorer (om målet är på exempelvis -4 % förutsätts detta gälla för alla sektorer). Detta är en beräkning av den övre gränsen för kostnader för de medlemsstater som inte genomför en optimal politik för att motverka klimatförändringar. Detta ger en uppfattning om storleksordningen på kostnaderna för en politik som inte är optimal.