

# Regeringens proposition

## 2003/04:31

Riktlinjer för genomförande av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser Prop. 2003/04:31

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 4 december 2003

*Göran Persson*

*Leif Pagrotsky*  
(Näringsdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas riktlinjer för genomförandet i Sverige av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter av växthusgaser inom gemenskapen. Förslag till lagstiftning kommer att föreläggas riksdagen under år 2004. Genomförandet av handelsdirektivet innebär att ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser införs, vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser inom gemenskapen. Handelssystemet utgör ett klimatpolitiskt instrument som skall styra mot minskade utsläpp av växthusgaser i enlighet med 2002 års klimatpolitiska mål och strategi samt 2002 års energipolitiska riktlinjer.

Av direktivet följer att handeln med utsläppsrätter, som inledningsvis skall omfatta endast koldioxid, skall starta år 2005. Denna första handelsperiod avslutas år 2007 och är en försöksperiod före perioden 2008–2012 då Sverige och EU har ett åtagande om utsläpps begränsningar enligt Kyotoprotokollet. Kyotoprotokollet är en internationell överenskommelse under klimatkonventionen där ett flertal industrialiserade länder åtar sig kvantitativa begränsningar av utsläpp av växthusgaser. Kyotoprotokollet kan ses som första steget mot klimatkonventionens mål att stabilisera halten av växthusgaser i atmosfären på en nivå som möjliggör att farlig inverkan på klimatsystemet undviks.

De anläggningar som berörs av direktivet är kraft- och värmeverk som har en installerad kapacitet på över 20 MW, oljeraffinaderier, anläggningar som producerar och bearbetar järn, stål, glas och glasfiber, cement och keramik samt anläggningar som producerar papper och pappersmassa. Utsläppen från dessa anläggningar svarade 2001 för ca

26 procent av Sveriges samlade växthusgasutsläpp eller drygt 30 procent av de samlade koldioxidutsläppen.

Varje verksamhetsutövare måste för att få bedriva verksamhet efter den 1 januari 2005 vid de anläggningar som ingår i handelssystemet ha ett tillstånd av staten att släppa ut växthusgaser. Med tillståndet följer en rättighet att släppa ut växthusgaser. Vid starten av handelssystemet skall staten gratis fördela utsläppsrätter till verksamhetsutövarna. Verksamhetsutövarna skall efter slutet av varje kalenderår redovisa faktiska utsläpp under det föregående året och överlämna motsvarande mängd utsläppsrätter till staten. En verksamhetsutövare som önskar släppa ut mer koldioxid än motsvarande den mängd utsläppsrätter som erhållits vid fördelningen, kan köpa utsläppsrätter av andra aktörer som vill sälja sådana. I de fall en verksamhetsutövare vidtar åtgärder som reducerar de faktiska utsläppen från anläggningen, kan fördelade men oförbrukade utsläppsrätter säljas eller sparas till kommande år under perioden. En avgift tas ut i de fall en verksamhetsutövare inte kan överlämna utsläppsrätter som motsvarar de faktiska utsläppen.

Direktivet innebär att en handel med utsläppsrätter inom EU kan ske. Summan av de fördelade utsläppsrätterna i EU:s medlemsstater utgör en övre begränsning för de sammanlagda utsläppen av koldioxid från anläggningar som omfattas av handelsdirektivet. Enskilda anläggningars och medlemsstaters utsläpp kan dock, genom möjligheten till överlåtelse av utsläppsrätterna, avvika från dem som svarar mot fördelningen.

En plan för hur utsläppsrätterna skall fördelas till berörda anläggningar skall lämnas av varje medlemsstat till Europeiska kommissionen senast den 31 mars 2004. Denna plan benämns nationell fördelningsplan. Den fördelning som nu skall planeras gäller försöksperioden 2005–2007. En plan för fördelning inför Kyotoprotokollets första åtagandeperiod 2008–2012 skall redovisas till Europeiska kommissionen senast den 30 juni 2006.

I propositionen föreslås att riksdagen bemyndigar regeringen att utarbeta och till Europeiska kommissionen överlämna den nationella fördelningsplanen för 2005–2007. Fördelningen av utsläppsrätter bör grundas på skilda principer för bränslerelaterade utsläpp och råvarurelaterade utsläpp. De sistnämnda är relaterade till vissa tillverkningsprocesser och kan endast begränsas genom att produktionen begränsas. Fördelningen av utsläppsrätter till bränslerelaterade utsläpp bör baseras på volymen av historiska utsläpp. Fördelningen till råvarurelaterade utsläpp bör baseras på samlade prognoser på såväl anläggnings- som makronivå. En fördelning baserad på riktmärken bedöms vara intressant och skall utredas vidare. En sådan fördelning bör användas i alla sektorer eller branscher när så är lämpligt och tillförlitliga data föreligger. Den sammanlagda fördelade mängden utsläppsrätter skall baseras på de kriterier som redovisas i propositionen och kan, såvitt nu kan bedömas, uppgå till ca 19 – 22 miljoner ton per år. Det föreligger oklarheter såväl om vilka anläggningar som slutligt kommer att omfattas av direktivet, som statistiska osäkerheter. Med utgångspunkt i ytterligare underlag och den fortsatta utvecklingen inom EU avseende vilka anläggningar som kommer att omfattas, kan ett ställningstagande till en slutlig fördelning göras.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Ärendet och dess beredning.....	4
3	Utvecklingen av klimatpolitiken i Sverige och EU.....	4
3.1	Utvecklingen inom EU .....	4
3.1.1	Historik .....	4
3.1.2	Europaparlamentets och rådets direktiv om handel med utsläppsrätter .....	5
3.1.3	Förslag till direktiv om sammanlänkning med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer .....	9
3.2	Den svenska klimat- och energipolitiken.....	9
3.2.1	Klimatpolitiken .....	9
3.2.2	Energipolitiken.....	12
4	Allmänt om handel med utsläppsrätter.....	16
5	En svensk plan för fördelning av utsläppsrätter .....	18
6	Antalet fördelade utsläppsrätter under försöksperioden 2005–2007 .....	22
7	Principer för fördelning av utsläppsrätter åren 2005–2007.....	32
7.1	Fördelningen bör ske gratis.....	32
7.2	Metod för gratis fördelning.....	33
7.3	Möjlighet att inkludera ytterligare anläggningar .....	38
7.4	Möjlighet att tillfälligt undanta vissa anläggningar .....	40
7.5	Nya deltagare .....	41
8	Organisatoriska frågor .....	43
9	Övriga frågor .....	46
9.1	Relationen mellan olika styrmedel.....	46
9.2	Kvalitetssäkring av statistiken .....	47
9.3	Avräkning av fördelningen av utsläppsrätter i förhållande till Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet .....	49
10	Konsekvensanalys .....	51
10.1	Förslagets syfte .....	51
10.2	Övergripande ekonomiska konsekvenser .....	52
10.3	Konsekvenser för små och medelstora företag .....	52
10.4	Övriga konsekvenser.....	53
	Bilaga 1 Europaparlaments och rådets direktiv 03/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.....	55
	Bilaga 2 Sammanfattning av FlexMex2-utredningens delbetänkande Handla för bättre klimat (SOU 2003:60).....	70

Regeringen föreslår att riksdagen

bemyndigar regeringen att utarbeta och till Europeiska kommissionen överlämna en plan för fördelning av utsläppsrätter (avsnitt 5).

## 2 Ärendet och dess beredning

Den 23 oktober 2001 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till direktiv om handel med utsläppsrätter inom EU (KOM (2001) 581). Den 22 juli 2003 antog Europaparlamentet och rådet direktiv 2003/87/EG om handel med utsläppsrätter. Handelssystemet skall tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2005. Direktivet finns i *bilaga 1*.

I propositionen *Sveriges klimatstrategi* (2001/02:55) redovisade regeringen sin avsikt att göra nödvändiga förberedelser för en svensk tillämpning av Kyotoprotokollets så kallade flexibla mekanismer. Dessa utgörs av handel med utsläppsrätter, gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Förberedelserna skulle bl.a. avse såväl ett internationellt som ett nationellt system för handel med utsläppsrätter och beakta utvecklingen inom EU och i synnerhet Östersjöområdet. Regeringen redovisade också sin avsikt att ha ett nationellt system på plats senast år 2005.

I juli 2001 beslöt regeringen om direktiv till en delegation med parlamentarisk sammansättning i syfte att utarbeta ett förslag till ett svenskt system och ett regelverk för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer (dir. 2001:56). Delegationen tog namnet FlexMex2-utredningen.

Den 4 juni 2003 överlämnade utredningen sitt delbetänkande *Handla för bättre klimat* till regeringen (SOU 2003:60). En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig vid Näringsdepartementet (dnr 2003/4470/ESB).

## 3 Utvecklingen av klimatpolitiken i Sverige och EU

### 3.1 Utvecklingen inom EU

#### 3.1.1 Historik

Klimatfrågan är global och kräver internationellt samarbete för att angripas verkningsfullt. Den nuvarande utsläppstrenden måste brytas och industriländerna, som har förorsakat en stor del av utsläppen, måste gå före och minska sina utsläpp avsevärt i förhållande till dagens utsläppsnivå. Genom ratificeringen av Kyotoprotokollet åtar sig EU och dess medlemsstater att som genomsnitt under protokollets första åtagandeperiod 2008–2012 minska sina utsläpp med i genomsnitt åtta

procent jämfört med utsläppen år 1990. Protokollet har ännu inte trätt i kraft. EU har som en gemenskap valt att utnyttja Kyotoprotokollets artikel 4 enligt vilken EU:s medlemsstater, som alla är parter till protokollet, gemensamt får fullgöra EU:s åtagande inom ramen för EU-samarbetet. Det för hela EU gemensamma åtagandet har efter förhandlingar fördelats mellan medlemsstaterna, i en intern bördefördelning, se nedan, på ett sådant sätt att åtagandena avses återspegla hänsyn till utgångsläge, särskilda förhållanden och kostnader för åtgärder. För Sveriges del innebär uppgörelsen att Sverige inte får öka utsläppen av växthusgaser med mer än 4 procent från nivån år 1990.

Gentemot Kyotoprotokollet är EU och dess 15 nuvarande medlemsstater gemensamt ansvariga för att uppnå sina åtaganden. Samtidigt är varje medlemsstat ansvarig för sin del, vilken anges i EU:s bördefördelning. Bördefördelningen har fastlagts i rådets beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta.

En viktig komponent i Kyotoprotokollet är möjligheten för parterna att använda de tre s.k. flexibla mekanismerna; handel med utsläppsrätter (art. 17), gemensamt genomförande (art. 6) och mekanismen för ren utveckling (art. 12). Enligt Kyotoprotokollet och den överenskommelse om tillämpningen av protokollet som parterna slöt i Marrakesh år 2001 skall användningen av mekanismerna vara supplementär till inhemska åtgärder och en betydande del av ett lands ansträngningar att minska utsläppen skall utgöras av åtgärder som genomförs inom landet i fråga.

### **3.1.2 Europaparlamentets och rådets direktiv om handel med utsläppsrätter**

I maj 2000 presenterade kommissionen det europeiska programmet mot klimatförändringar, ECCP. Programmets syfte är att identifiera de från miljösynpunkt mest verkningsfulla och kostnadseffektiva åtgärderna som kan vidtas gemensamt i syfte att EU skall kunna nå sitt åtagande enligt Kyotoprotokollet. Kostnadseffektiva åtgärder motsvarande 700 miljoner ton koldioxid identifieras och en viktig slutsats är att alla sektorer bör bidra, men att en differentiering mellan sektorerna behövs. Ett viktigt element i ECCP är handel med utsläppsrätter.

I mars 2000 presenterade Europeiska kommissionen en grönbok om handel med utsläppsrätter för växthusgaser<sup>1</sup>. Avsikten var att inleda en diskussion om handel med utsläppsrätter inom EU som ett medel att på ett kostnadseffektivt sätt begränsa utsläppen av växthusgaser. Mot bakgrund av de synpunkter som grönboken föranledde lade kommissionen i oktober 2001 fram ett förslag till direktiv för handel med utsläppsrätter inom EU<sup>2</sup>. Den 22 juli 2003 antog Europaparlamentet och

<sup>1</sup> Grönbok om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen, KOM(00)87, den 8 mars 2003.

<sup>2</sup> Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgas inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (KOM(2001) 581 slutlig).

Europeiska unionens råd ett direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, Europaparlamentets och rådets direktiv (2003/87/EEG) av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och ändring av rådets direktiv 96/61/EG (KOM(2001)581 slutlig) (EGT L275 (13.10.2003, s. 0032 – 0046, Celex 32003L0087) *bilaga 1*). Handelssystemet skall vara etablerat den 1 januari 2005.

Syftet med direktivet är att bidra till unionens klimatmål och åtagande under Kyotoprotokollet, om att minska utsläppen av växthusgaser med åtta procent fram till perioden 2008 – 2012 jämfört med utsläppen år 1990, på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt. Vidare framgår att direktivets syfte är att bidra till ett effektivare fullgörande av Europeiska gemenskapens och dess medlemsstaters åtaganden, genom en effektiv europeisk marknad för utsläppsrätter för växthusgaser, med minsta möjliga försvagning av ekonomisk utveckling och sysselsättning.

I kommissionens analys som låg till grund för det ursprungliga förslaget uppskattas att de årliga kostnadsminskningarna genom ett europeiskt system för handel med utsläppsrätter för koldioxid uppgår till 35 procent eller 1,3 miljarder euro. Detta jämfört med ett scenario där medlemsstaterna genomför sina åtaganden på nationell nivå utan att köpa eller sälja utsläppsrätter över medlemsstatsgränserna.

Utsläppshandeln skall omfatta kraft- och värmeverk som har en installerad effekt över 20 MW, oljeraffinaderier, anläggningar som producerar och bearbetar järn, stål, glas och glasfiber, cement och keramik, samt anläggningar som producerar papper och pappersmassa. Kommissionen kan före den 31 december 2004 komma att föreslå en utvidgning av systemet till andra verksamheter.

Direktivet ställer krav på att berörda verksamhetsutövare skall inneha tillstånd för utsläpp av växthusgaser för att få bedriva sin verksamhet efter den 1 januari 2005. För att verksamhetsutövaren skall få ett tillstånd krävs bland annat en redovisning av hur rapportering, övervakning och kontroll av utsläppen avses ske. Vidare ställs krav på att verksamhetsutövarna årligen skall till kontrollmyndigheten inlämna utsläppsrätter motsvarande den faktiska utsläppsvolymen under det föregående året. Direktivet förutsätter att en plan för fördelning av utsläppsrätter upprättas av varje medlemsstat. Denna så kallade nationella fördelningsplan skall ange hur många utsläppsrätter som skall delas ut varje år samt hur dessa avses fördelas till berörda anläggningar utifrån de kriterier som anges i bilaga III till direktivet. Planen skall vara Europeiska kommissionen tillhanda senast den 31 mars 2004. Kommissionen kan avslå planen helt eller delvis om den inte är förenlig med de angivna kriterierna.

Antalet utsläppsrätter som delas ut skall stämma överens med det åtagande som medlemsstaten har i Kyotoprotokollet och EU:s ratifikationsbeslut. Enligt detta får Sveriges samlade utsläpp åren 2008–2012 uppgå till högst 104 procent av 1990 års utsläpp. Hänsyn skall tas till faktiska och planerade åtgärder i syfte att uppfylla åtagandet liksom till nationell energipolitik. Antalet utsläppsrätter som delas ut bör stämma överens med den nationella klimatstrategin. Det svenska klimatmålet (se 3.2.1) innebär att utsläppen av växthusgaser som ett medelvärde för perioden 2008–2012 skall vara minst fyra procent lägre

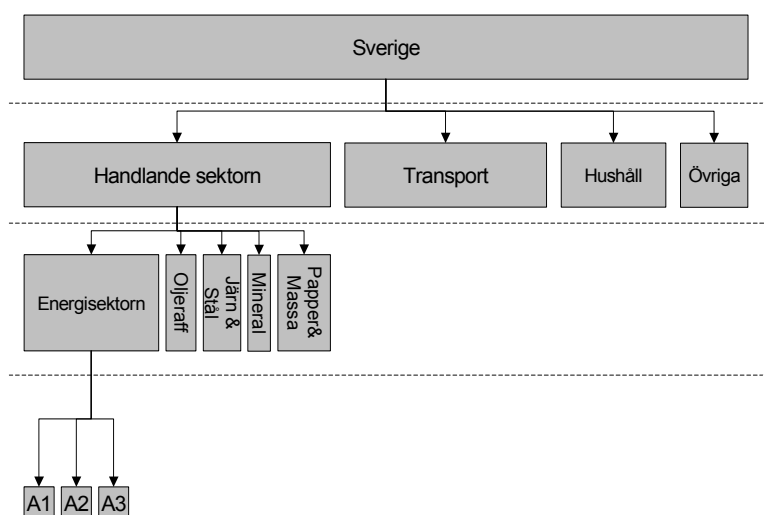
än utsläppen år 1990. Målet skall nås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer. Vid en kontrollstation 2004 avser regeringen att som komplement överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.

Direktivet anger vidare att den tekniska möjligheten att minska utsläppen skall beaktas. Hänsyn skall tas till övrig gemenskapslagstiftning och övriga styrmedel. Företag eller verksamheter får inte otillbörligt gynnas av fördelningsplanen. Uppgifter skall lämnas om hur nya deltagare skall kunna träda in i handelssystemet. Tidigare vidtagna åtgärder får beaktas i planen. Uppgifter skall lämnas om hur hänsyn tas till ren teknik. Planen får innehålla information om hur konkurrens från länder utanför unionen beaktas.

I EU:s system kommer fördelningen i Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Polen och Italien att i hög grad vara styrande för priset på utsläppsrätterna eftersom utsläppen från dessa länder utgör en betydande del av Europas totala utsläpp. Den europeiska marknaden för utsläppsrätter (EU-15) bedöms initialt ha en utsläppsvolym i storleksordningen 1 500 miljoner ton per år. Detta motsvarar ca 46 procent av EU:s totala koldioxidutsläpp år 2010. De 24 miljoner ton som FlexMex2-utredningen bedömer att den handlande sektorns behov kan uppgå till i Sverige, utgör någon procent av totala utsläppsvolymer för EU-25.

Den första fördelningsplanen avser endast den första handelsperioden. Nästa fördelningsplan skall färdigställas och inlämnas till Europeiska kommissionen senast den 30 juni 2006 och avse perioden 2008–2012.

Fördelningsplanen skall ange den avsedda fördelningen av utsläppsrätter till varje enskild anläggning. Anläggningarna kan delas in i olika industribranscher, som gemensamt utgör den handlande sektorn i Sverige.



Figur 3.1 Fördelning av utsläppsrätter till sektor och anläggning

Medlemsstaterna har möjlighet att från år 2005 ensidigt låta handelssystemet omfatta anläggningar vars kapacitet understiger de kapacitetsgränser som anges i handelsdirektivet. Från år 2008 får medlemsstaterna under vissa villkor även ensidigt vidga systemet till att omfatta andra sektorer och växthusgaser.

Medlemsstaterna har även möjlighet att under vissa förutsättningar och efter godkännande av kommissionen undanta vissa anläggningar från handelssystemet under perioden 2005–2007.

För att genomföra handelsdirektivet behöver Sverige utföra vissa uppgifter som specificeras i handelsdirektivet. Dessa är i korthet följande.

Medlemsstaten skall etablera nödvändig lagstiftning senast den 31 december 2003.

Medlemsstaten skall utse en eller flera behöriga myndigheter för att genomföra och tillämpa bestämmelserna i direktivet. Den behöriga myndigheten skall enligt direktivet pröva, utfärda och förnya tillstånd för utsläpp av växthusgaser. Den behöriga myndigheten skall besluta om fördelning av utsläppsrätter senast den 30 september 2004. Enligt direktivet skall beslutet baseras på den nationella fördelningsplanen som lämnats till kommissionen och med vederbörlig hänsyn tagen till allmänhetens synpunkter. Den behöriga myndigheten skall årligen utfärda utsläppsrätter till verksamhetsutövarna. När kontrollen är genomförd skall myndigheten annullera de utsläppsrätter som överlämnats. Myndigheten skall se till att beslut om fördelningen av utsläppsrätter görs tillgängliga för allmänheten, liksom verksamhetsutövarnas rapporter om de faktiska utsläppen. Vidare skall den nationella fördelningsplanen göras offentlig, så att allmänhetens synpunkter kan vägas in vid beslutet om fördelning av utsläppsrätterna.

Medlemsstaten skall bygga upp och administrera ett nationellt register för utsläppsrätter. Enligt kommande beslut om uppdatering av den s. k. övervakningsmekanismen får medlemsstaterna samordna sina register med varandra eller Europeiska kommissionen. Medlemsstaten skall kontrollera att verksamhetsutövarna följer föreskrivna villkor och åtaganden. Bl.a. skall medlemsstaten säkerställa att verksamhetsutövarna överlämnar utsläppsrätter som motsvarar den mängd faktiska utsläpp som rapporteras. Även dessa rapporter skall kontrolleras, antingen av en extern revisor eller av en behörig myndighet. Medlemsstaten skall fastställa effektiva, proportionella och avskräckande påföljder för överträdelse av de nationella bestämmelser som följer av direktivet. Namnen på verksamhetsutövare som bryter mot kraven om överlämnade av tillräckligt många utsläppsrätter skall offentliggöras. Dessutom skall en avgift på 40 euro betalas för varje ton koldioxidekvivalenter som släppts ut från anläggningen och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för.

Kommissionen får senast den 31 december 2004 lämna förslag till Europaparlamentet och rådet att inkludera andra verksamheter och växthusgaser i utsläppshandelssystemet.

Senast den 30 juni 2006 skall kommissionen överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om erfarenheterna av systemet och förslag till behövliga förändringar.



### **3.1.3 Förslag till direktiv om sammanlänkning med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer**

Prop. 2003/04:31

Den 23 juli 2003 presenterade Europeiska kommissionen sitt förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektmekanismer (KOM 2003(403) slutlig). Detta så kallade länkdirektiv föreslås länka samman Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer med EU:s handelssystem för utsläppsrätter genom en ändring i handelsdirektivet (direktiv 2003/87/EG).

Länkdirektivet avses möjliggöra för verksamhetsutövare med anläggningar som omfattas av handelsdirektivet att tillgodogöra sig utsläppskrediter som införskaffats genom de två projektbaserade mekanismerna, gemensamt genomförande (Joint Implementation, JI) och mekanismen för ren utveckling (Clean Development Mechanism, CDM).

Förslaget ger således ytterligare möjligheter för verksamhetsutövarna att uppfylla de krav som ställs i handelsdirektivet, vilket skulle minska verksamhetsutövarnas sammanlagda kostnader inom ramen för Kyotoprotokollet och öka tillgången till utsläppsrätter på gemenskapsmarknaden. Efterfrågan på de projektbaserade mekanismerna kommer också att stimuleras.

Kärnfrågor i Europeiska kommissionens förslag berör övervakning av mängden utsläppskrediter som konverteras in i systemet, tidpunkten vid vilken konverteringar tillåts, tillåtna slag av projekt samt undvikande av dubbelräkning av utsläppsrätter.

Direktivförslaget behandlas nu av Europaparlamentet respektive rådet. En första läsning i Europaparlamentet förväntas vara slutförd i början av år 2004.

## **3.2 Den svenska klimat- och energipolitiken**

### **3.2.1 Klimatpolitiken**

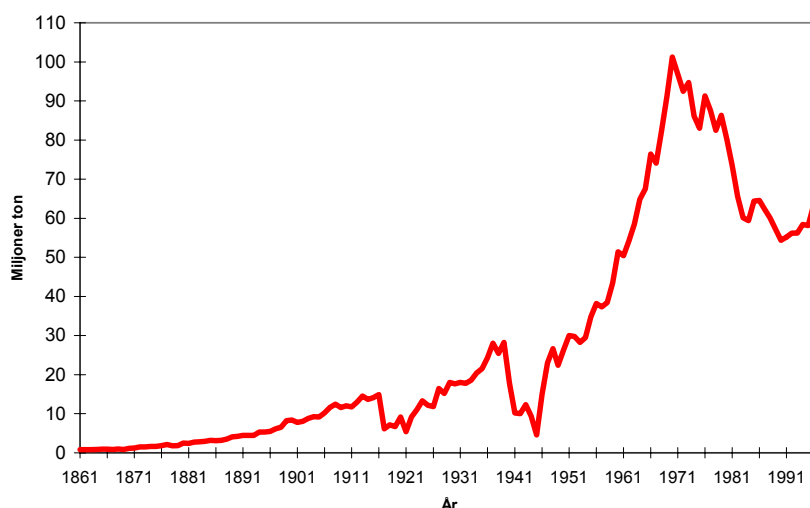
Klimatproblemet är globalt till sin karaktär. Effekten av klimatpåverkande utsläpp av s.k. växthusgaser är oberoende av var utsläppen sker. Därmed är utsläppsminskningar lika värdefulla som bidrag till insatserna mot klimatförändringar, oavsett var de görs. Den nuvarande utsläppstrenden måste brytas och industriländerna som har förorsakat och förorsakar en stor del av utsläppen måste gå före och minska sina utsläpp avsevärt i förhållande till dagens utsläppsnivå.

Internationellt samarbete är avgörande för möjligheterna att motverka klimatförändringar. Sverige har ratificerat FN:s ramkonvention om klimatförändring från 1992 (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) (prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:361, SÖ 1993:13). Klimatkonventionens mål är att halten av växthusgaserna skall stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Konventionens principer betonar vikten av ansvar gentemot framtida generationer, rättvisa, ett gemensamt men differentierat ansvar mellan industri- och utvecklingsländer, där det betonas att de industrialiserade länderna bör ta

ledningen i kampen mot klimatförändringar, vikten av att främja hållbar utveckling, vikten av förebyggande åtgärder och behovet av kostnadseffektivitet. Alla relevanta källor, sänkor och reservoarer för växthusgaser och samtliga ekonomiska sektorer bör omfattas av klimatåtgärder.

Till konventionen har knutits ett protokoll. Detta upprättades vid konventionens tredje partsmöte i Kyoto år 1997 och kallas Kyotoprotokollet. Bestämmelser om tillämpningen av Kyotoprotokollet lades slutligt fast vid klimatkonventionens sjunde partsmöte i Marrakesh år 2001. Enligt Kyotoprotokollet skall industriländernas utsläpp av växthusgaser under perioden 2008–2012 ha minskat med ca 5 procent, jämfört med 1990 års nivå. Protokollet träder i kraft först när det ratificerats av minst 55 länder, däribland industriländer vars utsläpp motsvarar minst 55 procent av industriländernas samlade utsläpp år 1990. I dagsläget har 119 länder ratificerat protokollet. För att det andra villkoret för protokollets ikraftträdande skall uppfyllas måste emellertid endera USA eller Ryssland ratificera det. USA har deklarerat sin avsikt att inte ratificera protokollet. Ryssland har ännu inte lämnat något slutgiltigt besked om sin ratifikation.

Koldioxidutsläppen i Sverige härrör till ca 80 procent från förbränning av fossila bränslen. Sedan 1970-talets början har utsläppen av koldioxid nästan halverats, främst som en följd av att olja ersatts av el och biobränsle vid uppvärmning, vilket visas i figur 3.2. De svenska utsläppen har mellan 1990 och 2001 minskat med cirka 3 procent. Denna minskning har uppnåtts samtidigt som Sverige haft en betydande tillväxt. Det enskilt viktigaste styrmedlet har varit koldioxid- och energibeskattningen. Under perioden har även en skatteväxling inletts. Som en följd av detta har utsläppen från framför allt bostads- och servicesektorn samt fjärrvärmesektorn minskat under perioden. Utsläppen från transportsektorn har dock ökat under perioden.



**Figur 3.2 Uppskattade koldioxidutsläpp i Sverige från 1860 till 1997**

*Källa:* Statens energimyndighet, Naturvårdsverket

Den svenska politiken i klimatfrågor grundar sig på 1988, 1991 och 1993 års klimatpolitiska beslut (prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23, prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338, prop. 1990/91:88,

bet. 1990/91:NU40, rskr. 1990/91:373 och prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:361). Enligt 1993 års riksdagsbeslut bör utsläppen av koldioxid från fossila källor stabiliseras år 2000 på 1990 års nivå för att därefter minska. I beslutet betonades att klimatpolitiken bör utformas med ett internationellt perspektiv och i jämförelse med åtgärder i andra industriländer för att undvika att Sverige påtar sig väsentligt större ekonomisk börda än våra konkurrentländer. Vid samma tillfälle slog riksdagen fast att det är viktigt att snarast fastställa mål för klimatarbetet efter år 2000 samt att utarbeta förslag om åtgärder för att nå dessa mål. Överlåtbara utsläppsrätter angavs som instrument som kunde ge kostnadseffektiva lösningar men ett omfattande arbete bedömdes återstå innan sådana system skulle kunna tillämpas internationellt. Ett förberedande program för s.k. gemensamt genomförande infördes. Insatserna inom detta program bedömdes i framtiden kunna räknas som svenska insatser mot klimatpåverkande gaser.

I maj 1998 bemyndigade regeringen chefen för Miljödepartementet att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att presentera förslag till en samlad svensk strategi och ett åtgärdsprogram på klimatområdet. Klimatkommitténs slutbetänkande *Förslag till svensk klimatstrategi* (SOU 2000:23) överlämnades till regeringen i april 2000. Genom beslut den 25 mars 1999 bemyndigade regeringen chefen för Näringsdepartementet att tillsätta en särskild utredare för att utreda möjligheterna att utnyttja Kyotoprotokollets flexibla mekanismer i Sverige. Slutbetänkandet *Handla för att uppnå klimatmål* (SOU 2000:45) överlämnades till regeringen den 18 april 2000. Mot bakgrund av klimatkommitténs arbete presenterade regeringen hösten 2001 propositionen *Sveriges klimatstrategi*, vilken antogs av riksdagen i mars 2002 (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:163). Enligt 2002 års klimatpolitiska beslut innebär det nationella miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan att halten, räknat som koldioxidekvivalenter, av de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollet och FN:s klimatpanels (IPCC) definitioner tillsammans skall stabiliseras på en halt lägre än 550 ppm i atmosfären. Sverige skall internationellt verka för att det globala arbetet inriktas mot detta mål. År 2050 bör utsläppen för Sverige sammantaget vara lägre än 4,5 ton koldioxidekvivalenter per år och invånare, för att därefter minska ytterligare. Målets uppfyllande är till avgörande del beroende av internationellt samarbete och insatser i alla länder. Enligt beslutet skall vidare de svenska utsläppen av växthusgaser som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990. Utsläppen skall räknas som koldioxidekvivalenter och omfatta de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollets och IPCC:s definitioner. Till grund för målet ligger den utsläppsprognos som Sverige presenterade i den tredje nationalrapporten till klimatkonventionen.

Det svenska klimatarbetet och det nationella målet skall fortlöpande följas upp. Om utsläppstrenden visar sig vara mindre gynnsam än man nu förutser, eller att de åtgärder som vidtas inte ger väntad effekt, kan regeringen föreslå ytterligare åtgärder och/eller vid behov föreslå en omprövning av målet. Härvid skall hänsyn tas till konsekvenser för svensk industri och dess konkurrenskraft. Kontrollstationer införs år 2004 och år 2008.

Det nationella målet om att minska utsläppen av växthusgaser med minst fyra procent skall uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer. Vid kontrollstationen år 2004 avser regeringen, som komplement, överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.

Regeringen har uppdragit åt Naturvårdsverket och Statens energimyndighet att ta fram underlag för kontrollstationen.

I propositionen *Sveriges klimatstrategi* (prop. 2001/02:55) redovisade regeringen sin avsikt att göra nödvändiga förberedelser för en svensk tillämpning av Kyotoprotokollets s.k. flexibla mekanismer. Dessa utgörs av handel med utsläppsrätter, gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Förberedelserna skall bl.a. avse såväl ett internationellt som ett nationellt system för handel med utsläppsrätter och beakta utvecklingen inom EU och i synnerhet Östersjöområdet. Regeringen redovisade också som sin avsikt att ha ett nationellt system på plats senast år 2005.

Den 5 juli 2001 beslutade regeringen om att tillsätta en parlamentarisk delegation (dir. 2001:56) i syfte att utarbeta ett förslag till ett svenskt system och regelverk för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. Delegationen lämnade ett delbetänkande till regeringen i maj 2003, *Handla för bättre klimat* (SOU 2003:60).

### **3.2.2 Energipolitiken**

#### **3.2.2.1 Riktlinjer för energipolitiken**

Regeringen presenterade den energipolitiska propositionen *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning* i mars 2002, vilken antogs av riksdagen i juni 2002 (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317). Den svenska energipolitikens mål är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Energipolitiken skall skapa villkoren för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle. Härigenom främjas en god ekonomisk och social utveckling i hela Sverige.

Energipolitiken skall bidra till att stabila förutsättningar skapas för ett konkurrenskraftigt näringsliv och till en förnyelse och utveckling av den svenska industrin. Energipolitiken skall också bidra till ett breddat energi-, miljö- och klimatsamarbete i Östersjöregionen.

Landets elförsörjning skall tryggas genom ett energisystem som grundas på varaktiga, helst inhemska och förnybara, energikällor och en effektiv energianvändning. Energin skall användas så effektivt som möjligt med hänsyn tagen till alla resurstillgångar. Stränga krav skall ställas på säkerhet och omsorg om hälsa och miljö vid omvandling och utveckling av all energiteknik. Energipolitiken skall utformas under beaktande av de svenska miljö- och klimatmålen. Kärnkraften skall ersättas med effektivisering av elanvändningen, konvertering till förnybara energislag och miljömässigt acceptabel elproduktionsteknik. Energiförsörjningen skall i ökande utsträckning baseras på förnybar

energi. Användningen av fossila bränslen bör hållas på en låg nivå. Naturgasen är det fördelaktigaste fossila bränslet och det befintliga naturgasnätet bör utnyttjas. Nationalälvarna och de övriga älvsträckor som riksdagen har undantagit från utbyggnad skyddas även fortsättningsvis.

Energipolitiken skall utformas så att energimarknaderna ger en säker tillgång på energi – el, värme, bränslen och drivmedel – till rimliga priser. Det är en viktig förutsättning för industrins internationella konkurrenskraft och hushållens ekonomi. En ökad långsiktigt hållbar produktion och produktivitet har en positiv effekt på fortsatt välfärd.

Industrins elanvändning skall inte begränsas av annat än gällande regler inom skatte- och miljölagstiftningen.

På den gemensamma och internationella marknaden är det av största vikt att tillförsel av energi sker på lika villkor och med klara och tydliga miljömål. En avgörande del av energipolitiken är att harmonisera regler, avgifter och skatter så att energileverantörer oavsett land kan konkurrera på lika villkor samtidigt som energiförsörjningen bidrar till en hållbar utveckling.

I propositionen redovisas en klimatstrategi på energiområdet. Klimatstrategin följer den strategi som beslutades i 1997 års energipolitiska beslut (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr.1996/97:212). Enligt denna skall utsläppen av koldioxid inom energiområdet begränsas så långt det är möjligt med hänsyn till konkurrenskraft, sysselsättning och välfärd. På energiområdet innebär riktlinjerna också att klimatstrategin skall utformas mot bakgrund av jämförelser med faktiskt vidtagna åtgärder i andra länder. Detta för att undvika att lägga en väsentligt större börda på den svenska industrin än vad konkurrentländerna lägger på sin industri.

Riksdagen fattade 1991 ett klimatpolitiskt beslut, som ett led i en överenskommelse om riktlinjer för energipolitiken (prop. 1990/91:88, bet. 1990/91:NU40, rskr. 1990/91:373). I beslutet ingick en strategi mot klimatförändringar. I strategin betonas kraven på kostnadseffektivitet och rättvisa i det internationella samarbetet samt att utvecklingen mot en alltmer internationell elmarknad nödvändiggjorde att åtgärder mot koldioxidutsläppen från elproduktion samordnades med övriga länder i Västeuropa.

### **3.2.2.2 Energi- och miljöskatter**

Punktskatter på energi har funnits i Sverige sedan en längre tid. Skatt på bensen och motoralkoholer infördes redan 1929. Elkraft har beskattats sedan 1951. Den allmänna energiskatten infördes 1957. År 1991 infördes en koldioxidskatt motsvarande 25 öre per kg koldioxidutsläpp. En svavelskatt infördes 1991 och året därpå infördes en kväveoxidavgift.

Energi- och koldioxidbeskattningen har successivt skärpts under åren. Den har, i kombination med statliga insatser för att främja bl.a. förnybar energi, lett till en stadigt minskande oljeanvändning och en ökad användning av el och förnybar energi, främst biobränsle. Bioenergi står i dag för ca 16 procent av den totala energitillförseln. Inom fjärrvärmesektorn har t.ex. användningen av biobränsle ökat från ca 8 TWh år 1990 till ca 28 TWh år 2001.

En parlamentarisk utredning, Skattenedsättningskommittén (SNED dir. 2001:29), lämnade i april 2003 sitt betänkande *Svåra skatter!* med ett förslag till nytt energiskattesystem med sikte på ikraftträdande den 1 juli 2004 (SOU 2003:38). En viktig del av kommitténs uppdrag har varit att följa utvecklingen inom EU och utforma förslagen efter de EG-rättsliga förutsättningarna. En utgångspunkt för SNED:s arbete var att ett nytt energiskattesystem måste införas till följd av att nuvarande utformning med skilda skattesatser för industrin och övrigt näringsliv ansågs strida mot EG:s statsstödsregler. Betänkandet har remissbehandlats.

Av budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04:1) framgår att regeringen avser arbeta skyndsamt med den fortsatta reformeringen av energibeskattningen. (Se även avsnitt 9.1).

I 2001 års budgetproposition presenterade regeringen en strategi för en successivt ökad miljörelaterad avskattning av skattesystemet genom en grön skatteväxling. Genom förslagen i de tre senaste årens budgetpropositioner har hittills en skatteväxling på sammanlagt drygt 8 miljarder kronor genomförts. För 2004 föreslås en skatteväxling på ca 2 miljarder kronor. Bland annat föreslås koldioxidskatten höjas för hushåll och servicesektorn till 91 öre per kg koldioxidutsläpp. Vidare föreslås höjningar av elskatten, dieselskatten och bekämpningsmedelsskatten. Skattehöjningarna växlas mot en statlig skattereduktion och en sänkning av den allmänna löneavgiften. Regeringen har för avsikt att återkomma till riksdagen med besked om en långsiktigt hållbar utformning av de ekonomiska styrmedlen på energiområdet. Målet med arbetet är att söka förbättra miljöstyrningen och effektivisera energianvändningen inom näringslivet samtidigt som de svenska företagens internationella konkurrenskraft värnas.

### 3.2.2.3 Handel med elcertifikat

Den 1 maj 2003 trädde lagen (2003:113) om elcertifikat i kraft. Elcertifikatsystemet ersätter huvudsakligen tidigare statliga stöd till elproduktion baserad på förnybara energislag. Det omfattar inte den vattenkraft med en effekt högre än 1 500 kW, som fanns när lagen trädde i kraft.

Certifikatsystemet innebär i korthet följande. Den som producerar en MWh el från förnybar energi tilldelas av staten ett elcertifikat. För att skapa en efterfrågan på certifikat åläggs samtliga elanvändare en skyldighet att varje år skaffa en viss mängd certifikat. Denna skyldighet kallas kvotplikt och uttrycks i form av en procent av den årliga elförbrukningen. För de allra flesta konsumenter är det elleverantören som ombesörjer införskaffande av certifikat. Den som efter årets slut inte kan redovisa ett tillräckligt antal certifikat får betala en avgift till staten.

Certifikatsystemet innebär att en producent som producerar el med förnybar energi får intäkter från försäljningen av dels själva elektriciteten, dels certifikaten.

Systemet skall bidra till att nå det mål om en ökning av användningen av el producerad med förnybar energi på 10 TWh till år 2010, som riksdagen beslutade om i juni 2002 (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317).

#### **3.2.2.4 Svensk försöksverksamhet avseende Kyotoprotokollets projektrelaterade mekanismer** Prop. 2003/04:31

Statens energimyndighet bedriver sedan 1993 klimatinsatser i det forna Östeuropa. De skall ge erfarenheter av Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer, gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Erfarenheter skall även vinnas avseende därtill kopplade överföringar av resulterande utsläppsminskningar mellan parter som har kvantifierade åtaganden i Kyotoprotokollet. Energimyndigheten har genomfört ca 70 projekt i de baltiska länderna och i Ryssland och Polen sedan 1993. Totalt beräknas projekten leda till en utsläppsminskning med 8 miljoner ton koldioxid under projektens totala livslängd (upp till 25 år), varav knappt 1 miljon ton t.o.m. 2001.

I budgetpropositionen för år 2004 gjorde regeringen bedömningen att arbetet med att utveckla Kyotoprotokollets flexibla mekanismer bör stärkas. Energimyndigheten skall prioritera att förbereda och bearbeta förslag till nya projekt och ta fram underlag för bilaterala avtal för klimatprojekt och genomföra dessa projekt.

I syfte att underlätta projekt enligt mekanismen för gemensamt genomförande tillkallade regeringen en särskild förhandlingsman (dir. 2001:101) med uppdrag att lämna förslag till avtal om kreditering av utsläppsminskningar. Förhandlaren har lämnat förslag till avtal om kreditering av utsläppsminskningar med Estland, Litauen och Ryssland (SOU 2002:114). Ett avtal har under våren 2003 slutits med Rumänien. Förhandlaren bedömde att Ukraina på sikt kan bli ett intressant land för ett avtal.

Sverige deltar i Världsbankens Prototype Carbon Fund (PCF), som genom mönsterbildande insatser bidragit till utvecklingen av klimatprojekt och reglerna för dessa. Fonden har som mål att bidra till investeringar i olika slag av klimatprojekt i länder med övergångsekonomier och i utvecklingsländer. Ett trettioal projekt har hittills kontrakterats.

#### **3.2.2.5 Östersjösamarbetet inom klimatområdet**

Inom ramen för Östersjöländernas energisamarbete, BASREC (Baltic Sea Region Energy Co-operation) och det nordiska samarbetet under Nordiska ministerrådet utvecklas Östersjöregionen till ett försöksområde för de flexibla mekanismerna. Den 29 september 2003 undertecknades en överenskommelse mellan Östersjöländernas energiministrar om att utveckla försöksområdet. Syftet är att bygga upp kapacitet och kompetens kring användningen av de flexibla mekanismerna, skaffa erfarenhet av gemensamt genomförande och att utveckla metoder för att säkra den miljömässiga integriteten i gemensamt genomförande. Vidare syftar överenskommelsen till samarbete för att övervinna administrativa och finansiella hinder, särskilt när det gäller små klimatprojekt, och implementera klimatprojekt på ett tidigt stadium och erbjuda krediter för utsläppsminskningar innan Kyotoprotokollets första åtagandeperiod startar 2008. En investeringsfacilitet etableras i syfte att finansiera klimatprojekt i Östersjöregionen. Redan sommaren 2002 beslutade Nordiska ministerrådet att etablera en investeringsfacilitet för

## 4 Allmänt om handel med utsläppsrätter

Vid klimatkonventionens tredje partsmöte i Kyoto i december 1997 etablerades de tre s.k. flexibla mekanismerna. En av dem utgörs av internationell handel med utsläppsrätter. Syftet med mekanismerna är att kostnaderna för att uppfylla åtagandena i Kyotoprotokollet skall hållas nere genom att länder och företag samarbetar internationellt för att minska utsläppen. Om åtgärder för att begränsa utsläpp genomförs i ett land där kostnaderna är låga, kan det utrymme för utsläpp som därmed uppstår köpas och användas av ett land eller en verksamhetsutövare för vilken åtgärdskostnaderna är höga. Båda parter vinner på en sådan handel. De marginella kostnaderna för att minska utsläppen av växthusgaser varierar kraftigt mellan olika företag och länder.

Det finns exempel på handel med utsläppsrätter innan Kyotoprotokollets tillkomst. 1995 startades i USA ett handelssystem för svavelutsläpp. Goda erfarenheter från detta system är en av orsakerna till att handel med utsläppsrätter introducerades i Kyotoprocessen. En viktig skillnad mellan det amerikanska systemet och Kyotoprotokollets handel är att den handel som introduceras i Kyotoprotokollet är internationell, vilket ledde till en utdragen internationell förhandlingsprocess rörande regelverket, och innebär en betydande utmaning.

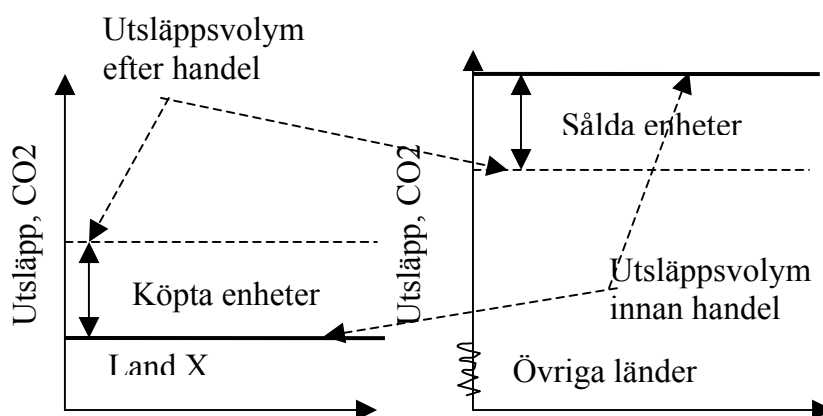
Syftet med att införa ett handelssystem är att utjämna kostnaderna för utsläppsminskningar i olika företag eller länder och därmed minimera den totala reduktionskostnaden. Företag eller länder som har höga kostnader för att reducera utsläpp kan således köpa utsläppsrätter från andra företag eller länder. Företag eller länder som till relativt sett låga kostnader kan minska utsläpp kan sälja utsläppsrätter till andra företag eller länder. På så sätt kommer utsläppsreduktionerna att kunna ske där det är som billigast.

Handel med utsläppsrätter innebär att ett pris introduceras för utsläpp, vilket ger incitament att minska utsläppen på ett effektivt sätt. Företagen måste i sina produktionsbeslut räkna med kostnaderna för att släppa ut koldioxid. Åtgärder för att minska utsläppen kommer att vidtas om de kostar mindre än vad det kostar att köpa utsläppsrätter. Kostnaden på marginalen och därmed incitament att minska utsläppen är lika stora oberoende av hur många utsläppsrätter ett företag har i sin ägo. Priset på utsläppsrätter kommer att bestämmas av marknaden utifrån den totala mängden utdelade utsläppsrätter och företagets tillgång och efterfrågan på utsläppsrätter. Priset på utsläppsrätter är således starkt beroende av den totalt fördelade mängden utsläppsrätter. Som styrmedel skiljer sig utsläppshandel från exempelvis ett skattesystem i vilket staten bestämmer priset på utsläppen och marknaden anpassar utsläppsnivån. Vid utsläppshandel bestäms taket för utsläppen av staten medan marknaden bestämmer priset. I den handel som nu införs inom EU, saknas dock nationella tak för utsläppen. Kommissionen beslutar om ett tak för hela EU.



För att ett system för handel med utsläppsrätter skall bli framgångsrikt krävs enligt FlexMex2-utredningen att vissa förutsättningar etableras.

- Enheten som det skall handlas med skall vara väldefinierad, t.ex. i ton koldioxidekvivalenter.
- Omfattningen av den aktuella marknaden skall vara väldefinierad.
- Utsläppstaket skall anges och omfatta den totalt tillåtna mängden utsläpp av växthusgaser som får släppas ut inom ett fastställt tidsintervall. I ett internationellt system kommer det antal utsläppsrätter som delas ut i ett enskilt land inte att utgöra en absolut begränsning av utsläppsvolymer i landet under perioden. Ländernas sammanlagda fördelade utsläppsrätter kommer däremot att ange den utsläppsmängd som tillåts inom den handlande sektorn i handelssystemet som helhet. Ett enskilt lands utsläpp kan således komma att bli högre eller lägre än det antalet utsläppsrätter som delas ut i landet under förutsättning att alla företag kan uppvisa utsläppsrätter för sina utsläpp.



**Figur 4.1 Utsläppsvolymer i olika länder före och efter införande av handel med utsläppsrätter**

I ovanstående figur visas hur utsläppsvolymer kan förändras i ett enskilt land och övriga länder före och efter det att handel införts. Utsläppen i övriga länder understiger i exemplet den ursprungliga utdelade mängden utsläppsrätter. Således täcks överskottet av utsläpp i ett visst enskilt land av underskottet av utsläpp i övriga länder. Den totala utsläppsmängden i handelssystemet överensstämmer med den initialt totalt utdelade mängden utsläppsrätter.

- De verksamhetsutövare som omfattas av systemet skall anges.
- Fördelningsmetod skall anges. En grov uppdelning kan göras i gratis fördelning och fördelning mot betalning, t.ex. genom att staten auktionerar ut utsläppsrätterna. Gratis fördelning kan baseras på historiska utsläppsnivåer, på riktmärken (benchmarking) där fördelningen fås genom att multiplicera en anläggnings produktion med specifikt utsläpp för en bransch (ton koldioxid per producerad vara) eller på s.k. bästa möjliga teknik. Från effektivitetssynpunkt spelar det ingen roll hur utsläppsrätterna fördelas så länge det finns en marknad som fungerar. Individuella faktiska utsläppsvolymer och

priset på utsläppsrätterna påverkas i princip inte heller av vilken fördelningsmetod som väljs. Fördelningsmetoden saknar i detta avseende miljöstyrande effekter. Däremot innebär fördelning av utsläppsrätter en förmögenhetsöverföring och har fördelningseffekter. Valet av fördelningsmetod kommer att ha betydelse för de totala kostnaderna för de olika företagen. Mot den ekonomiska tillgång som utsläppsrätter innebär för företaget svarar en kostnad, nämligen kravet på att lämna utsläppsrätter motsvarande faktiska utsläpp.

- Regler för att överföra utsläppsrätter från en åtagandeperiod till en annan skall vara fastställda.
- Ett kontroll- och sanktionssystem måste upprättas. Ett rapporteringssystem måste upprättas. De faktiska utsläppen från ett företag måste stämmas av mot innehav av utsläppsrätter vid en given tidpunkt varje år. Utsläppsrätter kan överlämnas till en kontrollmyndighet och annulleras. Om de faktiska utsläppen överstiger innehavet av utsläppsrätter skall en sanktionsavgift beslutas av behörig myndighet och betalas av verksamhetsutövaren.
- Ett register måste upprättas som tillhandahåller information om vem som innehar utsläppsrätter, hur många utsläppsrätter och utsläppsrättens giltighetstid. Vidare skall registret möjliggöra transaktionen av utsläppsrätter mellan verksamhetsutövarna.
- Vissa organisatoriska funktioner måste etableras, t.ex. ansvar för tilldelning, register och tillsyn.

## 5 En svensk plan för fördelning av utsläppsrätter

**Regeringens förslag:** Regeringen bemyndigas att utarbeta och till Europeiska kommissionen överlämna en nationell plan för fördelning av utsläppsrätter.

**Regeringens bedömning:** Planen bör baseras på de principer och överväganden som regeringen presenterar i denna proposition och kriterierna i bilaga III till handelsdirektivet. Metoden för fördelningen av utsläppsrätter bör vara enkel, transparent, obyråkratisk och förutsägbar. Utvecklingen inom EU och i andra länder bör beaktas.

**Utredningens förslag:** Utredningen lämnade inget förslag om att bemyndiga regeringen att utarbeta och till Europeiska kommissionen överlämna en nationell fördelningsplan. Utredningens förslag överensstämmer i övrigt med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** De principer och överväganden som regeringen presenterar i denna proposition kommenteras av remissinstanserna under kapitel 7.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Som beskrivits i avsnitt 3.1.2 anger handelsdirektivet att EU:s medlemsstater i en nationell fördelningsplan senast den 31 mars 2004 skall redovisa för Europeiska kommissionen hur den initiala fördelningen av utsläppsrätter skall göras. Planen skall bland annat ange den totala fördelade mängden

utsläppsrätter till den handlande sektorn och en uppdelning på anläggningsnivå. Fördelningsplanen skall baseras på de kriterier som anges i direktivets bilaga III och de riktlinjer för uttolkning av dessa kriterier som kommissionen skall presentera senast 31 december 2003. Konkurrens- och statstödsfrågorna skall beaktas.

I det följande redovisar regeringen de kriterier som bör tillämpas för den svenska fördelningsplanen, och på vilket sätt dessa kriterier kan tolkas. Kapitel 6 behandlar antalet utsläppsrätter som avses fördelas. I kapitel 7 behandlas vissa principer som bör tillämpas vid fördelningen av utsläppsrätter. Dessa principer utgår från direktivet och baseras vidare på FlexMex2-utredningens delbetänkande och remissyttrandena över detta betänkande. I kapitel 8 behandlas vissa organisatoriska frågor. Inför inlämnandet av fördelningsplanen till Europeiska kommissionen avser regeringen vidareutveckla principerna utifrån ett mera detaljerat underlag avseende utsläppsstatistik baserade på berörda verksamhetsutövares uppgifter samt de riktlinjer som kommissionen avser att presentera inom kort.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen under 2004 med ett förslag till lagstiftning om bl.a. tillstånd och fördelning av utsläppsrätter. Den i direktivet föreskrivna tidsplanen leder till att regeringen behöver ett bemyndigande av riksdagen att utarbeta och överlämna fördelningsplanen till Europeiska kommissionen, som skall godkänna planen. En utgångspunkt vid fördelningen skall vara de allmänna principer som FlexMex2-utredningen angivit, nämligen att fördelningsmetoden skall vara enkel, transparent, obyråkratisk och förutsägbar. En annan utgångspunkt skall vara kriterierna i bilaga III till handelsdirektivet och Europeiska kommissionens riktlinjer för uttolkningen av dessa kriterier. Det bör betonas att medlemsstaterna har frihet att lägga till ytterligare kriterier för såväl total fördelning som fördelningsmetod.

1. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas för en period skall stämma överens med medlemsstatens skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt beslut 2002/358/EG och Kyotoprotokollet, varvid hänsyn skall tas till dels vilken andel av de sammanlagda utsläppen dessa utsläppsrätter utgör i jämförelse med utsläpp från källor som inte omfattas av detta direktiv och dels nationell energipolitik, och bör stämma överens med den nationella klimatstrategin. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall inte vara större än vad som kan förväntas behövas för en strikt tillämpning av kriterierna i denna bilaga. Före 2008 skall mängden stämma överens med strävandena mot att nå eller överträffa respektive medlemsstats mål enligt beslut 2002/358/EG och Kyotoprotokollet.
2. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall stämma överens med bedömningen av faktiska och planerade framsteg mot uppfyllandet av medlemsstaternas bidrag till gemenskapens åtaganden enligt beslut 93/389/EEG.
3. De mängder utsläppsrätter som fördelas skall stämma överens med möjligheterna, bland annat de tekniska möjligheterna, för de verksamheter som omfattas av detta system att minska utsläppen. Medlemsstaterna får grunda sin fördelning av utsläppsrätter på den genomsnittliga mängden utsläpp av växthusgaser per produkt inom varje verksamhet och på vilka framsteg som kan uppnås inom varje verksamhet.
4. Planen skall stämma överens med övrig gemenskapslagstiftning och gemenskapens övriga politiska styrmedel. Hänsyn skall tas till oundvikliga utsläppsökningar till följd av nya krav i lagstiftningen.
5. Planen skall inte göra skillnad mellan företag eller sektorer på ett sätt som otillbörligt gynnar vissa företag eller verksamheter i enlighet med kraven i fördraget, i synnerhet artiklarna 87 och 88 i detta.

6. Planen skall innehålla uppgifter om hur nya deltagare skall kunna inträda i gemenskapens system i den berörda medlemsstaten.
7. Planen får beakta tidigare vidtagna åtgärder och skall innehålla uppgifter om hur dessa åtgärder beaktas. Medlemsstaterna får använda sig av riktmärken grundade på referensdokument om bästa tillgängliga teknik när de utarbetar sina nationella fördelningsplaner, och dessa riktmärken kan innehålla beaktanden av tidigare vidtagna åtgärder.
8. Planen skall innehålla uppgifter om hur hänsyn tas till ren teknik, bland annat energieffektiv teknik.
9. Planen skall ge allmänheten möjlighet att lämna synpunkter och innehålla uppgifter om arrangemangen för beaktande av dessa synpunkter, innan beslut fattas om fördelning av utsläppsrätter.
10. Planen skall innehålla en förteckning över de anläggningar som omfattas av detta direktiv tillsammans med de mängder utsläppsrätter som avses fördelas till var och en.
11. Planen får innehålla information om hur befintlig konkurrens från länder eller enheter utanför unionen kommer att beaktas.

**Figur 5.1 Kriterier för de nationella fördelningsplaner som avses i artikel 9, 22 och 30 i utsläppshandelsdirektivet**

Den sammanlagda fördelningen för en period skall stämma överens med medlemsstatens skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt beslut 2002/358/EG (EU:s bördefördelning). Bördefördelningen är EU:s interna fördelning av sitt gemensamma åtagande enligt Kyotoprotokollet. För den första perioden, före år 2008, skall fördelningen stämma överens med strävandena mot att nå eller överträffa medlemsstatens mål i bördefördelningen och Kyotoprotokollet. Enligt Kyotoprotokollet ska EU som helhet till 2008–2012 minska utsläppen med 8 procent jämfört med utsläppen 1990. Enligt bördefördelningen skall Sverige, med tillämpning av Kyotoprotokollets bestämmelser, begränsa sina utsläpp till högst 104 procent av 1990 års nivå. Hänsyn skall vidare tas till vilken andel av de sammanlagda utsläppen dessa utsläppsrätter utgör i förhållande till de källor som inte omfattas och till nationell energipolitik. Utsläppen från de anläggningar som omfattas av direktivet utgör i dag ungefär 30 procent av Sveriges totala utsläpp.

Fördelningen bör även vara i överensstämmelse med den nationella klimatstrategin. I regeringens proposition "*Sveriges Klimatstrategi*" (2001/02:55) redovisas hittills gjorda insatser för att begränsa klimatpåverkan samt föreslås delmålet för den svenska klimatpolitiken att de svenska utsläppen av växthusgaser skall vara minst fyra procent lägre 2008–2012 jämfört med utsläppen 1990. Dessutom redovisas en bedömning av vilka förberedande insatser som behövs för att nå detta mål.

Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall inte vara större än vad som förväntas behövas för en strikt tillämpning av de angivna kriterierna i bilaga III.

Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall också stå i överensstämmelse med bedömningen av faktiska och planerade framsteg mot uppfyllandet av medlemsstaternas bidrag till gemenskapens åtaganden enligt beslut 93/389/EEG (den s.k. Övervakningsmekanismen). Sveriges officiella statistik från 1990–2001 visar att utsläppen har minskat med 3 procent under denna period. De största utsläppsminskningarna har skett inom bostäder och servicesektorn beroende på övergång från olja till fjärrvärme, el och biobränslen.

Den mängd utsläppsrätter som fördelas skall stämma överens med möjligheterna, bl.a. de tekniska möjligheterna, för de verksamheter som omfattas av detta system att minska utsläppen. Möjligheterna varierar i de svenska anläggningar som omfattas, bl.a. beroende på om det rör sig om råvarurelaterade utsläpp i industriprocesser eller bränslerelaterade utsläpp från förbränning. För råvarurelaterade utsläpp är de tekniska möjligheterna att minska utsläppen i det korta tidsperspektivet 2005–2007 i praktiken obefintliga, eftersom kolet initialt är bundet till råvaran och därför inte kan bytas ut. Vid andra anläggningar, exempelvis hetvattenpannor i fjärrvärmenät, som eldas med fossila bränslen för att generera värme, är bränslena i stor utsträckning utbytbara. Andra exempel är kraftvärmeanläggningar, skogsindustrin samt i bränsledelen av cement- och kalkindustrin.

Planen skall stämma överens med övrig gemenskapslagstiftning och politiska styrmedel. Hänsyn skall tas till oundvikliga utsläppsökningar till följd av nya krav i gemenskapslagstiftningen. Ett exempel på sådana förändringar kan vara de strängare krav som gäller avseende svavelhalt i olja. En omställning av raffinaderiernas produktion för att uppfylla EU:s direktiv om krav på låg svavelhalt i drivmedel medför att koldioxidutsläppen i produktionsledet ökar. Detta varierar dock mellan anläggningar av olika typ och balanseras till viss del av förbättrad bränsleeffektivitet i användarledet.

Planen skall inte göra skillnad mellan företag eller sektorer på ett sätt som otillbörligt gynnar vissa företag eller verksamheter i enlighet med kraven i fördraget (konkurrens- och statsstödsreglerna).

Planen skall innehålla uppgifter om hur nya deltagare skall kunna inträda i systemet. Exempelvis kan utsläppsrätter reserveras av medlemsstaten och delas ut gratis, eller så kan nya deltagare hänvisas till andrahandsmarknaden för utsläppsrätter. Utsläpp till följd av en utvidgning eller ändring av verksamheten i en anläggning, som kräver förnyat tillstånd att släppa ut växthusgaser, skall betraktas på samma sätt som utsläpp från nya deltagare. Medlemsstaterna får beakta tidigt vidtagna åtgärder, dvs. åtgärder mot utsläpp av växthusgaser som vidtogs före handelsdirektivets ikraftträdande. De omfattande konverteringarna från fossila bränslen till biobränsle i fjärrvärmesektorn och olika typer av effektiviseringar i basindustrin kan utgöra exempel på sådana tidigare vidtagna åtgärder i Sverige. Planen skall innehålla uppgifter om hur tidiga åtgärder beaktas. Riktmärken grundande på bästa möjliga teknik får användas och dessa riktmärken kan innehålla beaktanden av tidigt vidtagna åtgärder.

Planen skall innehålla uppgifter om hur hänsyn tas till ren teknik, bland annat energieffektiv teknik. Med energieffektiv teknik skulle kunna avses t.ex. förbränningsanläggningar som har hög verkningsgrad, exempelvis kraftvärmeanläggningar.

Planen skall ge allmänheten möjlighet att lämna synpunkter och redovisa hur dessa synpunkter beaktas innan beslut fattas om fördelningen. Regeringen kommer när den nationella allokeringsplanen lämnas in i mars 2004 att ha inhämtat synpunkter genom remissbehandling av FlexMex2-utredningens betänkanden.

Medlemsstaterna får även ta hänsyn till befintlig konkurrens från länder utanför EU. Som framgår av kapitel 6 konkurrerar flera av de

svenska industriföretag som omfattas av handelssystemet i första hand med företag från länder utanför EU. Dessa konkurrenter möter inte liknande krav på begränsningar av koldioxidutsläppen och väntas inte heller att göra det under perioden 2008–2012.

Planen skall slutligen innehålla en förteckning av de anläggningar som omfattas av direktivet tillsammans med de mängder utsläppsrätter som avses fördelas för var och en.

Den nationella fördelningsplanen skall granskas av en kommitté. Senast den 30 juni 2004 får Europeiska kommissionen avslå planen eller delar av denna, om den finner att planen är oförenlig med ovan redovisade kriterier.

När fördelningsplanen utarbetas skall även utvecklingen i andra medlemsstater beaktas. Ytterligare underlag för fördelningsplanen kan behöva tas fram inom och utanför Regeringskansliet. Handel med utsläppsrätter är ett nytt styrmedel som aldrig tidigare har prövats i den omfattning som handelsdirektivet innebär. Särskilt ställer det samtidiga genomförandet av direktivet inom samtliga EU:s medlemsstater mycket stora krav på en effektiv och enkel beslutsprocess.

## 6 Antalet fördelade utsläppsrätter under försöksperioden 2005–2007

**Regeringens bedömning:** Utgångspunkten för den nationella fördelningsplanen bör vara att det antal utsläppsrätter som avses fördelas till befintliga anläggningar bör uppgå till högst ca 17–18 miljoner ton koldioxid per år. Därutöver bör fördelning göras till nya anläggningar, ökat kapacitetsutnyttjande och expansion av befintliga anläggningar. Den statistiska osäkerheten är betydande. Således kan fördelningen, såvitt nu kan bedömas, uppgå till ytterligare ca 2–4 miljoner ton per år. En diskussion pågår inom EU om handelssystemets omfattning. Detta kan leda till att ytterligare anläggningar och processer kan komma att omfattas, vilket påverkar den totalt fördelade mängden. Regeringen avser att noga följa utvecklingen inom EU innan slutlig ställning tas. Den slutligt fördelade mängden förutsätter Europeiska kommissionens godkännande.

**Utredningens förslag:** Utredningen bedömer att den handlande sektorns behov av utsläppsrätter kan uppgå till cirka 24 miljoner ton koldioxid per år under perioden 2005–2007, samt att förbränning av torv inte ska kräva utsläppsrätter. Utredningen föreslår att regeringen skall göra en avvägning mellan den handlande sektorns utrymme och andra sektorers behov.

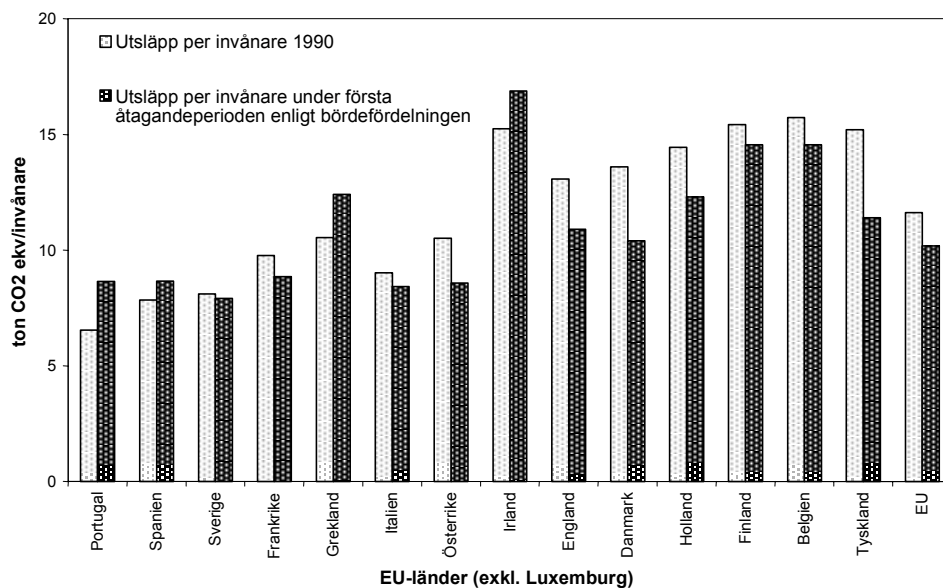
**Remissinstanserna:** *Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Svenskt Näringsliv och Svensk Mineralindustri* tillstyrker nivån 24 Mton. *Svenskt Näringsliv* utgår från att den statistiska osäkerheten inte är större än vad utredningen har antagit, dvs. att existerande och nya anläggningar kommer att erhålla den fördelning som förutses i betänkandet. *Svenska*

*Trädbränsleföreningen* finner ingen anledning att nu komma med invändningar mot delegationens beräkning, men uppger att underlagen för detta ställningstagande är högst begränsade. *Lantbrukarnas Riksförbund* har en liknande synpunkt.

*Konjunkturinstitutet* menar att det inte är samhällsekonomiskt effektivt att lägga relativt sett större utsläppskrav på transport- och/eller hushållssektorn, vilket institutet anser vore nödvändigt med den föreslagna fördelningen eftersom marginalkostnaderna för att minska utsläppen är större i dessa sektorer. *Luleå tekniska universitet*, *Chalmers tekniska högskola*, *Statens institut för kommunikationsanalys*, *FöretagarFörbundet* och *Verket för näringslivsutveckling* framför liknande uppfattningar. *Naturvårdsverket* anser att en så generös fördelning som föreslås inte kan rymmas i en effektiv nationell klimatstrategi. Sjunkande priser på utsläppsrätter innebär minskande incitament till åtgärder i den handlande sektorn och högre krav på övriga sektorer. *Statens energimyndighet* gör den preliminära uppskattningen att för att uppnå maximal kostnadseffektivitet krävs det att fördelningen av utsläppsrätter till den handlande sektorn motsvarar omkring 35–40 procent av de totala koldioxidutsläppen. Myndigheten bedömer att en för generös fördelning innebär en risk för att det inte blir någon handel. *FöretagarFörbundet* och *NUTEK* tar upp föregivna negativa effekter på småföretagen. *Statens institut för kommunikationsanalys* tar upp risken för oönskade fördelningseffekter och därav orsakad minskad acceptans för systemet. *Skogsstyrelsen* bedömer att utredningens huvudförslag kan innebära att Sverige inte når riksdagens mål att minska utsläppen av växthusgaser. *NUTEK* ser liknande risker avseende det nationella klimatmålet. *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att en naturlig utgångspunkt är att den berörda industrin skall minska sina utsläpp med minst fyra procent till 2010 i jämförelse med 1990 års nivå samt att det är långsiktigt mer kostnadseffektivt att kontinuerligt minska koldioxidutsläppen och att inte nu öppna för ökade utsläpp.

Vad avser utredningens förslag att torv skall behandlas på ett med biobränslen likvärdigt sätt är majoriteten av de remissinstanser som kommenterat frågan, däribland *SCB*, *Naturvårdsverket*, *Chalmers tekniska högskola*, *Skogsstyrelsen*, *Statistiska Centralbyrån* och *Svenska Naturskyddsföreningen*, negativa till förslaget. Flera remissinstanser menar att det finns internationellt vedertagna riktlinjer för hur utsläpp från förbränning av torv skall klassificeras, och att det saknas underlag för Sverige att inta en annan hållning. *SGU*, *Svenska Torvproducentföreningen* och *Svenska Bioenergiföreningen (Svebio)* tillstyrker utredningens förslag. *Svebio* anför att huruvida koldioxiden kan räknas in vid redovisningen mot EU får baseras på EU:s aktuella uppfattning om torv.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sverige har lägre utsläpp per capita än de flesta övriga medlemsstater i EU. En jämförelse av beräknade utsläpp per invånare inom EU-15 visar att den bördefördelning som beslutats för EU innebär att Sveriges åtagande kommer att ge Sverige de lägsta utsläppen per invånare år 2010.



**Figur 6.1 Utsläpp av växthusgaser inkluderade i Kyotoprotokollet per invånare i EU och dess medlemsstater (exkl. Luxemburg) år 1990 samt enligt EU:s bördefördelning för den första åtagandeperioden**

*Källor:* European Environment Agency samt Europeiska kommissionen

### *Energisektorn*

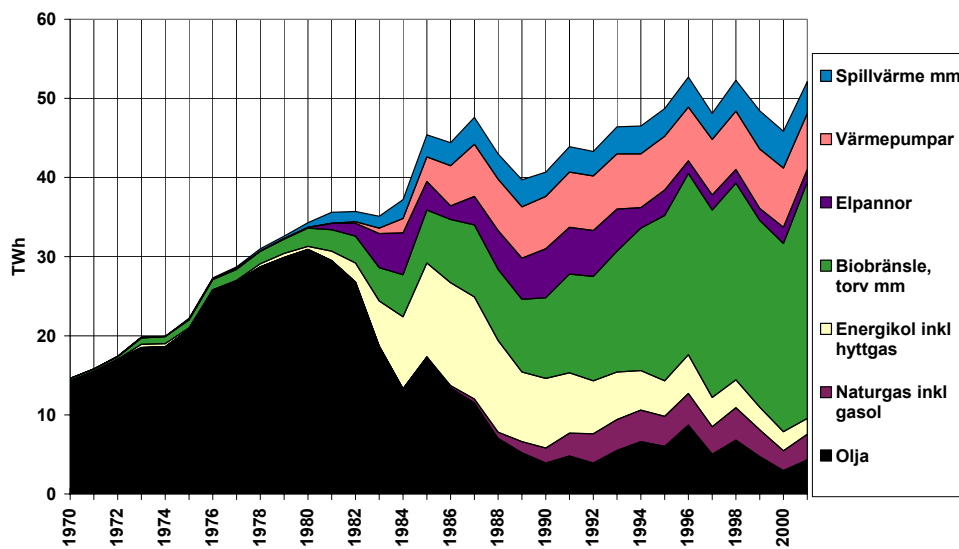
Utsläppen från energisektorn, exklusive transporter, i Sverige är i en jämförelse med de flesta övriga EU-länder mycket låga. Energitillförseln som ett genomsnitt för EU baseras till knappt 70 procent på fossila bränslen, medan andelen i Sverige är ca 30 procent. Drygt hälften av tillförseln av fossila bränslen i Sverige utgörs av oljeanvändning i transportsektorn. De förnybara energislagen stod 2001 för nära 30 procent av den totala energitillförseln i Sverige. De förhållandevis låga utsläppen i Sverige är ett resultat av utbyggnad av vatten- och kärnkraft samt det faktum att Sverige har en lång tradition av ekonomiska styrmedel med tydlig miljöpolitisk inriktning. Koldioxidbeskattningen infördes 1991 och är jämförelsevis mycket hög i ett internationellt perspektiv.

I 2000 års vårproposition tog regeringen initiativ till en långsiktig skatteväxling. Regeringen bedömde i 2001 års budgetproposition det samlade utrymmet för en sådan till 30 miljarder kronor för perioden 2001 till 2010. Den inom detta program hittills genomförda skatteväxlingen har bidragit till att begränsa utsläppen av växthusgaser från fossila bränslen, främst inom fjärrvärme-, bostads- och servicesektorn.

En allt högre koldioxidbeskattning tillsammans med bl.a. investeringsbidrag för biobränsleeldade kraftvärmeanläggningar inom energisektorn har lett till kraftigt minskade koldioxidutsläpp per producerad el- och värmemängd i fjärrvärmenäten. Utvecklingen illustreras i figur 6.2 där utvecklingen beträffande bränsletillförseln i fjärrvärmesektorn visas. Av de i handelssystemet ingående anläggningarna är det endast de elproducerande anläggningarna som är



utsatta för internationell konkurrens. Värmeverk är däremot enbart föremål för konkurrens från andra uppvärmningsformer. Prop. 2003/04:31



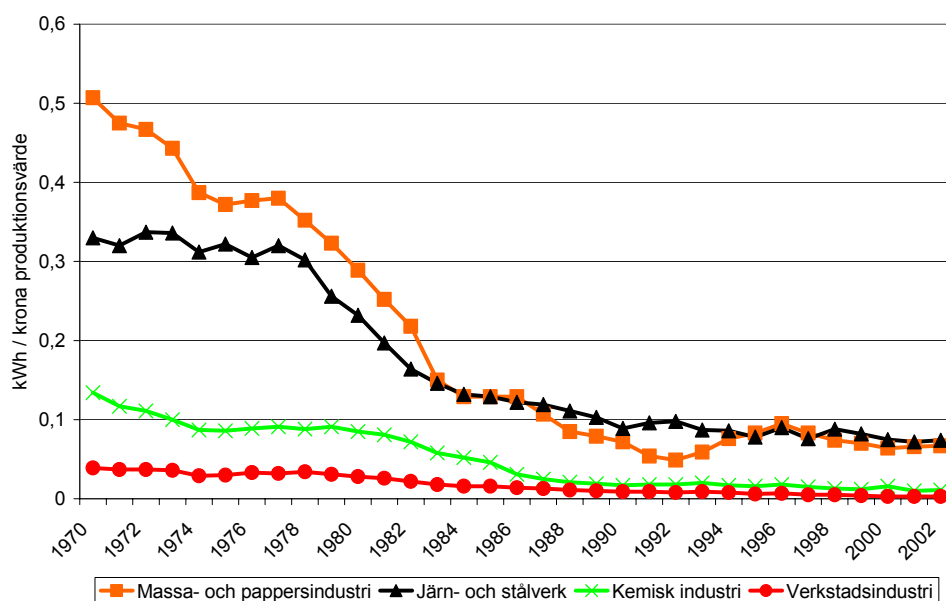
Figur 6.2 Bränslemix i det svenska fjärrvärmesystemet

Källa: Energiläget i siffror 2002, STEM

Den svenska elproduktionen är i huvudsak baserad på kraftslag som inte medför utsläpp av fossil koldioxid.

### Industrisektorn

De industribranscher som innefattas i den handlande sektorn svarar i Sverige för omkring två tredjedelar av industrins energianvändning. De står för en avsevärd del av industrins förädlingsvärde och lämnar betydande bidrag till den svenska exporten. En omfattande effektivisering och övergång till el från olja har inneburit en mycket kraftig sänkning av oljeanvändning och därmed bränslerelaterade specifika utsläpp inom berörda branscher. Kraftiga produktionsökningar inom basindustrin har därför medfört endast begränsade utsläppsökningar och därmed minskande utsläpp per krona produktionsvärde.



Figur 6.3 Industrins specifika oljeanvändning 1970–2001, 1991 års priser

Källa: STEM Energiläget 2002

Utsläppen av koldioxid från den svenska pappersindustrin uppgår till ca 0,2 ton per ton producerat papper. Detta kan jämföras med utsläppen i Finland, Tyskland och Storbritannien vilka uppgår till ca 0,7, knappt 0,8 respektive 0,9 ton per ton producerat papper<sup>3</sup>. De relativt låga utsläppen i Sverige beror till en del på en hög elanvändning och till en del på att det svenska elproduktionssystemet i endast liten utsträckning är baserat på användning av fossila bränslen.

De svenska stålverkens produktion medför utsläpp av koldioxid som räknat per enhet stålämne klart understiger genomsnittet jämfört med konkurrenterna<sup>4</sup>.

I Sverige finns tre bränsleraffinaderier (Scanraff, Preem, Shell). Vid en internationell jämförelse av energieffektivitet mellan 85 raffinaderier placerar sig dessa anläggningar på platserna 2, 3 och 7<sup>5</sup>.

Anläggningarna i de berörda basindustrierna konkurrerar i stor utsträckning på en världsmarknad, där många av konkurrenterna saknar koldioxidrestriktioner. Den kostnadsökning som belastar deltagare i handelssystemet är en konkurrensnackdel vars verkningar för tillväxt och sysselsättning bör beaktas vid fastställandet av fördelad mängd utsläppsätter. Exportandelen i svensk stålproduktion uppgår till 80 procent. Med hänsyn till dagsläget avseende ratificering av Kyotoprotokollet är för närvarande mindre än hälften av världens stålproduktion lokaliserad i länder som har kvantitativa åtaganden under Kyotoprotokollet. Möjligheten att övervältra stigande kostnader på kunderna är därför begränsade.

Även övriga industrisektorer som innefattas i handelssystemet är starkt exportinriktade. Enligt (Ds 2001:63) *Svensk basindustri – konkurrenskraft och hållbar utveckling* exporteras ca 85 procent av produktionen av papper och avsalumassa. Sverige är världens sjunde

<sup>3</sup> Enligt uppgift från den europeiska branschorganisationen för pappersindustrin (CEPI)

<sup>4</sup> IISI (International Iron and Steel Institute)

<sup>5</sup> Ängpanneföreningen, Den handlande sektorns konkurrenssituation, Stockholm 2003

största producent av papper och kartong och världens fjärde största exportör av massa och papper. Exporten från den energiintensiva kemiska industrin uppgick under år 2000 till 22 miljarder kronor. 45 procent exporterades till länder utanför EU. Av den svenska cementproduktionen exporteras hälften till USA och Afrika.

Svensk basindustri har under framför allt senare delen av 1990-talet expanderat. Den svenska råjärnsproduktionen ökade t.ex. med 36 procent mellan åren 1990 och 2002. Den ökade produktionen har medfört ökade utsläpp av koldioxid, eftersom produktionsökningen överstiger effektivitetsökningen och utsläppen till del är direkt bundna till produktionen (se avsnitt 7.2). Utsläppen är dock i en internationell jämförelse låga. Om dessa anläggningar konkurreras ut av anläggningar med högre specifika utsläpp ökar de globala koldioxidutsläppen. Fortsatta produktionsökningar i Sverige innebär å andra sidan att från denna synpunkt mindre effektiva anläggningar i andra länder undanträngs och följaktligen att påverkan på klimatet blir mindre än den som produktionsbegränsningar i Sverige skulle innebära.

En fortsatt möjlighet till expansion och tillväxt av svensk basindustri är betydelsefull för utvecklingen av tillväxten i den svenska ekonomin. En alltför restriktiv fördelning av utsläppsrätter kan hämma denna tillväxt och äventyra regionalpolitiska mål och tillväxtmål.

### *Sammanfattande bedömning*

Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas för en period skall enligt kriterierna i handelsdirektivet bl.a. stämma överens med medlemsstaternas skyldigheter att begränsa sina utsläpp enligt EU:s gemensamma bördefördelning och Kyotoprotokollet, varvid hänsyn skall tas till dels vilken andel av de sammanlagda utsläppen dessa källor utgör i jämförelse med utsläpp från källor som inte omfattas av direktivet, dels nationell energipolitik och bör stämma överens med den nationella klimatstrategin.

Handelsdirektivet ger möjlighet för medlemsstaterna att vid utformningen av den nationella fördelningsplanen bl.a. beakta tidigare vidtagna åtgärder, tekniska möjligheter att minska utsläppen och internationell konkurrenskraft. De svenska utsläppen av koldioxid är i en jämförelse med övriga EU låga och utsläppen har successivt minskats sedan 1970-talet. Under 1990-talet har dock utsläppen varit ungefär oförändrade. En anpassning har skett såväl inom energi- som industrisektorerna till följd av ekonomiska och andra styrmedel. En stor del av de utsläpp som omfattas av direktivet härrör i Sverige från förbränning av fossila bränslen inom industrisektorn. Detta innebär en skillnad jämfört med situationen i många andra länder i EU där utsläppen av koldioxid från el- och värmeproduktion kan vara omfattande.

Svensk industri är i vissa delar inriktad på produkter och processer som medför stor energianvändning per krona förädlingsvärde. Handelssystemet påverkar förutsättningarna för delar av basindustrin på två sätt, dels direkt genom den fördelning av utsläppsrätter de kommer att erhålla och det pris för dessa utsläppsrätter som etableras på marknaden, dels indirekt genom den påverkan som handelssystemet kan få på energipriserna. Sannolikt kommer handelssystemet leda till

stigande elpriser. Det råder en stor osäkerhet om hur stor påverkan blir. Tendensen från studier, baserat på skilda antaganden, tyder på elprisökningar på mellan 10–30 procent för hela perioden fram till 2008–2012. Mot bakgrund av den stora osäkerhet som råder beslutade Nordiska Ministerrådet den 30 september 2003 om att närmare analysera handelsdirektivets påverkan på elmarknaden, bl.a. vad avser prisbildningen. Verkningarna på energipriserna av koldioxidrestriktioner mildras dock av ett internationellt handelssystem för utsläppsrätter jämfört med en situation där länderna vidtar åtgärder var för sig. Basindustrins anläggningar har stor betydelse för ekonomisk tillväxt och sysselsättning och har ofta genom sin lokalisering särskilt i Bergslagen och Norrland mycket stor betydelse för regional sysselsättning och balans.

FlexMex2-utredningen har gjort bedömningen att den handlande sektorns behov av utsläppsrätter kan uppgå till cirka 24 miljoner ton CO<sub>2</sub> per år under perioden 2005–2007 (exkl. utsläpp från förbränning av torv). Delegationen understryker att den statistik som används är behäftad med stor osäkerhet. Delegationen framhåller att detta även gäller de prognoser som använts. Bedömningen baseras på följande beräkningsposter:

	Miljoner ton, CO <sub>2</sub>
Historiska bränslerelaterade utsläpp	11,2
Historiska råvarurelaterade utsläpp	6,2
Statistisk osäkerhet <sup>6</sup>	2,0
Nya deltagare, varav	
Nya anläggningar	2,0
Prognos för ökning av råvarurelaterade utsläpp	2,3
Övrigt	0,6

**Figur 6.4 FlexMex2-utredningens bedömning av den handlande sektorns behov av utsläppsrätter (exklusive utsläpp vid förbränning av torv)**

Handelsdirektivet ställer upp ett antal kriterier, bl.a. att den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall stämma överens med vår skyldighet att begränsa våra utsläpp enligt bördefördelningen och Kyotoprotokollet. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att en utgångspunkt för den nationella fördelningsplanen skall vara att det antal utsläppsrätter som kan behöva fördelas till befintliga anläggningar bör uppgå till högst ca 17–18 miljoner ton koldioxid per år. Skälen till denna bedömning utvecklas i det följande. FlexMex2-utredningens förslag till fördelningsmetod ligger till grund för denna bedömning. En sådan volym bedöms ligga något under genomsnittet av 1998–2001 års utsläpp i den handlande sektorn och innebär att företagen erhåller en fördelning som ungefärligen svarar mot de utsläppsnivåer som anpassningen till nuvarande styrmedel inom energi- och klimatpolitiken medfört. Härutöver skall fördelningsutrymme avsättas till nya anläggningar, ökat kapacitetsutnyttjande och expansion av befintliga anläggningar. Den statistiska osäkerheten är betydande. Således kan den totala fördelningen,

<sup>6</sup> På grund av den osäkerhet som är förknippad med det historiska statistiska underlaget innehåller den handlande sektorns totala behov av utsläppsrätter ett tillägg på 2 Mton CO<sub>2</sub> per år för att ta hänsyn till risken att tillgängliga data underskattar den faktiska utsläppsnivån i de historiska data som ligger till grund för delegationens bedömning. Tillägget representerar hälften av den statistiskt uppskattade möjliga underskattningen.

såvitt nu kan bedömas, uppgå till ytterligare ca 2–4 miljoner ton per år utöver vad som behövs för befintlig verksamhet. Den föreslagna fördelningen ger företagen möjlighet till anpassning utan att allvarligt påverka produktions- och konkurrensförutsättningar i det aktuella tidsperspektivet.

FlexMex2-utredningen har bedömt att det finns ett behov av ca 2 miljoner ton per år för nya anläggningar under perioden 2005–2007. Utredningen, som gjorde sin bedömning våren 2003, har i sina bedömningar tagit hänsyn till då kända planer på investeringar i nya anläggningar. En mer aktuell bedömning ger vid handen att utsläppen från nya nu kända anläggningar kan komma att bli lägre.

FlexMex2-utredningen konstaterar att delar av utsläppen härrör från förbränning av kol som insatsråvara (se avsnitt 7.2). Dessa utsläpp kan på kort sikt inte minskas på annat sätt än genom produktionsminskningar, vilket är ett skäl till att fördelningsmetoden för utsläppsätter för sådana utsläpp bör skilja sig från fördelningsmetoden för bränslerelaterade utsläpp. De senare utsläppen bedöms av delegationen kunna reduceras genom bränslesubstitution på ett ekonomiskt rimligt sätt medan processrelaterade utsläpp är bundna till användning av, i synnerhet på kort sikt, icke substituerbara insatsvaror.

FlexMex2-utredningen har bedömt att 2,3 miljoner ton koldioxid per år kan fördelas för prognostiserad ökning av processutsläpp under perioden. Denna post baseras till stor del på prognoser från branschorgan och enskilda företag. Regeringen anser att vid fördelning till råvarurelaterade utsläpp bör samlade bedömningar på såväl anläggnings- som makronivå göras, så att även prognoser som t.ex. Konjunkturinstitutet gör läggs till grund för fördelningen. En mer restriktiv grund för fördelningen för prognostiserad ökning av processutsläpp skall aktualiseras när en sådan samlad bedömning görs i arbetet med den nationella fördelningsplanen.

Regeringen vill även peka på att antalet anläggningar som omfattas av handelsdirektivet, och som av utredningen angivits till ca 300 stycken, kan komma att ändras vid den slutliga fördelningen av utsläppsätter som sker efter ett ansökningsförfarande. Detta beror på att direktivets avgränsningar beträffande de sektorer som skall ingå i handelssystemet ger utrymme för tolkningar rörande definitionen av förbränningsanläggning. Det gäller också vilka anläggningar inom kemikalie- och stålindustrin som skall omfattas. Beroende på vilka gränsdragningar som görs kan utsläppen från dessa sektorer i handelssystemet komma att öka. Den handlande sektorn kan således bli större än vad som antagits av utredningen. Det pågår en diskussion inom unionen om detta och en praktisk vägledning för tolkningen av riktlinjerna i bilaga III utarbetas för närvarande inom ramen för den kommitté som etablerats för direktivet om handel med utsläppsätter. Denna vägledning väntas publiceras vid årsskiftet. Även andra anläggningar som inte identifierats i den kartläggning FlexMex2-utredningen har gjort kan komma att omfattas av handelsdirektivet. Det gäller t.ex. små förbränningsenheter inom en och samma anläggning eller en och samma plats, vilkas effekt tillsammans uppgår till minst 20 MW, samt gränsdragningsproblematik när det gäller avfallsanläggningar. Vidare anser regeringen (se avsnitt 7.2) att vid fördelningen skall undantag vad gäller fördelningsgrundande år kunna göras i det fall

exceptionella händelser inträffat. Detta kan påverka den slutliga fördelningen av utsläppsrätter.

Utsläpp av koldioxid från förbränning av torv uppgick 2001 till ca 0,9 miljoner ton. FlexMex2-utredningen har föreslagit att torv skall behandlas på ett med biobränsle likvärdigt sätt. Emissionsfaktorn för biobränsle är noll. Delegationen utgick därvid från riksdagens behandling av regeringens förslag till lag om elcertifikat våren 2002 (prop. 2002/03:30, bet. 2002/03:NU6), där riksdagen menade att torven borde bli ett elcertifikatberättigande bränsle. Riksdagen hemställde att regeringen, i budgetpropositionen för 2004, skulle återkomma till riksdagen med ett förslag om hur torven skall inordnas i systemet. Regeringen beslutade den 13 november 2003 om propositionen Torv och elcertifikat (prop. 2003/04:42) enligt vilken torven blir ett certifikatsberättigande bränsle.

Klimatkonventionens partsmöte (2/CP.3) har fattat ett beslut som tillsammans med IPCC:s riktlinjer från 1996 innebär att de utsläpp av koldioxid som sker från förbränning av torv skall redovisas och läggas till de utsläpp som omfattas av Kyotoprotokollet och den efterföljande bördefördelningen inom EU. Europeiska kommissionen har nyligen presenterat förslag till riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp. I första hand skall verksamhetsspecifika emissionsfaktorer användas, i andra hand nationella emissionsfaktorer och i tredje hand internationella överenskomna emissionsfaktorer för rapportering till FN:s klimatkonvention (för torv 105.9). Regeringen bedömer mot denna bakgrund att utsläpp från förbränning av torv skall ingå i handelssystemet. Delegationen har angivit utsläppen för år 2001 till 0,9 miljoner ton. Regeringen avser att i arbetet med den nationella fördelningsplanen inhämta ytterligare uppgifter om utsläppens storlek under de fördelningsgrundande åren (se avsnitt 7.2).

FlexMex2-utredningen har även inkluderat en post för ”övrigt”. Denna post avser delvis kol i stålindustrins produkter och restprodukter. Enligt IPCC:s riktlinjer skall inte detta kol räknas in i ett lands utsläpp och följaktligen inte heller i berörda anläggningars utsläpp. Den samlade mängden planerade tilldelade utsläppsrätter bör därför kunna reduceras i motsvarande mån.

FlexMex2-utredningen konstaterar att det föreligger brister i det statistiska underlaget. För den handlande sektorn anges osäkerheten i uppskattningarna av koldioxidutsläppen vara plus/minus 20 procent.

Användningen av fossila bränslen bör enligt 2002 års energipolitiska riktlinjer (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317) hållas på en låg nivå. De bränslerelaterade utsläppen inom energisektorn var 1998–2001 i genomsnitt 5,7 miljoner ton per år, vilket är en ökning med drygt en miljon ton jämfört med år 1990. Införande av handelssystemet kommer att leda till stigande elpriser i Europa, eftersom fossilbaserad elproduktion omfattas av handelsdirektivet. Icke-fossila energislags konkurrenskraft stärks. Det fossila inslaget i den svenska elproduktionen är litet och svenska elproducenters konkurrenskraft på den europeiska marknaden förbättras således. Fjärrvärmesektorn som också omfattas av handelssystemet är i begränsad utsträckning utsatt för konkurrens.

För de industrisektorer som ingår i handelssystemet är effekterna överlag de motsatta. Kravet på innehav av utsläppsrätter innebär en ytterligare omkostnad och en konkurrensnackdel jämfört med företag som inte omfattas av sådana restriktioner. De företag och branscher inom industrin som omfattas av handelssystemet verkar på en internationell marknad som kännetecknas av hård konkurrens, i många fall från företag utanför EU. Deras konkurrenssituation påverkas också av stigande elpriser. Dessa förhållanden samt regeringens klimatpolitiska strategi och de av riksdagen antagna riktlinjerna för energipolitiken talar för att tillämpa en mer restriktiv ansats vid fördelning grundad på historiska bränslerelaterade utsläpp inom energisektorn än vad utredningen anger. Ett enligt regeringens bedömning viktigt kriterium för fördelningen som handelsdirektivet stipulerar är överensstämmelse med energipolitiken. Som redan nämnts bör användningen av fossila bränslen hållas på en låg nivå. Härtill kommer att den sammanlagda fördelningen av utsläppsrätter inte skall vara större än vad som kan förväntas behövas vid en strikt tillämpning av handelsdirektivets kriterier.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det antal utsläppsrätter som avses fördelas till befintliga anläggningar kan komma att uppgå till högst cirka 17–18 miljoner ton per år. För nya anläggningar, ökat kapacitetsutnyttjande och expansion av befintliga anläggningar uppskattar regeringen, så vitt nu kan bedömas, att ca 2–4 miljoner ton per år kan komma att fördelas. Det föreligger oklarheter avseende exakt vilka anläggningar och processer som skall omfattas av direktivet, vilket påverkar den totalt fördelade mängden. Därtill konstaterar regeringen, i likhet med utredningen, att det föreligger stora brister i det statistiska underlaget (se 9.2), vilket kan påverka det exakta antalet utsläppsrätter som ska fördelas. Enligt direktivet skall de anläggningar som omfattas av direktivet ha rätt att erhålla en tilldelning av utsläppsrätter. Från rättsäkerhetssynpunkt kan därför regeringen inte nu, mot bakgrund av vad som anförts om bl.a. avgränsningar, slå fast en exakt mängd utsläppsrätter som skall fördelas till respektive verksamhetsutövare. Regeringen avser att under arbetet med den nationella fördelningsplanen noga följa utvecklingen inom EU innan ställning tas. Den slutliga fördelningen till de handlande sektorerna kommer att fastställas sedan planen prövats av den Europeiska kommissionen utifrån bland annat statsstöds- och konkurrensaspekter. I denna process kan även medlemsstaterna delta. Kommissionen skall vidare pröva planerna utifrån bl.a. respektive lands åtagande enligt bördefördelningen och kriterier som anges i direktivets bilaga III. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas ska inte vara större än vad som kan förväntas behövas för en strikt tillämpning av kriterierna i denna bilaga.

FlexMex2-utredningen har i sitt arbete inte gjort någon avvägning mot utsläpp från källor som inte omfattas av handelsdirektivet. Utredningen har i stället begränsat sig till en bedömning av den handlande sektorns behov utifrån historiska data och prognoser över nya och utökade utsläpp med en marginal för osäkerhet. Utredningen föreslår att regeringen bör göra en avvägning mellan den handlande sektorns utrymme och andra sektors behov. Det är enligt regeringens mening inte lämpligt att nu i detalj föregripa den prövning som avses göras vid 2004 års kontrollstation, särskilt eftersom det nationella målet är formulerat

exklusive utsläppshandel och övriga flexibla mekanismer. Den nu aktuella tidsperioden avser 2005 – 2007 för vilket inget nationellt mål är formulerat. Den slutliga storleken på fördelningen av utsläppsrätter till den handlande sektorn 2005–2007 kommer dock i förlängningen också att påverka det framtida utsläppsutrymmet och behoven av styrmedel för andra sektorer. Se vidare avsnitt 9.3.

## 7 Principer för fördelning av utsläppsrätter åren 2005–2007

### 7.1 Fördelningen bör ske gratis

**Regeringens bedömning:** Den initiala fördelningen av utsläppsrätter för perioden 2005–2007 bör ske gratis utan krav på ersättning från verksamhetsutövare i Sverige som har utsläpp som omfattas av handelssystemet. Regeringen avser att analysera möjligheten att utnyttja auktionering för perioden 2008–2012.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning. Utredningen har dock inte analyserat möjligheten till auktionering under den första handelsperioden 2005–2007 eftersom dess analys utgick från rådets och Europeiska kommissionens gemensamma ståndpunkt där det stipulerades att samtliga utsläppsrätter under den första perioden skall fördelas gratis. Den gemensamma ståndpunkten skiljer sig således från det nu antagna direktivet som medger ett icke-harmoniserat införande av till exempel auktion motsvarande 5 procent av utsläppsrätterna och där det lämnas åt medlemsstaterna att besluta om att t.ex. införa auktion.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna har inte yttrat sig i denna fråga eftersom den inte behandlades av utredningen. Några remissinstanser har dock kommenterat auktionsförfarande som en tänkbar fördelningsmetod. *Statens energimyndighet*, *Naturvårdsverket*, *Verket för näringslivsutveckling (NUTEK)*, *Naturskyddsföreningen*, *Svenska Bioenergiföreningen*, *Skogsstyrelsen* och *Institutet för tillväxtpolitiska studier* framhåller auktionering som en fördelaktig metod. *Naturskyddsföreningen* anser att minst 5 procent av den totala kvoten skall auktioneras ut.

**Skälen för regeringens bedömning:** Direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att t.ex. auktionera en mindre del av utsläppsrätterna från 2005. Enligt artikel 10 skall för den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 medlemsstaterna fördela minst 95 procent av utsläppsrätterna gratis. Det innebär att medlemsstaterna själva kan avgöra om de vill fördela upp till 5 procent av utsläppsrätterna genom till exempel ett auktionsförfarande.

Regeringen anser att det finns betydande fördelar med auktionering vid fördelningen av utsläppsrätter. Auktionering överensstämmer med principen att förorenaren betalar. Dessutom är kännedom om möjligheten till utsläppsreduktioner och därmed kännedom om det faktiska behovet av utsläppsrätter störst hos dem som driver anläggningar. Vid auktionering köper verksamhetsutövarna så mycket utsläppsutrymme de behöver. Vid gratis tilldelning finns incitament att överskatta behovet av



utsläppsutrymme. Regeringen anser emellertid att tiden är för knapp för att kunna tillämpa auktionering i samband med införandet av utsläppshandeln den 1 januari 2005.

Det är viktigt att den inledande försöksperioden 2005–2007 får en så smidig start som möjligt. Innan handeln börjar den 1 januari 2005 skall bland annat lagstiftning, frågor om organisation, tillståndsförfarande, den nationella fördelningsplanen, den slutliga utsläppsrettsfördelningen och registret finnas på plats. Om 5 procent av utsläppsretterna skall auktioneras ut tillkommer den praktiska utformningen av ett sådant förfarande.

Det finns för närvarande inga uppgifter om att någon medlemsstat avser utnyttja möjligheten till auktionering vid den initiala fördelningen.

Regeringen anser därför att Sverige inte bör utnyttja den möjlighet till auktionering som nu ges enligt direktivet. Tyngdpunkten vid den första handelsperioden bör ligga på att bygga upp ett funktionellt och förtroendeingivande system för de deltagande verksamhetsutövarna. Justeringar av villkoren kommer att göras inför den andra handelsperioden 2008–2012, utifrån de behov som då finns och med hänsyn till erfarenheterna av hur handelssystemet fungerat under den första handelsperioden.

Regeringen anser att det är viktigt att i god tid analysera möjligheten att använda auktion inför perioden 2008–2012. FlexMex2-utredningen skall i enlighet med sitt direktiv analysera en tänkbar utformning av ett auktionsförfarande och dess konsekvenser.

## 7.2 Metod för gratis fördelning

**Regeringens bedömning:** En skillnad bör göras mellan bränslerelaterade och råvarurelaterade koldioxidutsläpp eftersom de senare uppkommer som en följd av produktionen och på kort sikt inte kan minskas på annat sätt än genom minskad produktion. Fördelningen för bränslerelaterade utsläpp bör baseras på ett genomsnitt av de faktiska koldioxidutsläppen åren 1998–2001. Fördelningen för råvarurelaterade utsläpp bör därtill baseras på prognoser på företags- och makronivå för produktionen åren 2005–2007. En fördelning baserad på riktmärken bedöms vara intressant och bör utredas vidare. En sådan fördelning bör kunna användas redan 2005–2007, när det är lämpligt för de sektorer där det finns tillförlitliga data.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. För råvarurelaterade utsläpp skall fördelningen baseras på genomsnittliga historiska utsläpp 1998–2001 till vilken den prognostiserade ökningen mellan 2001 och 2005 skall adderas.

**Remissinstanserna:** Angående utredningens förslag att råvarurelaterade utsläpp skall behandlas i särskild ordning: *Länsstyrelserna i Västra Götalands län, Södermanlands län och i Norrbottens län* instämmer i förslaget. *Naturvårdsverket* anser att en uppdelning kan vara rimlig i sig, liksom att man använder olika allokeringmetoder för de olika utsläppstyperna. Däremot är det inte

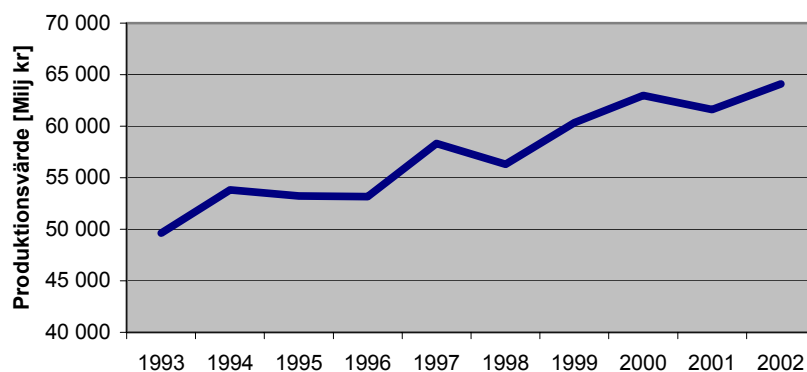
rimligt att en frikostig allokering till icke-utbytbara utsläpp kan ske utan att det får konsekvenser i form av begränsningar i andra delar av den handlande sektorn. Även *Sveriges Geologiska Undersökning*, *Svenskt Näringsliv*, *Svenska Gruvföreningen*, *Jernkontoret*, *Landsorganisationen i Sverige* och *Svenska Kalkföreningen* stödjer förslaget. *Jernkontoret* anser emellertid att gruppen icke-utbytbara utsläpp måste utökas om andra utsläpp än energirelaterade skall ingå i handelssystemet. *Mineralullsindustrin* stödjer uppdelningen och förordar att några ytterligare utsläpp skall definieras som icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp. *Konjunkturinstitutet* ställer sig tveksamt inför uppdelningen av koldioxidutsläpp i sådana som härrör från råvaror respektive från förbränning av fossila bränslen. *Statens energimyndighet* anför att vad som räknas som icke-utbytbara utsläpp inte är konsekvent i betänkandet. *Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* anför att man för att slippa ett system med specifika regler för icke-utbytbara utsläpp skulle kunna nyttja opt-out för företag som är särskilt utsatta för internationell konkurrens. *Svenska Bioenergiföreningen* anser att utbytbara respektive icke-utbytbara utsläpp skall behandlas lika. *Boverket* är negativt till att sektorer behandlas olika, men bedömer trots det att uppdelningen i utbytbara respektive icke-utbytbara utsläpp kan vara rimlig.

Angående utredningens förslag att tillämpa en fördelning baserad på historiska utsläpp. *Naturvårdsverket*, *Statens energimyndighet*, *Kommerskollegium*, *Svenska Kolinstitutet*, *Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme*, *Svenska Gasföreningen*, *Länsstyrelsen i Västra Götaland*, *Svenska Petroleum Institutet (inkl Scanraff)* och *Svensk Mineralindustri* är i huvudsak positiva till förslaget att basera fördelningen på historiska utsläpp. *Naturvårdsverket* anser att det är ett enkelt och transparent sätt att fördela utsläppsrätterna som kan vara lämpligt i ett första skede, men att en fördelning baserat på benchmark är lämplig på sikt. *Svenska Petroleum Institutet* och *Svensk Mineralindustri* framför liknande synpunkter. *Svenskt Näringsliv*, *Jernkontoret*, *SSAB*, *Skogsindustrierna*, *Svenska Gruvföreningen*, *LKAB*, *Svenska Bioenergiföreningen*, *Svenska Naturskyddsföreningen*, *Landsorganisationen i Sverige*, *Plast- & Kemiföretagen*, *Lantbrukarnas Riksförbund* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* är i huvudsak negativa till förslaget. *Svenskt Näringsliv* framhåller att en fördelning som baseras på specifika utsläpp kombinerad med internationell benchmarking skulle vara mer ändamålsenlig och skulle ge industrin möjlighet att växa och samtidigt begränsa utsläppen på ett kostnadseffektivt och konkurrensneutralt sätt. *Plast- & Kemiföretagen*, *Jernkontoret*, *SSAB* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* framför liknande synpunkter. *Skogsindustrierna* uppger att utredningens förslag ger svenska massa- och pappersbruk en konkurrensnackdel eftersom de specifika utsläppen är väsentligt lägre än i kontinentala bruk. *Svenska Bioenergiföreningen* och *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att fördelningsmetoden endast belönar företag som eldar fossila bränslen.

Angående utredningens förslag att basera fördelningen på de genomsnittliga utsläppen 1998–2001. *Statistiska Centralbyrån*, *Svenskt Näringsliv*, *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Jernkontoret*, *Statens energimyndighet* och *Svensk Mineralindustri* är i huvudsak positiva till förslaget. *Energimyndigheten* gör bedömningen att skälen att

kompensera aktörer före 1998 är begränsade eftersom de genomförts av rena lönsamhetsskäl och inte sällan med finansiellt stöd från statens sida. *Länsstyrelserna i Västra Götalands och Södermanlands län, Luleå Tekniska Universitet, Naturvårdsverket, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gasföreningen, Skogsindustrierna, Svenska Kolinstitutet, Svenska Bioenergiföreningen, Svenska Naturskyddsföreningen, Plast- & Kemiföretagen, Verket för näringslivsutveckling och Lantbrukarnas Riksförbund* är i huvudsak negativa till förslaget. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* menar att de valda åren riskerar att missgynna de företag som vidtagit åtgärder tidigare. *Länsstyrelsen i Södermanlands län, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Bioenergiföreningen, Svenska Naturskyddsföreningen, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gasföreningen* och *Naturvårdsverket* framför liknande synpunkter. *Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* uppger dessutom att perioden 1998–2001 är direkt missvisande då de var varmare än normalt och s.k. ”våtår”. *Luleå Tekniska Universitet, Statskontoret* och *Lantbrukarnas Riksförbund* framför liknande synpunkter.

**Bakgrund till regeringens bedömning:** Flertalet av de anläggningar som ingår i handelssystemet har minskat utsläppen av koldioxid per producerad enhet sedan 1990 genom effektiviseringar och bränslebyten i anläggningarna (se även kapitel 6). Dock har tillväxten och den ökade produktionen inneburit att samtliga industribranscher som kommer att omfattas av handelssystemet har ökat sina totala utsläpp jämfört med utsläppsnivån 1990. Utvecklingen av produktionen i basindustrin under senare år redovisas i figuren nedan. Basindustrin uppvisade en jämn ökning av produktionen under hela tidsperioden. 1999–2002 var de år som hade högst produktionsvärde.



**Figur 7.1 Utveckling av produktionen i svensk basindustri i miljoner kronor (fasta priser)**

*Källa:* Konjunkturinstitutet

De historiska utsläppen för den handlande sektorn framgår av tabellen nedan. Koldioxidutsläppen i energisektorn är starkt beroende av vattentillgången. Denna varierar mellan åren beroende på nederbördens storlek. Under s.k. torrår när tillgången på vattenkraft minskar ökar koldioxidutsläppen genom att fossilbaserade anläggningar tas i bruk. Under torrår ökar också vanligen import av el och därmed utsläppen av koldioxid i de exporterande länderna. Under s.k. våtår med god vattentillgång minskar utsläppen från svenska anläggningar. De flesta år

under 1990-talet var nederbörden större än normalt. Detta gäller även åren 1998–2001 vilket ledde till förhållandevis låga koldioxidutsläpp från energisektorn under dessa år.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Raffinaderier*	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	1,9	2,2	2,3	2,1	2,3	2,3	2,3
Massa, Papper	1,6	1,5	1,4	1,8	2,4	2,3	2,7	2,5	2,4	2,3	1,9	2,2
Mineral	2,7	2,6	2,4	2,6	2,6	2,8	2,8	2,6	2,7	2,6	2,9	3,0
SSAB Inkl koks- verk, exkl. Lukab, OK2/OK3	1,9	2,0	1,9	2,5	2,8	2,5	2,1	2,5	1,8	2,4	2,3	2,7
Järn och Stål exkl. SSAB	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Rostning/Sintring	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5
Energi, inkl. indpannor	5,7	7,0	7,8	7,6	9,1	8,4	9,6	8,5	8,9	7,6	6,8	7,9
<b>Summa</b>	<b>14,3</b>	<b>15,7</b>	<b>16,1</b>	<b>17,0</b>	<b>19,7</b>	<b>18,9</b>	<b>20,4</b>	<b>19,5</b>	<b>19,0</b>	<b>18,0</b>	<b>17,2</b>	<b>19,1</b>

\* SMED (Svenska MiljöemissionsData) redovisar inte värden för raffinaderier för åren 1991–1993. De i tabellen angivna värdena för raffinaderierna åren 1991–1993 är beräknade som tidsviktade medelvärden av värdena för år 1990 och år 1994.

Avrundningseffekter gör att totalsummorna för 1993 och 1999 avviker från en summering av delposterna i tabellen.

#### Figur 7.2 Utsläpp av koldioxid från den handlande sektorn 1990–2001 (miljoner ton koldioxid)

**Skälen för regeringens bedömning:** En fördelningsmetod som baseras på riktmärken mätt som utsläpp av koldioxid per enhet av en produkt har betydande fördelar. Metoden kan uppfylla flera av de relevanta kriterierna i handelsdirektivets bilaga III. Vid en sådan ansats beaktas tidigare vidtagna åtgärder genom att de verksamhetsutövare som redan har genomfört tidiga åtgärder i sina anläggningar har lägre specifika utsläpp och premieras jämfört med de som inte genomfört åtgärder. Metoden tar även hänsyn till energieffektiv teknik och till de tekniska möjligheterna att minska utsläppen. Metoden ger även möjlighet att ta hänsyn till utomeuropeisk konkurrens då svenska företags specifika utsläpp ofta är lägre än utomeuropeiska företags<sup>7</sup>. Metoden kan också ge bättre möjligheter att ta hänsyn till tillväxt i de industrier som omfattas. Hänsynstagandet beror givetvis även på den totala fördelningen till dessa företag.

En fördelning baserad på riktmärken kräver dock ett mer omfattande statistikunderlag än en fördelning som baseras på historiska utsläpp. Det kan även finnas svårigheter att utveckla referensvärden för bästa möjliga teknik i de fall sådana riktmärken skall användas. I vissa fall utvecklas sådana referensvärden sannolikt bäst i samarbete med andra medlemsstater. Trots att en fördelning baserad på riktmärken, eventuellt kombinerad med bästa möjliga teknik, är mer komplicerad än en fördelning som enbart baseras på historiska utsläpp bedömer regeringen att fördelarna klart överväger och att metoden om möjligt bör kunna användas redan till handelsperioden 2005–2007, när det är lämpligt för de sektorer där tillförlitliga data föreligger. En sådan sektor skulle kunna vara energisektorn.

<sup>7</sup> Ångpanneföreningen AB, Den handlande sektorns konkurrenssituation, Stockholm 2003. IISI (International Iron and Steel Institute).

Tiden för genomförandet av det svenska handelssystemet är dock knapp. Regeringen gör därför bedömningen att FlexMex2-utredningens förslag till principer för fördelning till råvarurelaterade respektive bränslerelaterade utsläpp i huvudsak bör utgöra grund för fördelningen för 2005–2007 i de fall en fördelning baserad på riktmärken inte kan användas. Enligt regeringens bedömning bör, under försöksperioden 2005–2007, den del av utsläppen som härrör från icke utbytbara råvaror, s.k. råvarurelaterade utsläpp, särbehandlas. Därmed tas viss hänsyn till konkurrenssituationen mot utomeuropeiska företag och kriteriet rörande tekniska möjligheter att minska utsläppen. Ett förfarande där fördelningen helt eller delvis baseras på företagens egna produktions- och utsläppsprognoser kan innebära att en anläggning får fler utsläppsrätter än vad som verksamhetsutövaren verkligen behöver om utfallet visar sig avvika mot prognosen. Regeringen bedömer därför att sådana prognoser bör granskas av den myndighet som har att fördela utsläppsrätterna. Vidare bör mikro- och makroekonomiska analyser användas som grund för fördelningen. Regeringen avser återkomma till denna fråga i samband med förslaget till lagstiftning om handelssystemet.

Utsläpp från övriga anläggningar i systemet härrör från förbränning av fossila bränslen som är utbytbara. Det finns tekniska möjligheter att minska utsläppen, varför dessa utsläpp inte behöver behandlas på samma sätt som de råvarurelaterade utsläppen. Fördelningen till energianläggningarna kan baseras på historiska utsläppsnivåer. Genom att basera fördelningen för dessa utsläpp på flera historiska år än ett minskas risken för att avvikelser enstaka år får för stor betydelse vid fördelningen. På samma sätt bör, i det fall exceptionella förhållanden (t.ex. haverier eller omfattande ombyggnader) rådde för en anläggning under den valda tidsperioden, verksamhetsutövaren kunna ansöka om att anläggningens fördelning av utsläppsrätter får baseras på de genomsnittliga utsläppen under färre år.

Vid val av den historiska tidsperiod på vilken fördelningen skall grundas kan följande beaktas. Genom att välja en tidsserie som ligger nära nutid tas hänsyn till den ekonomiska tillväxt som skett under senare år. Många av de branscher som omfattas av systemet upplevde lågkonjunktur under första delen och högkonjunktur under senare delen av 90-talet. Val av senare år kan även ge en bättre kvalitet på utsläppsdata, då det bl.a. är större sannolikhet att den nuvarande verksamhetsutövaren har egna data som kan ligga till grund för utsläppsberäkningar för den tidsperiod som valts. För val av tidigare serie av år talar att hänsyn därigenom tas till tidigare vidtagna åtgärder i anläggningarna. Ju tidigare fördelningsgrundande år som väljs, desto större hänsyn tas till sådana åtgärder.

Delegationen har föreslagit fyraårsperioden 1998–2001 som en avvägning mellan dessa två hänsyn. Ett antal remissinstanser har ifrågasatt om åren är representativa för olika sektorers bidrag till de totala utsläppen inom den handlande sektorn. För energisektorn gäller exempelvis att samtliga dessa år kännetecknades av riklig nederbörd med låga utsläpp av koldioxid. Vidare har många tidiga åtgärder genomförts inom energisektorn.

Fördelningen av utsläppsrätter innebär en fördelning av en gemensam tillgång mellan de sektorer som omfattas och bör vara så rättvis som möjligt utifrån de kriterier som är uppsatta. Nivån för fördelningen av utsläppsrätter till en anläggning kommer endast att ha en begränsad och indirekt miljöstyrande effekt på den enskilda anläggningen. Miljöstyrningen på den enskilda anläggningen beror som tidigare framhållits framför allt på marknadspriset på utsläppsrätter. Detta pris sätts på en europeisk marknad och den svenska fördelningens påverkan på priset är ringa eftersom denna kommer utgöra ett mycket litet bidrag till det totala utbudet av utsläppsrätter. Att ge färre utsläppsrätter till en viss sektor är inte ett effektivt sätt att styra utsläppen från denna sektor, eftersom sektorn får handla utsläppsrätter med omvärlden. I vissa fall saknas historiska utsläppsdata för åren 1998–2001. Anledningen till detta kan vara att anläggningen är ny, att anläggningen har fungerat som reservkapacitet och enbart varit i drift enskilda år eller att anläggningen har haft längre driftstopp av olika anledningar. Regeringen redovisar i fördelningsplanen hur fördelningen till sådana anläggningar skall ske.

### 7.3 Möjlighet att inkludera ytterligare anläggningar

**Regeringens bedömning:** Sverige bör hålla möjligheten öppen att inkludera anläggningar under de kapacitetsgränser som anges för verksamheter i direktivet. Anläggningar med en effekt under 20 MW som utgör del av ett fjärrvärmesystem och som tillhör samma verksamhetsutövare bör ingå i handelssystemet. Regeringen skall undersöka förutsättningarna för att handelssystemet i Sverige vidgas till mindre anläggningar, ytterligare branscher och sektorer inför perioden 2008–2012.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Naturvårdsverket* ställer sig bakom utredningens bedömning. *Konjunkturinstitutet* ser det däremot som positivt om man kunde inkludera i den mån möjligt anläggningar under kapacitetsgränserna i systemet. *Skogsindustrierna* anser att Sverige bör hålla möjligheten öppen så länge som man inte känner till hur andra länder genomför direktivet. *Vägverket*, *Banverket*, *VTI* och *STEM* är positiva till att inkludera transportsektorn i handelssystemet. *Konsumentverket*, *Konjunkturinstitutet*, *Boverket*, *Naturvårdsverket*, *Länsstyrelserna i Skåne* och *Västernorrlands län*, *VINNOVA*, *Svenska åkeriförbundet*, *Transportindustriförbundet* och *Svebio* är positiva till att en analys genomförs av att inkludera transportsektorn i handelssystemet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att fr.o.m. 2005 inkludera ytterligare anläggningar under de kapacitetsgränser som anges för verksamheter som beskrivs i direktivet. För svensk del skulle ett utnyttjande av denna möjlighet beröra framför allt anläggningar inom energisektorn. Enligt regeringens bedömning skulle en utvidgning av systemet till att omfatta även små anläggningar leda till ökad administrativ börda hos berörda myndigheter. Även anläggningarna skulle belastas av en stor administrativ börda om de

skulle delta i handelssystemet från start, samtidigt som miljönyttan blir liten. Regeringen delar på denna punkt FlexMex2-utredningens uppfattning.

I direktivets bilaga I anges att om samma verksamhetsutövare utövar flera verksamheter inom en och samma anläggning eller på en och samma plats skall dessa verksamheters produktionskapacitet räknas samman. Delegationens uppfattning har varit att verksamheter – bestående av exempelvis hetvattenpannor – med en effekt understigande 20 MW som utgör delar av ett fjärrvärmesystem och tillhör samma verksamhetsutövare omfattas av handelsdirektivet, dvs. att ett fjärrvärmesystem skall kunna ses som en anläggning. Enligt vad regeringen erfarit menar den Europeiska kommissionen att hetvattenpannor belägna på skilda platser i ett fjärrvärmenät inte utan vidare omfattas av direktivet. Även om pannorna är tekniskt sammanbundna med varandra i ett fjärrvärmenät kan de inte anses utgöra en och samma anläggning. Enligt regeringens mening bör den handlande sektorn i Sverige inkludera de hetvattenpannor med en effekt under 20 MW som utgör delar av ett fjärrvärmesystem, som tillhör samma verksamhetsutövare och där den sammanlagda effekten i systemet uppgår till minst 20 MW. En möjlighet att inkludera ytterligare anläggningar utöver vad som anges i direktivet bör således finnas.

Små utsläppskällor inkluderas enklast i ett handelssystem om en s.k. uppströmsansats tillämpas. Det innebär att kraven på att inneha utsläppsrätter ställs på den som levererar eller importerar bränsle. Ansatsen kan bli föremål för en vidare utveckling i samband med diskussioner om att till den andra handelsperioden vidga systemets omfattning till andra sektorer, t.ex. transportsektorn. Härigenom skulle kostnaderna för att uppfylla EU:s och Sveriges åtagande inom ramen för Kyotoprotokollet sänkas väsentligt.

EG-direktivet möjliggör för medlemsstaterna att inkludera ytterligare sektorer och växthusgaser i handelssystemet fr.o.m. 2008. Förutsättningarna för en kostnadseffektiv minskning av koldioxidutsläppen och ett effektivt system för handel med utsläppsrätter förbättras ju fler utsläppskällor som omfattas av handelssystemet. Det är därför önskvärt att på sikt utvidga omfattningen av handelssystemet. Att inkludera ytterligare sektorer är av särskilt intresse för Sverige eftersom handelssystemets omfattning i Sverige är starkt begränsad. Enbart ca 30 procent av de totala koldioxidutsläppen 2010 omfattas av systemet i Sverige, medan 46 procent av EU:s totala koldioxidutsläpp omfattas. Utredningen föreslår att förutsättningarna för och konsekvenserna av att inkludera transportsektorn i den handlande sektorn bör analyseras. Regeringen instämmer i denna slutsats och avser att undersöka såväl förutsättningarna för som konsekvenserna av att handelssystemet vidgas inför perioden 2008–2012, till mindre anläggningar, ytterligare branscher och sektorer. I detta sammanhang skall, förutom förutsättningarna att minska koldioxidutsläppen på ett mer kostnadseffektivt sätt, bland annat analyseras de effekter som ett inkluderande av ytterligare sektorer i handelssystemet kan få på industrins konkurrenskraft samt förutsättningarna att uppnå det nationella klimatmålet.

**Regeringens bedömning:** Frågan om Sverige skall utnyttja möjligheten att tillfälligt undanta vissa anläggningar från handelssystemet bör analyseras vidare. En sådan analys bör bl.a. beakta den utveckling som sker i andra medlemsstater och den påverkan detta kan ha för svenska företags internationella konkurrenskraft. Om möjligheten att tillfälligt undanta vissa anläggningar utnyttjas skall dock en miljöstyrning, som är förenlig med gällande svenska klimatmål och som är i enlighet med direktivets intentioner för den aktuella anläggningen säkerställas.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslår att den i direktivet angivna möjligheten att tillfälligt undanta vissa anläggningar inte bör utnyttjas av Sverige.

**Remissinstanserna:** *Kommerskollegium*, *Konjunkturinstitutet*, *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Naturvårdsverket* instämmer i delegationens förslag. *Statens energimyndighet* anser däremot att ett intressant alternativ till en buffert för särskilda företag med stor internationell konkurrens är möjligheten att tillfälligt undanta dessa anläggningar fram till 2007 för att under denna tid ta fram underlag för en internationell benchmarking.

*Svenskt Näringsliv* anser att det inte kan uteslutas att det för enskilda branscher eller företag på basen av vunna erfarenheter kan visa sig mer ändamålsenligt att tillämpa någon annan metod – t.ex. en EU-omfattande benchmarking – som utgångspunkt för att begränsa koldioxidutsläppen. *Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* anser att det är principiellt tvivelaktigt att inte låta möjligheten till tillfälligt undantag stå till buds för svenska aktörer, när aktörer i andra medlemsstater kan utnyttja möjligheten. *Landsorganisationen i Sverige*, *Plast- & kemiföretagen* och *Skogsindustrierna* framför liknande synpunkter.

**Skälen för regeringens bedömning:** Direktivet ger en möjlighet för en medlemsstat att hos Europeiska kommissionen ansöka om att vissa anläggningar fram t.o.m. den 31 december 2007 tillfälligt skall få undantas från handelssystemet. För att kommissionen skall medge ett sådant tillfälligt undantag krävs bl.a. att berörda anläggningar till följd av annan nationell politik kommer att begränsa utsläppen lika mycket som om anläggningarna omfattades av handelssystemet. Vidare kräver kommissionen att anläggningarna underkastas samma krav på övervakning, rapportering och sanktioner som gäller för handelssystemet.

Ett tillfälligt undantag för vissa anläggningar kan vara tänkbart i syfte att ta hänsyn till internationell konkurrens eller oförutsedda händelser under försöksperioden. Att undanta vissa anläggningar i den första perioden är ett övervägande som kräver noggranna analyser av hur de åtgärder som ändå måste genomföras enligt handelsdirektivets artikel 27 kan verifieras. Att en anläggning undantas från handelssystemets första period skall inte ses som en förmån, snarare tvärtom, eftersom möjligheten till kostnadseffektiva åtgärder genom att delta i handeln går förlorad medan åtgärder likväl måste genomföras. Effektiviteten i direktivet främjas av att så många anläggningar som möjligt ingår i



systemet för utsläppshandel. Regeringen bedömer att ytterligare analyser är nödvändiga innan ett slutligt ställningstagande kan göras om Sverige skall utnyttja möjligheten till tillfälligt undantag. På sikt är det önskvärt att handelsdirektivet omfattar så många utsläppskällor som möjligt.

## 7.5 Nya deltagare

**Regeringens bedömning:** Med utsläpp från nya deltagare bör avses utsläpp härrörande från nya anläggningar, ökat kapacitetsutnyttjande och expansion i befintliga anläggningar. Den statistiska osäkerheten bör beaktas. Fördelningen till sådana nya deltagare kan, såvitt nu kan bedömas, uppgå till ca 2–4 miljoner ton koldioxid per år. Fördelningen bör ske gratis och enligt de principer som beskrivs i kapitel 7.2. En förutsättning är att ansökan om tillstånd och fördelning lämnas inför beslutet om fördelning den 30 september 2004 och att regeringen, eller den myndighet som regeringen utser, gör bedömningen att anläggningen kommer att tas i drift under perioden 2005–2007. Regeringen avser att i den nationella fördelningsplanen precisera hur fördelning skall ske till verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd och fördelning efter den 30 september 2004.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens bedömning.

Utredningen föreslår att de anläggningar som får sitt första tillstånd att släppa ut växthusgaser skall ges utsläppsrätter på grundval av riktmärken för specifika utsläpp eller bästa möjliga teknik. Utredningen föreslår dessutom att de anläggningar som får sitt tillstånd för bränslerelaterade utsläpp förnyat på grund av förändringar i verksamheten skall hänvisas till andrahandsmarknaden för utsläppsrätter. De anläggningar som får sina tillstånd för råvarurelaterade utsläpp förnyade på grund av förändringar i verksamheten skall få utsläppsrätter i enlighet med det framtida behovet av utsläppsrätter.

**Remissinstanserna:** *Konkurrensverket* anser att principen att basera fördelningen av utsläppsrätter på historiska volymer kan komma att försvåra eller förhindra nyetablering.

*Svenskt Näringsliv* menar att det är angeläget att en tillräcklig mängd utsläppsrätter avsätts för nya deltagare så att risker för begränsning av tillväxten undanröjs. *Svenska Petroleum Institutet* föreslår att den nationella fördelningsplanen skall inkludera dels verksamheter som varit i drift 1998–2001, dels sådana som antingen tagits i drift efter den 31 december 2001 eller som planeras att tas i drift t.o.m. den första periodens utgång 2007. Nya deltagare erhåller utsläppsrätter för tillkommande råvarurelaterade utsläpp motsvarande de utsläpp som kan nås vid tillämpning av bästa teknik. Nya deltagare erhåller med undantag från vad som stadgas om utsläpp orsakade av nya lagliga krav inga utsläppsrätter för tillkommande bränslerelaterade utsläpp.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt handelsdirektivet avses med s.k. nya deltagare anläggningar som fått tillstånd för utsläpp av växthusgaser eller förnyat sitt tillstånd för utsläpp av växthusgaser efter det att den nationella fördelningsplanen lämnats in till Europeiska

kommissionen den 31 mars 2004. Förslaget till den lag som skall reglera tillståndsgivningen kommer att överlämnas till riksdagen våren 2004. Tillståndsgivningsprocessen kommer därför inte kunna vara avslutad före den 31 mars 2004. Det innebär att samtliga anläggningar i Sverige definieras som nya deltagare enligt EG-direktivet. De verksamhetsutövare som ansökt om tillstånd och om fördelning innan regeringen, eller den myndighet regeringen utser, fattar sitt slutgiltiga beslut om det sammanlagda antalet utsläppsrätter och fördelningen av dessa, bör ges utsläppsrätter enligt samma principer som för existerande anläggningar. Dessa principer presenteras i avsnitt 7.2. Av avsnittet framgår att en åtskillnad bör göras mellan bränslerelaterade och råvarurelaterade koldioxidutsläpp eftersom de sistnämnda inte kan minska på annat sätt än genom minskad produktion. Fördelningen till sådana utsläpp bör baseras på prognoser. För bränslerelaterade utsläpp bör en mer restriktiv ansats väljas. Ett viktigt kriterium i handelsdirektivet är att fördelningsplanen skall innehålla uppgifter om hur hänsyn tas till ren teknik, bl.a. energieffektiv teknik. Enligt regeringens mening är kraftvärmeproduktion en energieffektiv teknik.

I avsnitt 7.2 anges att regeringen även avser att undersöka möjligheten att fördela utsläppsrätter på grundval av riktmärken för specifika utsläpp eller bästa möjliga teknik. En förutsättning är att regeringen bedömer att anläggningen verkligen kommer att uppföras exempelvis genom att beslut om tillstånd enligt miljölagstiftningen är beviljat.

Det kan finnas skäl att skilja på de verksamhetsutövare som bedriver kontinuerlig verksamhet i anläggningar från den 30 september 2004 och de anläggningar som kommer i drift efter den 30 september 2004. Den förstnämnda kategorin anläggningar uppfördes vid en tidpunkt då handelssystemets införande inte säkert kunde förutses. Den andra kategorin anläggningar uppfördes med god kännedom om handelssystemets införande. Verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd att släppa ut växthusgaser och verksamhetsutövare som förnyar sitt tillstånd för anläggningar efter det att den nationella fördelningen fastställts den 30 september 2004 bör kunna anskaffa sitt behov av utsläppsrätter på marknaden. En ensidig svensk hänvisning till marknaden för anläggningarna i Sverige kan emellertid ge negativa effekter på nyetableringen av företag i Sverige. Inför inlämnandet av de nationella fördelningsplanerna till Europeiska kommissionen i mars 2004 är det nödvändigt att studera övriga medlemsstaters villkor för nya deltagare och den samordning som kan komma att ske av kommissionen. Regeringens avser att analysera frågan närmare och ange hur fördelningen för de nya deltagarna skall gå till i den nationella fördelningsplanen.

## 8 Organisatoriska frågor

**Regeringens bedömning:** Genomförandet av handelsdirektivets regelverk för med sig en rad myndighetsuppgifter. Under den inledande fasen bör de uppgifter som gäller tillstånd, fördelning, övervakning, kontroll och information utföras av befintliga myndigheter, framför allt länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Statens energimyndighet. Länsstyrelserna bör ansvara för att meddela tillstånd att släppa ut växthusgaser. Naturvårdsverket bör utses som tillsynsmyndighet och ansvara för besluten om fördelning av utsläppsrätter, för att verksamhetsutövarnas utsläpp övervakas och rapporteras och för att rapporterna kontrolleras samt att sanktionsavgifter beslutas för de verksamhetsutövare som inte överlämnar tillräckligt många utsläppsrätter till staten. Därtill bör Naturvårdsverket tillsammans med Energimyndigheten ansvara för information till verksamhetsutövare och allmänhet m.fl. om handelssystemet. Energimyndigheten bör ansvara för registret för utsläppsrätter. Ett fristående råd bör inrättas under Naturvårdsverket, med representanter från Naturvårdsverket, Energimyndigheten och NUTEK, för att bereda ansökningar om fördelning av utsläppsrätter. Rådet bör även till Naturvårdsverket lämna förslag till beslut om fördelning. Om Naturvårdsverket slutliga beslut avviker från rådets förslag bör beslutet åtföljas av en särskild motivering till den gjorda avvikelserna. Regeringen avser att vidare bereda frågan om inrättandet av en ny myndighet för övergripande administration av fördelning och uppföljning.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Länsstyrelserna eller Affärsverket svenska kraftnät föreslås pröva tillstånd att släppa ut koldioxid. Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att ta emot och bereda ansökningar om fördelning av utsläppsrätter och i samråd med Statens energimyndighet och NUTEK lämna förslag till beslut om fördelning och att utfärda utsläppsrätter ifall inte registerföraren gör det.

**Remissinstanserna:** *Boverket, Svenskt Näringsliv, Jernkontoret, Landsorganisationen i Sverige och S-nätverket för orter med energiintensiv industri* är övervägande positiva till utredningens förslag om en ny myndighet. Bland annat anser instanserna att utsläppshandeln skiljer sig från annan myndighetsverksamhet och de olika uppgifterna bör hållas åtskilda. *Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelserna i Västra Götalands, Västerbottens och Norrbottens län, Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Naturvårdsverket, Banverket, Statens energimyndighet, Verket för näringslivsutveckling och Villaägarnas Riksförbund* är övervägande negativa till utredningens förslag om en ny myndighet. Bland annat ifrågasätts kostnadseffektiviteten av att inrätta en ny myndighet. Flera instanser saknar tillräckligt goda skäl för bildandet av en ny myndighet och anser att befintliga myndigheter skulle administrera systemet. *Affärsverket*

*svenska kraftnät* ifrågasätter att verket skulle vara den registerförande myndigheten då uppgiften ligger utanför verkets verksamhetsområde. *Svenska kraftnät* avstyrker även förslaget att verket skall bli ännu en myndighet för tillståndsprövning av miljörelaterad verksamhet. *Statens energimyndighet* har också svårt att se Svenska kraftnäts roll och anser att de själva skulle vara lämpliga som registerförande myndighet. *VPC* är positiva till att vidare utreda förutsättningar för *VPC* att föra registret. *Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* har svårt att se argumenten för att administration och registerfunktionen för systemet måste hanteras av en myndighet. Fem *länsstyrelser* framför att tillståndsförfarandet bör ges till länsstyrelsen. *Naturvårdsverket* förordar också att länsstyrelserna blir ansvariga för tillståndsprövningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Handel med utsläppsrätter är en helt ny typ av styrmedel. Handelssystemet kommer ha stor betydelse för Sveriges möjlighet att uppfylla internationella åtaganden liksom för de deltagande företagens ekonomi och konkurrenskraft. Hänsyn skall tas till regional balans, sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Genomförandet, den löpande administrationen och utvecklingen av handelssystemet kommer att kräva betydande resurser. Det finns kopplingar till aktiviteter som myndigheter redan i dag ansvarar för. Utredningen anser att handelssystemets betydelse och omfattning gör att en ny myndighet bör skapas för att samordna de uppgifter som behöver utföras och kunna utgöra en oberoende instans framför allt vid beslut om fördelning av utsläppsrätter samt vid uppföljning och utveckling av handelssystemet. Regeringen avser att vidare bereda frågan om behovet av en ny särskild myndighet. Innan ett beslut om en ny myndighet fattas bör noggranna överväganden göras om resurs- och kostnadseffektivitet, m.m.

Handelsdirektivet behöver dock genomföras skyndsamt. Därför bör de uppgifter som behöver utföras nu läggas på befintliga myndigheter, i första hand Länsstyrelserna, Energimyndigheten och Naturvårdsverket. I uppställningen nedan redovisar regeringen en bedömning av vilka myndigheter som tills vidare bör utföra de olika myndighetsuppgifterna. FlexMex2-utredningens förslag och remissinstansernas synpunkter har beaktats.

Den föreslagna uppdelningen ligger i linje med den kompetens som redan i dag finns hos de berörda myndigheterna. Länsstyrelserna har i dag tillsynsansvar för en stor del av de anläggningar som omfattas av handelssystemet och bör kunna hantera företagens ansökningar om tillstånd att släppa ut växthusgaser. Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan och sköter den regelbundna rapportering av utsläpp m.m. som skall göras till FNs klimatkonvention. Dessa uppgifter ligger väl i linje med regeringens bedömning att myndigheten bör utpekas som tillsynsmyndighet och svara för kontroll och efterlevnad samt överensstämmer med de uppgifter verket har enligt miljölagstiftningen. De rapporter om utsläpp av växthusgaser som verksamhetsutövarna skall lämna in bör kunna samordnas med den rapportering som sker till klimatkonventionen. Energimyndigheten bedöms ha nödvändig kompetens för att ansvara för registret som skall hantera både utsläppsrätter inom EU:s handelssystem och Kyotoprotokollets olika utsläppskrediter.

En av hörnstenarna i systemet för handel med utsläppsrätter är proceduren för beslut om fördelning av utsläppsrätter till var och en av de ingående anläggningarna. De enskilda besluten om fördelning fattas på grundval av ansökningar från anläggningsinnehavarna, och grundas på ett antal kriterier som fastställs i lag och förordning. Eftersom en ny myndighet inte hinner skapas för att ansvara för fördelningen bör den initialt hanteras inom ramen för befintliga myndigheter. För att tillgodose kravet på en allsidig beredning av inkomna ansökningar bör ett fristående råd inrättas vid Naturvårdsverket. Rådets uppgift är att bereda ansökningar om tilldelning av utsläppsrätter och lämna förslag till myndighetens beslut. Rådet skall sträva efter enhällighet i de förslag som lämnas till Naturvårdsverket. Om rådet är oenigt skall detta särskilt anges i förslaget till beslut och skiljaktiga meningar skall bifogas förslaget. I rådet ska representanter från berörda myndigheter som Naturvårdsverket, Energimyndigheten och NUTEK ingå. Konstruktionen innebär att rådet är ett rådgivande organ men ingen självständig myndighet, dvs. det är Naturvårdsverket som fattar de slutliga besluten om fördelning. Rådet bör ändå ges en stark ställning. Om Naturvårdsverket väljer att avvika från rådets förslag skall beslutet åtföljas av en särskild motivering till avvikelsen. Reglerna för överklagande av Naturvårdsverkets beslut kan utformas så att besluten normalt överprövas i domstol, utom i de fall det gäller lämplighetsöverväganden då regeringen bör vara överprövningsinstans.

	Nationell fördelningsplan	Tillstånd	Beslut om fördelning	Register	Kontroll och efterlevnad	Rapport till Europeiska kommissionen
<b>Underlag och i tillämpliga fall beredning</b>	NV/STEM/SCB/ FlexMex2	NV	Råd under NV bestående av NV, STEM, NUTEK	STEM	NV	STEM/NV
<b>Beslut</b>	Regeringen	Länsstyrelserna	NV	STEM	NV	Regeringen

Figur 8.1 Regeringens bedömning vad gäller organisation

## 9 Övriga frågor

### 9.1 Relationen mellan olika styrmedel

**Regeringens bedömning:** En övergripande analys och samordning av skilda styrmedel bör göras inom ramen för arbetet med 2004 års kontrollstation i syfte att åstadkomma en effektiv miljöstyrning inom klimatområdet som överensstämmer med Sveriges klimatmål och inom ramen för reformeringen av det svenska energiskattesystemet i syfte att förbättra miljöstyrningen och effektivisera energianvändningen inom näringslivet. Ett viktigt inslag i det fortsatta arbetet är en samordning mellan miljöbalkens regelsystem, energibeskattningen och alternativa styrmedel som handel med elcertifikat och utsläppsrätter samt långsiktiga avtal. Sammantaget bör dessa styrmedel bidra till en miljöstyrning som är förenlig med Sveriges klimatmål och övriga samhällsmål. Biobränslenas konkurrenskraft bör särskilt beaktas. Industrins internationella konkurrenskraft bör beaktas genom att de samlade effekterna av utsläppshandel, energiskatter och övriga styrmedel hålls på en acceptabel nivå.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslår att regeringen utreder förutsättningarna och formerna för en nödvändig samordning av befintliga och föreslagna styrmedel.

**Remissinstanserna:** *Statistiska Centralbyrån, Konsumentverket, Ekonomistyrningsverket, Boverket, Sveriges Geologiska Undersökning, Skogsstyrelsen, Svenskt Näringsliv, Jernkontoret, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, och Svenska Gasföreningen, HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen, Plast- & Kemiföretagen, Företagarförbundet, Villaägarnas Riksförbund och S-nätverket för orter med energiintensiv industri* tillstyrker utredningens förslag.

**Skälen för regeringens bedömning:** FlexMex2-utredningen har enligt sina direktiv i uppgift att undersöka hur användningen av handel med utsläppsrätter kan komma att påverka och samverka med befintlig skattelagstiftning, långsiktiga avtal mellan staten och industrin om reduktion av växthusgaser och certifikathandel för förnybar elproduktion. Delegationen anser att det saknas en överordnad konsekvensanalys och koordinering av hanteringen av olika befintliga och föreslagna styrmedel. En sådan konsekvensanalys och koordinering är nödvändig för att en helhetsbedömning, t.ex. mellan den handlande och den icke-handlande sektorns ansvar för att nå klimatmålen skall kunna göras.

Regeringen instämmer i att flera av de skilda styrmedel som är relevanta på energiområdet – miljöbalkens tillståndsförfarande, skatteinstrumentet, elcertifikat, långsiktiga avtal och handelssystemet – är relevanta för utsläppen av koldioxid och för Sveriges möjligheter att nå det svenska klimatmålet respektive det svenska åtagandet i relation till Kyotoprotokollet. Regeringen vill i sammanhanget erinra om de kontrollstationer för utvärdering av klimatmålet som skall genomföras

åren 2004 och 2008 (prop. 2001/02:55). Om utsläppstrenden visar sig vara mindre gynnsam än vad som förutses i propositionen, eller att de åtgärder som vidtas inte ger väntad effekt kan regeringen föreslå ytterligare åtgärder och/eller vid behov föreslå en omprövning av målet. Vid kontrollstationerna skall en översyn också göras av konsekvenserna för andra samhällsmål såsom sysselsättning, svensk industri och dess konkurrenskraft samt energiförsörjningen. Speciellt skall konsekvenserna för svensk basindustri följas. Jämförelser skall även göras med andra länder avseende utveckling och åtgärder. För närvarande pågår ett arbete hos bl.a. Konjunkturinstitutet, Naturvårdsverket och Energimyndigheten med att ta fram underlag till kontrollstationen för år 2004. Konsekvenser av dagens styrmedel i relation till det nationella målet analyseras således inom ramen för det arbetet.

Regeringens mål är att ett nytt energiskattesystem skall kunna träda i kraft den 1 januari 2005 (prop. 2003/04:1, vol. 1). Det fortsatta arbetet syftar till att söka förbättra miljöstyrningen och effektivisera energianvändningen inom näringslivet. Ett viktigt inslag är en samordning mellan energibeskattningen och alternativa styrmedel, som handel med elcertifikat och utsläppsrätter samt ingåendet av långsiktiga avtal. Miljöekonomiska styrmedel har under 1990-talet och inledningen av 2000-talet varit betydelsefulla för den ökade användningen av biobränslen som skett inom framför allt fjärrvärmesektorn. Regeringen anser att biobränslenas konkurrenskraft även fortsättningsvis särskilt skall beaktas vid utformningen av styrmedel. En effektiv miljöstyrning fordrar också att de svenska styrmedlen utformas så att industrins internationella konkurrenskraft beaktas genom att de samlade effekterna av utsläppshandel, energiskatter och övriga styrmedel hålls på acceptabel nivå. Uppmärksamhet skall ägnas åt utformningen och samordningen av beskattning, handel med utsläppsrätter och andra ekonomiska styrmedel inom energiomvandlingssektorn.

EG:s energiskattedirektiv förväntas träda i kraft i januari 2004. När Europeiska kommissionens formella granskningsförfarande av den svenska elbeskattningen har avslutats och principerna för fördelningen av utsläppsrätter i handelssystemet beslutats kan en samlad bedömning göras av de ekonomiska styrmedlen på energiområdet. Regeringen avser att inom ramen för kontrollstationen 2004 analysera hur de framtida styrmedlen skall utformas för att ge en effektiv miljöstyrning inom klimatområdet, som överensstämmer med Sveriges klimatmål och som samtidigt beaktar industrins internationella konkurrenskraft.

## 9.2 Kvalitetssäkring av statistiken

**Regeringens bedömning:** Arbetet med att kvalitetssäkra statistiken bör utvecklas vidare.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort sett med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Ett antal remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Boverket*, *Vägverket*, *Svenskt Näringsliv* och *Statistiska Centralbyrån*, stöder förslaget om ett utvecklat och förstärkt

kvalitetssäkringsarbete. *Svenska Gruvföreningen* påtalar brister i den officiella statistiken och menar att man som grund för fördelningen i stället borde använda företagens miljörapporter. *LKAB* stöder föreningens förslag. Även *Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* påtalar problemen med osäker statistik, och *Plast- & Kemiföretagen*, *Svenska Kalkföreningen* och *Svensk Mineralindustri* konstaterar felaktigheter i den statistik som framtagits.

**Skälen för regeringens bedömning:** Fördelningen av utsläppsätter skall göras med utgångspunkt i ett antal kriterier i bilaga III till direktivet och kommer att få betydelse för enskilda verksamhetsutövers konkurrensförmåga. Vid användande av historiska utsläpp respektive prognoser om framtida utsläpp som bas för fördelningen av utsläppsätter är det centralt att den fördelade mängden baseras på ett så tillförlitligt underlag som möjligt. Är underlaget felaktigt finns risk för överkompensation av enskilda företag eller sektorer på bekostnad av andra alternativt för en alltför liten fördelning som kan leda till en allvarligt försvagad konkurrenskraft.

Inom ramen för Sveriges förberedelser för genomförandet av Kyotoprotokollet har regeringen givit Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med Statistiska Centralbyrån, Statens energimyndighet och FlexMex2-utredningen samt i samarbete med andra berörda myndigheter utveckla ett nationellt system för rapportering och inventering av utsläpp och upptag av växthusgaser i enlighet med krav i Kyotoprotokollets artikel 5.1. I uppdragets första del ingår att beskriva samtliga krav som Kyotoprotokollet och Marrakeshöverenskommelsen ställer beträffande en parts arbete med inventering och rapportering.

Naturvårdsverket skall vidare identifiera vilka uppgifter som behöver utföras inom ramen för det nationella systemet och lämna förslag på hur insatserna skall fördelas mellan myndigheter och organisationer. Naturvårdsverket skall också beskriva och föreslå de författningsändringar som behöver genomföras och vilka övriga styrfunktioner som behöver inrättas (t.ex. avtal) för att systemet skall kunna upprättas och upprätthållas på såväl kort som lång sikt. Resursåtgången hos olika berörda aktörer för att upprätthålla systemet skall uppskattas. Behov av omfördelningar eller resursförstärkningar skall redovisas och förslag till finansiering skall lämnas. I uppdraget ingår också att beskriva hur en kvalitetssäkring av det nationella systemet kan uppnås.

I uppdragets andra del som skall redovisas den 1 oktober 2005 skall myndigheterna genomföra de förslag som tagits fram i enlighet med den första delen av uppdraget och etablera det nationella systemet.

FlexMex2-utredningen har visat på betydande brister i det statistiska underlaget när det gäller utsläppens storlek i olika anläggningar och sektorer inom den handlande sektorn. Utredningen konstaterar att osäkerheterna beror på såväl tillfälliga som systematiska fel, där metodval och kvalitetssäkringsrutiner för beräkning av utsläppen är avgörande för beräkningen av deras storlek. Baserat på det arbete som skett inom ramen för utredningen har man bedömt att den totala osäkerheten uppgår till plus minus 20 procent för år 2001 för den handlande sektorn och att denna osäkerhet är av samma storlek för perioden 1990 – 2001. För industridelen i den handlande sektorn bedöms



osäkerheten vara plus minus 30 procent. Orsaker till detta är enligt utredningen osäkerheter vid framtagning av data och överlämnande av data från företag, osäkerheter i emissionsfaktorer samt osäkerheter i metodik vid framtagning av svensk energistatistik.

Det är enligt regeringens uppfattning oacceptabelt med en felmarginal av denna storlek. En så stor osäkerhet får betydelse för handelssystemet och den nationella fördelningsplanen och kan också påverka trovärdigheten för det svenska nationella klimatarbetet. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att det kvalitetssäkringsarbete som påbörjats inom ramen för utredningen samt inom ramen för arbetet med det nationella systemet måste utvecklas vidare och utvidgas till att omfatta andra sektorer som medverkar till klimatpåverkande utsläpp. Samarbetet vad avser arbete med prognoser för växthusgasutsläpp bör utvecklas och förstärkas mellan i första hand den för klimatmålet ansvariga myndigheten Naturvårdsverket samt Energimyndigheten och Konjunkturinstitutet. Inom ramen för arbetet med kontrollstationen för klimatmålet skall berörda myndigheter identifiera behovet av utvecklingsinsatser vad avser metodik för projektioner. Om myndigheterna bedömer att det finns ett sådant behov skall de upprätta en plan för vidareutveckling av metodik. Regeringen avser att vid behov av ytterligare kvalitetssäkring av statistik och projektioner uppdra åt berörda myndigheter att genomföra ett sådant arbete.

### 9.3 Avräkning av fördelningen av utsläppsrätter i förhållande till Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet

**Regeringens bedömning:** Fördelningen av utsläppsrätter bör vara förenlig med Sveriges åtagande och vårt ansvar för EU:s gemensamma åtagande enligt Kyotoprotokollet. Fördelningen bör i tillämpliga delar vara i överensstämmelse med den nationella klimatpolitiska strategin. Priset på utsläppsrätter och därmed de faktiska utsläppen från den handlande sektorn i Sverige bestäms av den totala tillgången och efterfrågan inom EU och endast i ringa mån av den i Sverige fördelade mängden utsläppsrätter. I samband med kontrollstationen 2004 bör ett beslut fattas om huruvida och i så fall på vilket sätt en avräkning av utsläpp och fördelning av utsläppsrätter för den handlande sektorn mot Sveriges nationella klimatmål bör ske.

**Utredningens förslag:** Det är den fördelade mängden utsläppsrätter till den handlande sektorn som skall avräknas mot det nationella mål som skall uppnås för perioden 2008–2012. Riksdagen skall vid kontrollstationen år 2004, som komplement, överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.

**Remissinstanserna:** *Konsumentverket, Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet, Chalmers tekniska högskola, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gasföreningen och Svenska Bioenergiföreningen* är positiva till förslaget. *Naturvårdsverket* uppger att verket i samband med

kontrollstationen 2004 tillsammans med andra myndigheter kommer analysera hur det nationella klimatmålet kan fungera ihop med de flexibla mekanismerna.

**Skälen för regeringens bedömning:** Inom ramen för EU:s bördefördelning för att uppnå sitt gemensamma åtagande att minska utsläppen och öka upptagen i kolsänkor så att effekten sammantaget uppgår till motsvarande 8 procent minskning jämfört med 1990 års nivå har Sverige gjort ett bindande åtagande att begränsa utsläppen till högst 104 procent av 1990 års nivå. I riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition *Sveriges Klimatstrategi* (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02: MJU10, rskr. 2001/02:163) anges att de svenska utsläppen av växthusgaser skall som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst 4 procent lägre än utsläppen år 1990. Målet skall uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer. Vid kontrollstationen 2004 avser regeringen, som komplement, överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.

Enligt direktivets bilaga III skall den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas för en period stämma överens med medlemsstaternas skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt beslut 2002/358/EG och Kyotoprotokollet. Därvid skall hänsyn tas till dels vilken andel av de sammanlagda utsläppen dessa utsläppsrätter utgör i jämförelse med utsläpp från källor som inte omfattas av detta direktiv och dels nationell energipolitik, och bör stämma överens med den nationella klimatstrategin. En översiktlig bedömning visar att en fördelning omfattande motsvarande den mängd som anges i kapitel 6 för den handlande sektorn ryms inom Sveriges skyldigheter enligt Kyotoprotokollet och bördefördelningen. En sådan omfattning av den fördelade mängden bedöms också innebära ett hänsynstagande till de energipolitiska målen. Regeringens bedömning av utgångspunkter för minskad klimatpåverkan från energisektorn innebär bl.a. att en begränsning av utsläppen av växthusgaser för energiområdet bör karaktäriseras av kostnadseffektiva åtgärder såväl nationellt som internationellt. De svenska insatserna måste utformas så långt det är möjligt med hänsyn till konkurrenskraft, sysselsättning och välfärd.

I 2002 års klimatproposition redovisade regeringen sin avsikt att göra nödvändiga förberedelser för en svensk tillämpning av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. Förberedelserna skulle avse såväl ett nationellt som ett internationellt system för handel med utsläppsrätter och de projektbaserade mekanismerna med beaktande av utvecklingen inom EU och i synnerhet i Östersjöområdet. Regeringen redovisade också sin avsikt att ha ett nationellt system på plats senast år 2005. Föreliggande proposition redovisar de första stegen i förberedelserna för ett genomförande av handelsdirektivet och därmed att en nationell och internationell marknad för utsläppshandel öppnas.

Det mål som i 2002 års klimatpolitiska beslut knöts till den nationella klimatstrategin gjorde ett uttryckligt undantag för ett tillgodoräknande av flexibla mekanismer. Målet avser utsläpp i Sverige. Utsläppsnivån i Sverige från den handlande sektorn regleras emellertid inte av fördelningen. Den i Sverige fördelade mängden utsläppsrätter är således inte styrande för de faktiska utsläppen från den handlande sektorn, som beroende på kostnader och priser för utsläppsminskningar jämte

anpassning till andra styrmedel och marknadsutsikter kan komma att bli större eller mindre än den fördelade volymen utsläppsrätter. Priset på utsläppsrätter kommer att bestämmas på en marknad inom EU, där den sammanlagda tillgången och efterfrågan blir avgörande för priset på utsläppsrätter. Påverkan av den svenska fördelningen på prisbildningen blir endast ringa. Däremot har den sammanlagda fördelningen av utsläppsrätter i EU betydelse för prissättningen och incitamenten för att vidta utsläppsminskande åtgärder. Europeiska kommissionen har i samverkan med medlemsstaterna att avväga den totala fördelningen mot EU:s gemensamma åtagande och de i direktivet angivna kriterierna. För perioden 2005–2007 saknar EU och Sverige kvantifierade åtaganden eller mål för utsläpp och upptag av klimatpåverkande gaser. Enligt direktivet, som redovisats ovan i kapitel 5, skall fördelningen före 2008 stämma överens med strävandena mot att nå eller att överträffa Kyotoprotokollets mål och bördefördelningens mål för landet ifråga. Vidare bör fördelningen stämma överens med landets nationella klimatstrategi.

Regeringen avser att återkomma till frågan om hur en avräkning av fördelade utsläppsrätter mot Sveriges klimatmål bör utformas samt om hur en avvägning i perioden 2008–2012 mellan den handlande sektorn och andra sektorer utsläppsutrymme kan ske i samband med den kommande kontrollstationen 2004.

## 10 Konsekvensanalys

### 10.1 Förslagets syfte

Denna proposition innehåller förslag och riktlinjer om genomförandet av EG:s direktiv för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (2003/87/EG). Enligt direktivet ska handelssystemet starta den 1 januari 2005. Ett förslag till lag om handel med utsläppsrätter kommer att överlämnas till riksdagen under år 2004. Konsekvenserna för berörda aktörer kommer i stor utsträckning att vara beroende av utformningen av detta lagförslag. Det går således i dagsläget inte att ange de totala konsekvenserna av införandet av handelssystemet i sin helhet. De preliminära konsekvenserna kan emellertid beskrivas i stora drag.

Syftet med ett system för handel med utsläppsrätter är i detta sammanhang att EU och dess medlemsstater ska uppnå sina åtaganden i Kyotoprotokollet på ett kostnadseffektivt sätt. Marginalkostnaderna för att uppnå detta åtagande kommer att jämnas ut i unionen, åtminstone i de delar av ekonomin som omfattas av systemet. Systemet kommer till en början att omfatta koldioxidutsläpp från energisektorn samt energiintensiv industri. Förbränningsanläggningar med en installerad kapacitet som understiger 20 MW omfattas inte av systemet. Inom hela EU omfattas enligt en uppskattning 4000–5000 anläggningar. I Sverige omfattas ca 300 anläggningar. Dessa anläggningar kommer att tillåtas att handla med utsläppsrätter i syfte att på billigast möjliga sätt möta kravet att varje år täcka sina utsläpp med utsläppsrätter.

Enligt Europeiska kommissionens beräkningar kommer införandet av ett handelssystem i EU innebära att kostnaderna för att uppnå EU:s åtagande i Kyotoprotokollet minskas med 35 procent jämfört med om utsläppsminskning sker inom respektive medlemsstat enligt EU:s bördefördelning<sup>8</sup>. I Sverige beräknas av FlexMex2-utredningen handelssystemet innebära att kostnaderna för att uppnå åtagandet i Kyotoprotokollet blir 1–3 miljarder kronor lägre per år än i en situation utan ett handelssystem. I ett begränsat handelssystem kommer de sektorer som tillåts att handla att gynnas i strukturomvandlingen på bekostnad av övriga sektorer. Tillväxten relativt övriga sektorer stärks vid ett lågt pris på utsläppsrätter. Raffinaderisektorn kommer dock att missgynnas till följd av en minskad efterfrågan på petroleumprodukter. Effekten på sysselsättning och förädlingsvärde i de övriga sektorerna som ingår i handelssystemet kommer att bero på priset på utsläppsrätterna. Den internationella konkurrenskraften kan komma att påverkas negativt för vissa sektorer när handelssystemet införs, beroende på vilken fördelning av utsläppsrätter anläggningarna får och vilket pris som bildas på marknaden för utsläppsrätter. Med handelssystemet kommer dock effekterna av utsläppsrestriktioner på den internationella konkurrenskraften att bli mindre än om handelsmöjligheten inte existerade.

### 10.3 Konsekvenser för små och medelstora företag

Eftersom denna proposition inte innehåller konkreta lagförslag är det svårt att närmare bedöma konsekvenserna för företagen. Handelssystemet kommer att omfatta både små och stora företag inom energisektorn och energiintensiv industri. Cirka 300 anläggningar har totalt identifierats i Sverige som omfattas av direktivet. Systemet minskar företagets kostnader för att minska koldioxidutsläppen under förutsättning att det svenska och europeiska åtagandet i Kyotoprotokollet skall uppnås. Handelssystemet kommer emellertid att föra med sig vissa administrativa pålagor. De allra minsta anläggningarna kommer inte att ingå i handelssystemet eftersom omfattningen är begränsad, bl. a. för att de administrativa kostnaderna för dem bedöms bli för stora i förhållande till den miljönytta som skulle kunna uppnås av att små anläggningar ingår i systemet.

De verksamhetsutövare vars anläggningar omfattas av handelssystemet måste ansöka om tillstånd att få släppa ut växthusgaser. Tillståndsförfarandet kan inte jämföras med den miljöprövning enligt miljöbalken som dessa anläggningar genomgår redan i dag utan bör snarare jämföras med länsstyrelsernas tillsynsuppgifter. De berörda verksamhetsutövarna kommer även att få ansöka om fördelning av utsläppsrätter. Dessa två ansökningsprocedurer kommer möjligen att kunna slås ihop till en. En enkel ansökningsprocedur och elektronisk

<sup>8</sup> EG-kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgas inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, KOM (23001) 581 slutlig

hantering av ansökningar kan underlätta administrationen för företagen. Varje år kommer det att ställas krav på att verksamhetsutövarna rapporterar sina utsläpp till aktuell myndighet och att de överlämnar motsvarande mängd utsläppsrätter. Rapportering av utsläppsdata sker redan i dag på årsbas. Möjligheten för anläggningarna att samordna sin utsläppsrapportering kommer att undersökas vidare. Elektronisk rapportering kan underlätta administrationen för företagen. Om utsläppen överstiger antalet utsläppsrätter kommer verksamhetsutövaren att åläggas att betala avgift motsvarande 40 euro per ton koldioxidekvivalenter. För att åtnjuta de effektivitetsvinster som handelssystemet medför kan verksamhetsutövarna köpa eller sälja utsläppsrätter. Hur denna handel kommer att organiseras skall inte regleras och beror på hur marknaden kommer att agera. Det kommer att vara en uppgift för marknadens aktörer att t.ex. sätta upp en börs eller liknande för utsläppsrätter. Verksamhetsutövarna kan välja att själva avsätta tid för transaktionerna eller att anlita mäklare eller andra mellanhänder.

Den administrativa bördan kan i viss mån minskas om flera verksamhetsutövare väljer att gå samman i en sammanslutning och utse en förtroendeman som tar hand om utfärdade utsläppsrätter och ser till att de varje år överlämnas till aktuell myndighet.

Oberoende av hur aktörerna i systemet organiserar sig kommer administrativa kostnader för handeln att uppstå, men dessa kan i vissa fall minimeras.

#### 10.4 Övriga konsekvenser

I kapitel 8 anges vilka administrativa uppgifter som handelssystemet medför och vilka myndigheter som bör få ansvar för dessa uppgifter. FlexMex2-utredningen har gjort en uppskattning av de administrativa kostnaderna för dessa uppgifter. För perioden 2005–2007 bedömer delegationen att kostnaderna kommer att uppgå till mellan 15 och 20 miljoner kronor.

Införandet av ett europeiskt handelssystem kommer att omfördela utsläppen av koldioxid inom Europa. Detta kan för Sveriges del medföra både positiva och negativa effekter. Den miljöpåverkan som sker bör ses både i ett nationellt och regionalt perspektiv beroende på miljöpåverkans natur.

I den utsträckning handelssystemet leder till minskad användning av fossila bränslen i Sverige, kan detta ge positiva effekter på miljö kvalitetsmålen ”Frisk luft” och ”Bara naturlig försurning” genom att svaveldioxid- och kväveoxidutsläpp minskar. Samtidigt påverkas situationen i Sverige också starkt av gränsöverskridande luftföroreningar från kringliggande länder.

Energipriserna, inklusive priset på el, förväntas öka till följd av att det uppstår en kostnad för att släppa ut koldioxid. Priset på koldioxid förväntas dock bli lägre vid införandet av handelssystemet än om medlemsstaterna hade valt att uppnå sina koldioxidbegränsningar utan ett handelssystem. Ökade elpriser kan leda till en dämpad efterfrågan på el och i ett europeiskt perspektiv leder detta till minskad kolkondensbaserad elproduktion på marginalen.



## EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2003/87/EG

av den 13 oktober 2003

## om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR  
ANTAGIT DETTA DIREKTIV

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

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

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

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

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

av följande skäl:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

#### Artikel 1

##### Syfte

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

#### Artikel 2

##### Tillämpningsområde

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

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

#### Artikel 3

##### Definitioner

I detta direktiv avses med

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

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

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

#### Artikel 4

### Tillstånd för utsläpp av växthusgaser

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

#### Artikel 5

### Ansökningar om tillstånd för utsläpp av växthusgaser

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

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

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

#### Artikel 6

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

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

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

2. Tillstånd för utsläpp av växthusgaser skall innehålla följande:

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

#### Artikel 7

### Förändringar av anläggningarna

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

#### Artikel 8

### Samordning med direktiv 96/61/EG

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

#### Artikel 9

### Nationell fördelningsplan

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

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

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

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

#### Artikel 10

### Fördelningsmetod

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

#### Artikel 11

### Fördelning och utfärdande av utsläppsrätter

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

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

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

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

#### Artikel 12

### Överlåtelse, överlämnande och annullering av utsläppsrätter

1. Medlemsstaterna skall se till att utsläppsrätter kan överlåtas mellan

a) personer inom gemenskapen,

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

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

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

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

#### Artikel 13

### Utsläppsrätternas giltighet

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

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

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

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

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

#### Artikel 14

### Riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp

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

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

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

#### Artikel 15

### Kontroll

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

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

#### Artikel 16

### Påföljder

1. Medlemsstaterna skall fastställa regler om påföljder för överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv och vidta de åtgärder som krävs för att se till att dessa regler tillämpas. Påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna skall anmäla dessa bestämmelser till kommissionen senast den 31 december 2003 och alla senare ändringar av dem så snart som möjligt.

2. Medlemsstaterna skall se till att namnen offentliggörs på de verksamhetsutövare som bryter mot kraven på överlämnande av tillräckligt många utsläppsrätter enligt artikel 12.3.

3. Medlemsstaterna skall se till att verksamhetsutövare som inte senast den 30 april varje år överlämnar tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka utsläppen under det föregående året åläggs att betala en avgift för de överskridande utsläppen. Avgiften skall vara 100 euro för varje ton koldioxidkvalitativt som släpps ut från anläggningen och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för. Betalning av avgiften får inte befria verksamhetsutövaren från skyldigheten att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de överskridande utsläppen, när denne skall överlämna utsläppsrätter för det följande kalenderåret.

4. Under den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 skall medlemsstaterna tillämpa ett lägre avgiftsbelopp på 40 euro för varje ton koldioxidkvalitativt som släpps ut från anläggningen och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för. Betalning av avgiften får inte befria verksamhetsutövaren från skyldigheten att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de överskridande utsläppen, när denne skall överlämna utsläppsrätter för det följande kalenderåret.

#### Artikel 17

### Tillgång till information

Beslut om fördelning av utsläppsrätter och sådana rapporter om utsläpp som krävs enligt tillståndet för utsläpp av växthusgaser och som innehas av den behöriga myndigheten skall göras tillgängliga för allmänheten av denna myndighet, med de begränsningar som fastställs i artikel 3.3 och artikel 4 i direktiv 2003/4/EG.

#### Artikel 18

### Behörig myndighet

Medlemsstaterna skall vidta de administrativa åtgärder som krävs, däribland att utse en eller flera lämpliga behöriga myndigheter för att genomföra bestämmelserna i detta direktiv. Om fler än en behörig myndighet utses, måste myndigheternas verksamhet inom ramen för detta direktiv samordnas.

#### Artikel 19

### Register

1. Medlemsstaterna skall sörja för att ett register upprättas och förs i syfte att se till att utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter redovisas korrekt. Medlemsstaterna får föra sina register inom ramen för ett gemensamt system tillsammans med en eller flera andra medlemsstater.

2. Alla personer har rätt att inneha utsläppsrätter. Registret skall vara tillgängligt för allmänheten och omfatta separata konton för redovisningen av de utsläppsrätter som innehas av varje person till och från vilken utsläppsrätter utfärdas eller överläts.

3. För att genomföra detta direktiv skall kommissionen anta en förordning i enlighet med förfarandet i artikel 23.2 för införande av ett standardiserat och säkert system av register i form av standardiserade elektroniska databaser som innehåller gemensamma uppgifter för spårning av utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter, för att i förekommande fall ge allmänheten tillgång till register, garantera sekretess och se till att inga överlåtelser genomförs som är oförenliga med skyldigheter enligt Kyotoprotokollet.

#### Artikel 20

##### Central förvaltare

1. Kommissionen skall utse en central förvaltare, som skall föra en oberoende transaktionsförteckning, i vilken utfärdande, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter redovisas.

2. Den centrala förvaltaren skall genomföra automatiska kontroller av varje transaktion i registren med hjälp av den oberoende transaktionsförteckningen, för att se till att inga oegentligheter uppkommer vid utfärdandet, överlåtelsen eller annulleringen av utsläppsrätter.

3. Om oegentligheter framkommer vid en automatisk kontroll, skall den centrala förvaltaren underrätta den eller de berörda medlemsstaterna, som inte får registrera den ifrågasatta transaktionen eller ytterligare transaktioner med de berörda utsläppsrätterna förrän oegentligheterna undanröjts.

#### Artikel 21

##### Medlemsstaternas rapportering

1. Medlemsstaterna skall varje år överlämna en rapport till kommissionen om tillämpningen av detta direktiv. I rapporten skall särskild uppmärksamhet ägnas metoderna för fördelning av utsläppsrätter, förändring av register, tillämpningen av riktlinjerna om övervakning och rapportering, kontrollen samt frågor som gäller efterlevnaden av direktivet och eventuell beskattning av utsläppsrätter. Den första rapporten skall skickas till kommissionen senast den 30 juni 2005. Den skall sammanställas på grundval av ett frågeformulär eller en mall som skall utformas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 6 i direktiv 91/692/EEG. Detta frågeformulär eller denna mall skall sändas till medlemsstaterna minst sex månader innan tidsfristen för inlämnandet av den första rapporten löper ut.

2. Kommissionen skall på grundval av de rapporter som avses i punkt 1 inom tre månader från det att rapporterna inkommit från medlemsstaterna offentliggöra en rapport om tillämpningen av detta direktiv.

3. Kommissionen skall organisera ett informationsutbyte mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter om utvecklingen av fördelningen av utsläppsrätter, förändring av register, övervakning, rapportering, kontroll och efterlevnad.

#### Artikel 22

##### Ändringar av bilaga III

Kommissionen får för perioden 2008–2012 i enlighet med förfarandet i artikel 23.2 ändra bilaga III, med undantag för kriterierna 1, 5 och 7, på grundval av de rapporter som avses i artikel 21 och de erfarenheter som görs vid tillämpningen av direktivet.

#### Artikel 23

##### Kommitté

1. Kommissionen skall biträdas av den kommitté som inrättats med stöd av artikel 8 i beslut 93/389 EEG.

2. När det hänvisas till denna punkt skall artiklarna 5 och 7 i beslut 1999/468/EG tillämpas, med beaktande av bestämmelserna i artikel 8 i det beslutet.

Den tid som avses i artikel 5.6 i beslut 1999/468/EG skall vara tre månader.

3. Kommittén skall själv anta sin arbetsordning.

#### Artikel 24

##### Förfaranden för unilateralt införande av ytterligare verksamheter och gaser

1. Från och med 2008 får medlemsstaterna tillämpa handel med utsläppsrätter i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv för verksamheter, anläggningar och växthusgaser som inte anges i bilaga I, förutsatt att kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 23.2 godkänner att sådan verksamhet, sådana anläggningar och växthusgaser inbegrips, med beaktande av alla relevanta kriterier, särskilt konsekvenserna för den inre marknaden, möjliga snedvridningar av konkurrensen, systemets miljömässiga integritet och det planerade övervaknings- och rapporteringssystemets tillförlitlighet.

Från och med 2005 får medlemsstaterna på samma villkor tillämpa handel med utsläppsrätter för anläggningar som bedriver sådan verksamhet som anges i bilaga I under de kapacitetsgränser som anges i bilagan.

2. Fördelning av utsläppsrätter till anläggningar som bedriver sådan verksamhet skall specificeras i den nationella fördelningsplan som avses i artikel 9.



3. Kommissionen får på eget initiativ eller skall på begäran av en medlemsstat anta riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp från verksamheter, anläggningar och växthusgaser som inte anges i bilaga I, i enlighet med förfarandet i artikel 23.2, om övervakningen och rapporteringen av dessa utsläpp kan göras med tillräcklig noggrannhet.

4. Om sådana åtgärder införs, skall det vid översyn enligt artikel 30 även övervägas om bilaga I bör ändras, så att den på ett enhetligt sätt omfattar utsläpp från dessa verksamheter i hela gemenskapen.

#### Artikel 25

### Kopplingar till andra system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser

1. Avtal bör slutas med de tredje länder som anges i bilaga B till Kyotoprotokollet och som har ratificerat protokollet, för att möjliggöra ömsesidigt erkännande av utsläppsrätter mellan gemenskapens system och andra system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med de regler som fastställs i artikel 300 i fördraget.

2. Om ett sådant avtal som avses i punkt 1 har ingåtts, skall kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 23.2 utarbeta erforderliga bestämmelser om ömsesidigt erkännande av utsläppsrätter inom ramen för det avtalet.

#### Artikel 26

### Ändring av direktiv 96/61/EG

I direktiv 96/61/EG skall följande stycken läggas till i artikel 9.3:

”Om utsläppen av växthusgaser från en anläggning fastställs i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (\*) för en verksamhet som bedrivs vid denna anläggning, skall tillståndet inte omfatta utsläppsgränsvärden för direkta utsläpp av denna gas, såvida inte detta är nödvändigt för att förhindra betydande lokala föroreningar.

För verksamheter som förtecknas i bilaga I till direktiv 2003/87/EG får medlemsstaterna välja att inte införa krav på effektiv energianvändning för förbränningsanläggningar eller andra anläggningar som avger koldioxid på platsen.

Vid behov skall de behöriga myndigheterna ändra tillståndet enligt vad som är lämpligt.

De tre föregående styckena skall inte tillämpas på anläggningar som är tillfälligt undantagna från systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen i enlighet med artikel 27 i direktiv 2003/87/EG.

(\*) EUT L 275, 25.10.2003, s. 32.”

#### Artikel 27

### Tillfälligt undantag för vissa anläggningar

1. Medlemsstaterna får hos kommissionen ansöka om att anläggningar tillfälligt skall undantas från gemenskapens system fram till och med den 31 december 2007. I ansökningarna skall varje sådan anläggning anges, och ansökningarna skall offentliggöras.

2. Om kommissionen, efter att ha beaktat eventuella synpunkter från allmänheten på en sådan ansökan, i enlighet med förfarandet i artikel 23.2 finner att anläggningarna

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

skall kommissionen medge ett tillfälligt undantag från gemenskapens system för dessa anläggningar.

Det måste garanteras att det inte sker någon snedvridning av den inre marknaden.

#### Artikel 28

### Bildande av sammanslutningar

1. Medlemsstaterna får tillåta att verksamhetsutövare för de anläggningar där det bedrivs en av de verksamheter som anges i bilaga I bildar en sammanslutning av anläggningar med samma verksamhet under den period som anges i artikel 11.1 och/eller den första femårsperiod som anges i artikel 11.2 i enlighet med punkterna 2–6 i denna artikel.

2. Verksamhetsutövare som bedriver en verksamhet som anges i bilaga I och som vill bilda en sammanslutning skall lämna in en ansökan till den behöriga myndigheten och ange vilka anläggningar som de önskar skall ingå i sammanslutningen och under vilken tidsperiod samt lägga fram bevis för att en förtroendeman kommer att fullgöra skyldigheterna enligt punkterna 3 och 4.

3. Verksamhetsutövare som önskar bilda en sammanslutning skall utse en förtroendeman

- a) till vilken det totala antalet utsläppsrätter skall utfärdas, beräknat per anläggning som verksamhetsutövarna har, genom undantag från artikel 11,
- b) som skall ansvara för överlämnandet av utsläppsrätter motsvarande de totala utsläppen från anläggningar i sammanslutningen genom undantag från artiklarna 6.2 e och 12.3, och
- c) som inte skall ha rätt att göra ytterligare överlåtelse om en verksamhetsutövars rapport inte har befunnits vara tillfredsställande enligt andra stycket i artikel 15.

4. Förtroendemannen skall vara underkastad de påföljder som fastställts för överträdelse av kraven på överlämnande av tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka de totala utsläppen från anläggningarna i sammanslutningen, genom undantag från artikel 16.2–16.4.

5. En medlemsstat som vill tillåta att det bildas en eller flera sammanslutningar skall lämna in den ansökan som avses i punkt 2 till kommissionen. Utan att det påverkar tillämpningen av fördraget, får kommissionen inom tre månader efter mottagandet avslå en ansökan som inte uppfyller kraven i detta direktiv. Skälen till ett sådant beslut skall anges. Vid avslag får medlemsstaten tillåta att det bildas en sammanslutning endast om föreslagna ändringar godkänns av kommissionen.

6. Om förtroendemannen inte rättar sig efter de påföljder som anges i punkt 4, skall alla verksamhetsutövare för anläggningarna i sammanslutningen hållas ansvariga enligt artikel 12.3 och artikel 16 för utsläpp från sina egna anläggningar.

#### Artikel 29

#### Force majeure

1. Under den period som anges i artikel 11.1 får medlemsstaterna ansöka hos kommissionen om att ytterligare utsläppsrätter skall utfärdas för vissa anläggningar under omständigheter som faller inom ramen för force majeure. Kommissionen skall avgöra huruvida force majeure föreligger och i så fall tillåta att medlemsstaten utfärdar ytterligare icke-överlåtbara utsläppsrätter till dessa anläggningars verksamhetsutövare.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av fördraget skall kommissionen senast den 31 december 2003 utarbeta riktlinjer om de omständigheter då force majeure skall anses föreligga.

#### Artikel 30

#### Översyn och vidare utveckling

1. På grundval av de framsteg som gjorts i fråga om övervakningen av utsläpp av växthusgaser får kommissionen senast den 31 december 2004 till Europaparlamentet och rådet överlämna ett förslag om att ändra bilaga I, så att den innefattar andra verksamheter och utsläpp av de andra växthusgaser som anges i bilaga II.

2. På grundval av erfarenheterna av tillämpningen av detta direktiv och de framsteg som gjorts i fråga om övervakningen av utsläpp av växthusgaser, skall kommissionen med hänsyn till den internationella utvecklingen sammanställa en rapport om tillämpningen av detta direktiv och därvid beakta

- a) hur och huruvida bilaga I bör ändras, så att den innefattar andra relevanta sektorer, bland annat kemisk industri, aluminiumindustrin och transportsektorn, andra verksamheter och utsläpp av de andra växthusgaser som anges i bilaga II, i syfte att ytterligare öka systemets ekonomiska effektivitet,
- b) kopplingen mellan gemenskapens handel med utsläppsrätter och den internationella handeln med utsläppsrätter som kommer att inledas 2008,
- c) ytterligare harmonisering av fördelningsmetoden (inbegripet auktionering efter 2012) och kriterierna för de nationella fördelningsplaner som avses i bilaga III,
- d) utnyttjandet av tillgodohavanden från projektbaserade mekanismer,
- e) sambandet mellan handeln med utsläppsrätter och annan politik och andra åtgärder som genomförs i samma syfte på medlemsstats- och gemenskapsnivå, inbegripet beskattning,
- f) om det är lämpligt att införa ett gemensamt register för hela gemenskapen,
- g) nivån för påföljderna för alltför stora utsläpp, med beaktande av bland annat inflationen,
- h) hur marknaden för utsläppsrätter fungerar, särskilt eventuella störningar på marknaden,
- i) hur gemenskapens system skall anpassas till en utvidgad europeisk union,
- j) bildande av sammanslutningar,
- k) den praktiska genomförbarheten när det gäller att utveckla riktmärken för hela gemenskapen vilka skall ligga till grund för fördelningen med beaktande av bästa tillgängliga teknik och kostnadsnyttoanalys.

Kommissionen skall överlämna rapporten till Europaparlamentet och rådet senast den 30 juni 2006, vid behov åtföljd av förslag.

3. Det är önskvärt och viktigt att koppla de projektbaserade mekanismerna, inklusive gemensamt genomförande och mekanismen för en ren utveckling, till gemenskapens system för att uppnå målen att både minska de globala utsläppen av växthusgas och uppnå kostnadseffektivitet i gemenskapens system. Därför kommer utsläppstillgodohavandena från de projektbaserade mekanismerna att erkännas för användning i detta system enligt de närmare bestämmelser som antas av Europaparlamentet och rådet på förslag från kommissionen, vilka bör tillämpas parallellt med gemenskapens system 2005. Utnyttjandet av mekanismerna skall i enlighet med relevanta bestämmelser i Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen fungera som komplement till inhemska åtgärder.

*Artikel 31*

**Genomförande**

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 31 december 2003. De skall genast underrätta kommissionen om detta. Kommissionen skall underrätta de övriga medlemsstaterna om dessa lagar och andra författningar.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texten till de bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv. Kommissionen skall underrätta de övriga medlemsstaterna om detta.

*Artikel 32*

**Ikraftträdande**

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

*Artikel 33*

**Adressater**

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Luxemburg den 13 oktober 2003.

*På Europaparlamentets vägnar*

P. COX

*Ordförande*

*På rådets vägnar*

G. ALEMANN

*Ordförande*



## BILAGA I

## VERKSAMHETSKATEGORIER SOM AVSES ARTIKLARNA 2.1, 3, 4, 14.1, 28 OCH 30

1. Anläggningar eller delar av anläggningar som används för forskning, utveckling och provning av nya produkter och processer omfattas inte av detta direktiv.
2. Nedan angivna tröskelvärden avser normalt sett produktionskapacitet eller produktion. Om samma verksamhetsutövare utövar flera verksamheter som omfattas av samma rubrik inom en och samma anläggning eller på en och samma plats, skall dessa verksamheters produktionskapacitet räknas samman.

Verksamhet	Växthusgaser
<i>Energisektorn</i>	
Förbränningsanläggningar med en tillförd effekt på mer än 20 MW (med undantag för anläggningar för hantering av farligt avfall och kommunalt avfall).	Koldioxid
Mineraloljeraffinaderier.	Koldioxid
Koksverk.	Koldioxid
<i>Produktion och bearbetning av järmetaller</i>	
Anläggningar för rostning och sintring av metallhaltig malm (inklusive svavelhaltig malm).	Koldioxid
Anläggningar för tackjärns- eller ståltillverkning (primär- eller sekundärsältning) inklusive stränggjutning, med en kapacitet som överstiger 2,5 ton per timme.	Koldioxid
<i>Mineralindustrin</i>	
Anläggningar för produktion av cementklinker i roterugn med en produktionskapacitet som överstiger 500 ton per dag, eller av kalk i roterugn med en produktionskapacitet som överstiger 50 ton per dag eller i andra typer av ugnar med en produktionskapacitet som överstiger 50 ton per dag.	Koldioxid
Anläggningar för produktion av glas, inklusive sådana som är avsedda för tillverkning av glasfibrer, med en smältningskapacitet som överstiger 20 ton per dag.	Koldioxid
Anläggningar för tillverkning av keramiska produkter genom bränning, i synnerhet takpannor, tegel, eldfast sten, kakel, stengods eller porslin med en produktionskapacitet som överstiger 75 ton per dygn och/eller en ugnskapacitet som överstiger 4 m <sup>3</sup> och med en sättningsdensitet på mer än 300 kg/m <sup>3</sup> per ugn.	Koldioxid
<i>Annan verksamhet</i>	
Industriella anläggningar för framställning av	Koldioxid
a) pappersmassa av trä eller andra fibermaterial,	
b) papper och papp, där produktionskapaciteten överstiger 20 ton per dag.	Koldioxid

## BILAGA II

## VÄXTHUSGASER SOM AVSES I ARTIKLARNA 3 OCH 30

Koldioxid (CO<sub>2</sub>)  
Metan (CH<sub>4</sub>)  
Dikväveoxid (N<sub>2</sub>O)  
Fluorkolväten (HFC)  
Perfluorkolväten (PFC)  
Svavelhexafluorid (SF<sub>6</sub>)

## BILAGA III

## KRITERIER FÖR DE NATIONELLA FÖRDELNINGSPLANER SOM AVSES I ARTIKEL 9, 22 OCH 30

1. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas för en period skall stämma överens med medlemsstatens skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt beslut 2002/358/EG och Kyotoprotokollet, varvid hänsyn skall tas till dels vilken andel av de sammanlagda utsläppen dessa utsläppsrätter utgör i jämförelse med utsläpp från källor som inte omfattas av detta direktiv och dels nationell energipolitik, och bör stämma överens med den nationella klimatstrategin. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall inte vara större än vad som kan förväntas behövas för en strikt tillämpning av kriterierna i denna bilaga. Före 2008 skall mängden stämma överens med strävandena mot att nå eller överträffa respektive medlemsstats mål enligt beslut 2002/358/EG och Kyotoprotokollet.
2. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall stämma överens med bedömningen av faktiska och planerade framsteg mot uppfyllandet av medlemsstaternas bidrag till gemenskapens åtaganden enligt beslut 93/389/EEG.
3. De mängder utsläppsrätter som fördelas skall stämma överens med möjligheterna, bland annat de tekniska möjligheterna, för de verksamheter som omfattas av detta system att minska utsläppen. Medlemsstaterna får grunda sin fördelning av utsläppsrätter på den genomsnittliga mängden utsläpp av växthusgaser per produkt inom varje verksamhet och på vilka framsteg som kan uppnås inom varje verksamhet.
4. Planen skall stämma överens med övrig gemenskapslagstiftning och gemenskapens övriga politiska styrmedel. Hänsyn skall tas till oundvikliga utsläppsökningar till följd av nya krav i lagstiftningen.
5. Planen skall inte göra skillnad mellan företag eller sektorer på ett sätt som otillbörligt gynnar vissa företag eller verksamheter i enlighet med kraven i fördraget, i synnerhet artiklarna 87 och 88 i detta.
6. Planen skall innehålla uppgifter om hur nya deltagare skall kunna inträda i gemenskapens system i den berörda medlemsstaten.
7. Planen får beakta tidigare vidtagna åtgärder och skall innehålla uppgifter om hur dessa åtgärder beaktas. Medlemsstaterna får använda sig av riktmärken grundade på referensdokument om bästa tillgängliga teknik när de utarbetar sina nationella fördelningsplaner, och dessa riktmärken kan innehålla beaktanden av tidigare vidtagna åtgärder.
8. Planen skall innehålla uppgifter om hur hänsyn tas till ren teknik, bland annat energieffektiv teknik.
9. Planen skall ge allmänheten möjlighet att lämna synpunkter och innehålla uppgifter om arrangemangen för beaktande av dessa synpunkter, innan beslut fattas om fördelning av utsläppsrätter.
10. Planen skall innehålla en förteckning över de anläggningar som omfattas av detta direktiv tillsammans med de mängder utsläppsrätter som avses tilldelas var och en.
11. Planen får innehålla information om hur befintlig konkurrens från länder eller enheter utanför unionen kommer att beaktas.

## BILAGA IV

## DE PRINCIPER FÖR ÖVERVAKNING OCH RAPPORTERING SOM AVSES I ARTIKEL 14.1

**Övervakning av koldioxidutsläpp**

Utsläppen skall övervakas antingen genom beräkning eller med hjälp av mätningar.

**Beräkning**

För beräkning av utsläpp skall följande formel användas:

$$\text{Verksamhetsuppgifter} \times \text{emissionsfaktor} \times \text{oxidationsfaktor}$$

Verksamhetsuppgifter (bränsleförbrukning, produktionstakt osv.) skall övervakas utgående från leveransdata eller mätningar.

Allmänt vedertagna emissionsfaktorer skall tillämpas. Verksamhetsspecifika emissionsfaktorer kan godtas för alla bränslen. Standardvärden kan godtas för alla bränslen utom för icke-kommersiella sådana (avfallsbränslen som däck och processgaser från industrianläggningar). Flötsspecifika standardvärden för kol samt EU-specifika respektive tillverkarlandspecifika standardvärden för naturgas kräver ytterligare utveckling. Standardvärden från FN:s internationella klimatpanel (IPCC) kan godtas för raffinaderiprodukter. Emissionsfaktorn för biomassa skall vara noll.

Om emissionsfaktorn inte beaktar huruvida delar av kolet är oxiderat eller inte, skall dessutom en oxidationsfaktor tillämpas. Om verksamhetsspecifika emissionsfaktorer har beräknats, som redan tar hänsyn till oxidation, behöver oxidationsfaktorn inte tillämpas.

Standardvärden för oxidationsfaktorn som utvecklats i enlighet med direktiv 96/61/EG skall tillämpas, om inte verksamhetsutövaren kan visa att verksamhetsspecifika faktorer är mer exakta.

En separat beräkning skall genomföras för varje verksamhet, anläggning och bränsle.

**Mätning**

Mätning av utsläpp skall göras med hjälp av standardmetoder eller allmänt vedertagna metoder och styrkas genom kompletterande beräkningar av utsläppen.

**Övervakning av utsläpp av andra växthusgaser**

Standardiserade eller allmänt vedertagna metoder skall tillämpas. De skall utarbetas av kommissionen i samråd med samtliga berörda parter och godkännas i enlighet med förfarandet i artikel 23.2.

**Rapportering av utsläpp**

Varje verksamhetsutövare skall tillhandahålla följande uppgifter i sin rapport från en anläggning:

- A) Uppgifter rörande anläggningen, bland annat följande:
  - Anläggningens namn.
  - Dess adress, med postnummer och land.
  - Typ av och antal verksamheter som omfattas av bilaga I och som bedrivs inom anläggningen.
  - Adress, telefonnummer, fax och e-postadress till en kontaktperson.
  - Namn på anläggningens ägare samt eventuellt moderföretag.
- B) För varje verksamhet som omfattas av bilaga I och som bedrivs inom den anläggning för vilken utsläppen beräknas:
  - Verksamhetsuppgifter.
  - Emissionsfaktorer.
  - Oxidationsfaktorer.
  - Sammanlagda utsläpp.
  - Osäkerhet.
- C) För varje verksamhet som omfattas av bilaga I och som bedrivs inom den anläggning för vilken utsläppen mäts:
  - Sammanlagda utsläpp.
  - Uppgifter om mätmetodernas tillförlitlighet.
  - Osäkerhet.
- D) För utsläpp från förbränning skall rapporten dessutom innehålla oxidationsfaktorn, såvida inte oxidationen redan tagits med i beräkningen vid utvecklingen av verksamhetsspecifika emissionsfaktorer.

Medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att samordna rapporteringskraven med befintliga rapporteringskrav, i syfte att i möjligaste mån minska företagens rapporteringsböroda.

## BILAGA V

## DE KRITERIER FÖR KONTROLL SOM AVSES I ARTIKEL 15

**Allmänna principer**

1. Utsläppen från varje verksamhet som anges i förteckningen i bilaga I skall kontrolleras.
2. Kontrollförfarandet skall omfatta granskning av den rapport som sammanställts i enlighet med artikel 14.3 och av övervakningen under det föregående året. Det skall också omfatta en kontroll av huruvida övervakningssystemen och de rapporterade uppgifterna och den information som ges om utsläppen är tillförlitliga, trovärdiga och korrekta, i synnerhet följande:
  - a) De rapporterade uppgifterna om verksamheterna samt de mätningar och beräkningar som ligger till grund för dessa uppgifter.
  - b) Val och användning av emissionsfaktorer.
  - c) De beräkningar som ligger till grund för fastställandet av de sammanlagda utsläppen.
  - d) Om mätning tillämpas: de valda mätmetodernas lämplighet och användning.
3. Rapporterade utsläpp får endast valideras, om det är möjligt att med hjälp av tillförlitliga och trovärdiga uppgifter fastställa utsläppen med en hög grad av säkerhet. En hög grad av säkerhet innebär att verksamhetsutövaren skall kunna visa följande:
  - a) Att de rapporterade uppgifterna inte är motstridiga.
  - b) Att uppgifterna har samlats in i enlighet med tillämpliga vetenskapliga normer.
  - c) Att den berörda redovisningen för anläggningen är komplett och samstämmig.
4. Kontrollören skall ha tillgång till alla anläggningar och all information som kan beröra de aspekter som skall kontrolleras.
5. Kontrollören skall beakta huruvida anläggningen är registrerad i gemenskapens miljölednings- och miljörevisionsordning (EMAS).

**Metodik**

## Strategisk analys

6. Kontrollerna skall utgå från en strategisk analys av all verksamhet som bedrivs inom anläggningen. Detta förutsätter att kontrollören har god överblick över alla verksamheter och deras betydelse för utsläppen.

## Processanalys

7. I förekommande fall skall kontrollerna av de inlämnade uppgifterna genomföras på plats inom anläggningen. Kontrollören skall tillämpa punktkontroller för att fastställa huruvida de rapporterade uppgifterna är tillförlitliga.

## Riskanalys

8. Kontrollören skall kontrollera uppgifternas tillförlitlighet för alla de enskilda källor till växthusgasutsläpp inom en anläggning som bidrar till denna anläggnings sammanlagda utsläpp.
9. På grundval av denna analys skall kontrollören uttryckligen fastställa vilka källor som uppvisar en hög felrisk samt vilka andra aspekter av övervaknings- och rapporteringsförfarandet som kan medföra fel i fastställandet av de sammanlagda utsläppen. Detta omfattar i synnerhet valet av emissionsfaktorer och de beräkningar som krävs för att fastställa nivån på utsläppen från enskilda utsläppskällor. Särskild uppmärksamhet skall ägnas de källor som uppvisar en hög felrisk och ovannämnda aspekter av övervakningsförfarandet.
10. Kontrollören skall beakta eventuella effektiva riskkontrollmetoder som tillämpas av verksamhetsutövaren för att minimera graden av osäkerhet.

## Rapportering

11. Kontrollören skall sammanställa en rapport om valideringsprocessen, i vilken det skall anges huruvida rapporteringen enligt artikel 14.3 är tillfredsställande. I rapporten skall alla frågor som har med det utförda arbetet att göra tas upp. Rapporteringen enligt artikel 14.3 kan anges vara tillfredsställande, om kontrollören finner att uppgifterna om de sammanlagda utsläppen inte är materiellt felaktiga.

Minimikrav avseende kontrollörens kompetens

12. Kontrollören, som skall vara oberoende av verksamhetsutövaren, skall utföra sina uppgifter på ett korrekt, objektivt och professionellt vis och ha kunskap om följande:
- a) Bestämmelserna i detta direktiv samt relevanta normer och riktlinjer som antagits av kommissionen enligt artikel 14.1.
  - b) Lagstiftning och förvaltningsbestämmelser som berör den verksamhet som skall kontrolleras.
  - c) Metoderna för sammanställning av alla uppgifter för varje enskild utsläppskälla i anläggningen, och i synnerhet avseende insamling, mätning, beräkning och rapportering av uppgifter.
-

Att stabilisera koncentrationen av växthusgaser i atmosfären utgör en väsentlig utmaning som möter det internationella samfundet under 2000-talet. Stabiliseringen skall nås samtidigt som man söker nå en högre levnadsstandard. Med nuvarande teknologi kommer det att bli utomordentligt svårt. För att på lång sikt begränsa risken för framtida klimatförändringar måste de globala utsläppen minska. År 2050 bör enligt riksdagen utsläppen för Sverige sammantaget vara lägre än 4,5 ton koldioxidekvivalenter per år och invånare för att därefter minska ytterligare.

En begränsad klimatpåverkan kan endast uppnås genom en aktiv klimatpolitik som integreras i hela samhället. För att uppnå målet erfordras dessutom ett omfattande internationellt samarbete och insatser i alla länder.

Handel med utsläppsrätter är ett viktigt, kostnadseffektivt styrmedel för att verka i riktning mot målet att stabilisera och minska koncentrationen av växthusgaser i atmosfären. En utsläppsrätt ger innehavaren rätten att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter under en fastställd period. Handel med utsläppsrätter bygger på att ett tak sätts för hur stora de totala utsläppen får vara under t.ex. ett år för de anläggningar inom en viss region som omfattas av systemet. Detta betyder emellertid inte att ett tak sätts för utsläppen från enskilda anläggningar. Varje anläggning som omfattas av systemet tilldelas ett visst antal överlåtbara utsläppsrätter. Summan av dessa utsläppsrätter motsvarar taket för hur stora de totala utsläppen får vara. Det ställs sedan ett krav på att de anläggningar som omfattas av handelssystemet vid en viss angiven tidpunkt skall kunna visa upp ett innehav av utsläppsrätter som motsvarar anläggningens faktiska utsläpp. Företag med höga kostnader för att göra utsläppsminskningar kommer att köpa utsläppsrätter, vilka utbjuds på en marknad av företag med låga kostnader för att minska utsläppen.

I 2002 års klimatpolitiska beslut (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02MJU10, rskr. 2001/02:163) har riksdagen fastslagit att de svenska utsläppen av de sex växthusgaserna som ett medelvärde för perioden 2008–2012 skall vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990. Utsläppsvärdena skall normalårskorrigeras för att säkerställa jämförbarhet mellan åren med avseende på variation i temperatur och nederbörd.

### *Syftet med delbetänkandet*

I oktober 2001 publicerade EG-kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.<sup>1</sup> Ministerrådet enades

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

i december 2002 om en gemensam ståndpunkt<sup>2</sup> angående direktivets innehåll, som Europaparlamentet förväntas ta ställning till sommaren 2003. Framställningen i detta betänkande baseras på rådets gemensamma ståndpunkt.

Enligt direktivförslaget skall ett EU-omfattande system för handel med utsläppsrätter införas från den 1 januari 2005. Enligt förslaget avser handelssystemet endast utsläpp av koldioxid. Detta betänkande behandlar i första hand systemets första period åren 2005–2007. Under denna period skall enligt direktivförslaget tilldelning av utsläppsrätter ske gratis. Bland andra väsentliga inslag i direktivet kan nämnas att medlemsstaten skall utveckla en nationell fördelningsplan som skall utgöra basen för tilldelningen av överlåtbara utsläppsrätter och att den nationella fördelningsplanen skall uppfylla de kriterier som framgår av bilaga III i direktivet.

Enligt direktivförslaget skall handelssystemet inledningsvis omfatta anläggningar inom energiintensiv industri (produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustrin, pappersmassa, papper och papp) och förbränningsanläggningar över en viss effektnivå inom kraft- och värmeproduktion. I Sverige kommer den handlande sektorn härmed att omfatta ca 300 anläggningar.

Med detta betänkande redovisar FlexMex2-utredningen framför allt sin syn på de principer som skall ligga till grund för fördelningen av utsläppsrätter och hur den nationella fördelningsplanen bör utformas för svensk del inför det EU-omfattande system för handel med utsläppsrätter som skall införas från den 1 januari 2005.

Delegationen vill poängtera att det alltjämt återstår för Europaparlamentet att ta ställning till rådets förslag till direktiv och att kommissionens kommande förtydliganden av direktivet kan komma att ändra förutsättningarna för de förslag som delegationen lämnar i det följande.

### **Delegationens förslag – Tilldelningsprinciper**

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

- Det är den *tilldelade* mängden utsläppsrätter till den handlande sektorn som skall avräknas mot det nationella mål, som skall uppnås för perioden 2008–2012. Riksdagen skall vid kontrollstationen år 2004, som komplement, överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.
- Delegationen vill understryka att trots att den statistik som ligger till grund för delegationens ställningstagande vad gäller den handlande sektorn kvalitetssäkrats i särskild ordning, så är den ändå behäftad med stor osäkerhet. Detta omdöme gäller även de prognoser som använts.

<sup>2</sup> Gemensam ståndpunkt antagen av rådet inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (13 mars 2003) samt Corrigendum (17 mars 2003).

- Delegationen gör bedömningen att den handlande sektorns behov av utsläppsrätter kan uppgå till cirka 24 Mton CO<sub>2</sub> per år under perioden 2005–2007. Bedömningen baseras på följande beräkningar:
  - Historiska bränslerelaterade utsläpp 11,2 Mton CO<sub>2</sub>
  - Historiska icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp 6,2 Mton CO<sub>2</sub>
  - Statistisk osäkerhet<sup>3</sup> 2,0 Mton CO<sub>2</sub>
  - Nya deltagare, varav
    - Nya anläggningar 2,0 Mton CO<sub>2</sub>
    - Prognos ökning av råvarurelaterade utsläpp 2,3 Mton CO<sub>2</sub>
    - Övrigt 0,6 Mton CO<sub>2</sub>
- Den slutliga siffra som skall utgöra den handlande sektorns totala antal utsläppsrätter kommer att fastställas av regeringen efter remissbehandling av delegationens delbetänkande inför propositionen i fråga i september 2003. I det sammanhanget bör regeringen göra en avvägning mellan den handlande sektorns utrymme och andra sektors behov. Riksdagens beslut mot bakgrund av regeringens proposition i september 2003 skall utgöra grunderna för den fördelningsplan som regeringen skall inlämna till kommissionen senast den 31 mars 2004.
- Fördelning till sektorer respektive anläggningar skall baseras på historiska aktiviteter.
- Koldioxidutsläppen i varje sektor delas upp i *utsläpp från råvaror*, som fram till och med år 2007 *inte är utbytbara* om man vill tillverka produkten och *utsläpp från fossila bränslen*, som är *utbytbara* och som används med det primära syftet att producera kraft-, värme-, eller transportenergi.
- De genomsnittliga utsläppen under fyraårsperioden 1998–2001 skall ligga till grund för fördelningen av det totala antalet utsläppsrätter. I det fall exceptionella förhållanden (t.ex. haverier eller omfattande ombyggnader) rådde för en anläggning under ett år under denna tidsperiod skall verksamhetsutövaren kunna ansöka om att anläggningen får tilldelningen av utsläppsrätter baserad på de genomsnittliga utsläppen under en treårsperiod.
- Möjligheten för medlemsstaten att, enligt artikel 27, ansöka om tillfälligt undantag för vissa anläggningar (s.k. opt-out) bör inte användas.
- Möjligheten för medlemsstaten att bedriva handel med utsläppsrätter för anläggningar under de kapacitetsgränser som anges i direktivets bilaga I, bör inte användas.
- Det krävs ytterligare åtgärder för att öka kraven på transportsektorns bidrag till en begränsad klimatpåverkan. En övergripande strategi bör utarbetas för effektivisering av transportsystemet, införande av mer bränsleeffektiva fordon samt för hur förnybara energislag skall

<sup>3</sup> På grund av den osäkerhet som är förknippad med det historiska statistiska underlaget innehåller den handlande sektorns totala behov av utsläppsrätter ett tillägg på 2 Mton CO<sub>2</sub> per år för att ta hänsyn till risken att tillgängliga data underskattar den faktiska utsläppsnivån i de historiska data som ligger till grund för delegationens bedömning. Tillägget representerar hälften av den statistiskt uppskattade möjliga underskattningen.



introduceras inom olika sektorer. Delegationen påpekar behovet av att redan nu bl.a. analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att inkludera transportsektorn i den handlande sektorn under Kyotoprotokollets<sup>4</sup> första åtagandeperiod 2008–2012 i syfte att begränsa utsläppen av växthusgaser. Därutöver förespråkar delegationen att verksamheter som inte omfattas av handelsdirektivet,<sup>5</sup> under åtagandeperioden 2008–2012 skall ges möjlighet att delta i handelssystemet som ett sätt att tillgodose det avtalskrav som enligt miljöriktlinjerna punkt 51.1<sup>6</sup> krävs för att få nedsättning eller undantag från sådana skatter som införts av miljöskäl.

- Nya deltagare (new entrants) beaktas när det för handel tillgängliga totala antalet utsläppsrätter fastställs. Till nya deltagare räknas dels de verksamheter som fått sitt *första tillstånd* för utsläpp av växthusgaser eller som har *förnyat sitt tillstånd* för utsläpp av växthusgaser efter det att den nationella fördelningsplanen anmälts till kommissionen. Delegationen föreslår att den prognostiserade ökningen av icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp som sker mellan år 2001 och år 2005 i den nationella fördelningsplanen bokförs under rubriken *nya deltagare som förnyat sitt tillstånd* och fördelas årligen under perioden 2005–2007. Delegationen återkommer till regelsystemet för nya deltagare när ytterligare förtydliganden erhållits av kommissionen.
- Tidigare vidtagna åtgärder (early action) beaktas delvis genom att den genomsnittliga utsläppsmängden under åren 1998–2001 används vid fördelningen.
- Undantag från deltagande i handelssystemet under perioden 2005–2007 skall inte kunna lämnas med hänvisning till långsiktiga avtal. Delegationen konstaterar att enligt miljöriktlinjerna punkt 51.1 är det, som grund för att få undantag eller nedsättning av skatter som införts av miljöskäl, likvärdigt om företagen deltar i handelssystemet eller har långsiktiga avtal med staten.
- Beslut om tilldelade mängder utsläppsrätter för respektive år under perioden 2005–2007 skall fattas senast den 1 oktober 2004.
- Det statistiska kvalitetssäkringsarbete som redan påbörjats bör utvecklas vidare och utvidgas till att omfatta andra sektorer som medverkar till klimatförändringar. Vidare bör samarbetet när det gäller prognosarbetet utvecklas och förstärkas mellan i första hand Konjunkturinstitutet och Energimyndigheten. En strategisk plan för detta samarbete bör skyndsamt utvecklas.
- En överordnad konsekvensanalys och koordinering av hanteringen av befintliga och föreslagna styrmedel inom miljöområdet saknas i dag. Delegationen föreslår därför att regeringen utreder

<sup>4</sup> Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar. Antogs på konventionens tredje partsmöte i Kyoto den 11 december 1997. EU ratificerade Kyotoprotokollet den 31 maj 2002.

<sup>5</sup> I den fortsatta framställningen används ofta detta begrepp som synonym till direktivförslaget.

<sup>6</sup> Community guidelines on State aid for environmental protection (2001/C 37/03).

### **Delegationens förslag – Utsläppshandel, koldioxidskatt och finansiering**

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

- SNED:s<sup>7</sup> förslag till nytt energiskattesystem har inte remissbehandlats och det återstår ett visst utredningsarbete för att klarlägga de praktiska förutsättningarna för att genomföra ett alternativ där koldioxidskatten inklusive vissa begränsningsregler behålls. Delegationen vill därför i detta läge inte förorda något av de alternativ som undersöks i betänkandet utan föreslår i stället att frågan om koldioxidskattens ställning i det framtida systemet för handel med utsläppsrätter tas upp till ytterligare belysning i delegationens fortsatta utredningsarbete. Därvid torde också större klarhet vara vunnit i fråga om förutsättningarna för att SNED:s förslag till nytt energiskattesystem kommer att införas. Delegationen anser att finansieringen av förslagen skall finansieras inom i första hand energi- och miljöskattesystemet.

### **Delegationens förslag – organisatoriska frågor**

Delegationens förslag kan sammanfattas i följande punkter:

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

<sup>7</sup> Svåra skatter! Betänkande från Skattenedskningskommittén (SOU 2003:38).

CO<sub>2</sub>-utsläpp som omfattas av handelsdirektivet bör ges antingen till Svenska Kraftnät eller till länsstyrelserna. Naturvårdsverket bör skyndsamt ges i uppdrag att utveckla regler, kriterier och system för tillståndsförfarandet.

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

I betänkandets andra del *Bakgrund* redovisas en detaljerad bakgrund till de förslag som redovisats i betänkandets första del *Överväganden och förslag*.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 december 2003

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Lund, Nuder, Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin

Föredragande: Leif Pagrotsky

---

Regeringen beslutar proposition 2003/04:31 Riktlinjer för genomförande av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser