

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

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

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

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

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

Som huvudsekreterare i utredningen förordnades den 26 mars 2002 Anders Lundin. Som sekreterare förordnades Svante Eriksson (från den 18 februari 2002), Ulrika Raab (från den 11 april 2002), Lennart Östblom (från den 1 september 2002) och Ronald Liljegren (från den 22 oktober 2002). Ulrika Raab entledigades den 31 mars 2003. Sekretariatet har under april-maj 2003 även biträttats av Anna-Sofia Carlsson, Lars Zetterberg och Markus Åhman.

Utredningen har antagit namnet FlexMex2-utredningen.

Fram till avlämnandet av detta delbetänkande har delegationen avhållit 17 kommittésammanträden.

Inom ramen för delegationens arbete har ett tjugotal underlagsrapporter framtagits av konsulter, myndigheter m.fl. Uppdragen framgår av kapitel 4.

Den 20 februari 2003 inbjöds branschföreträdare och Svenska Naturskyddsföreningen till en hearing angående principer för tilldelning av utsläppsrätter m.m. De synpunkter som framfördes framgår av kapitel 13.

Under februari-mars 2003 besökte företrädare för delegationen Storbritannien, Tyskland, Finland, Nederländerna, Danmark och Frankrike. Syftet med länderbesöken var att få en uppfattning om det arbete som bedrivs i dessa länder för att implementera direktivförslaget avseende ett system för handel med utsläppsrätter inom EU, att presentera det arbete som utförts i Sverige samt att diskutera frågor av gemensamt intresse. Intrycken från studiebesöken framgår av bilaga 3.

Delegationen får härmed överlämna delbetänkandet Handla för bättre klimat.

Reservationer har lämnats av ledamöterna Lars Lindblad och Ingegerd Saarinen. Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Jan Fjellstedt, Lennart Fremling, Lars Lindblad, Jonas Ringqvist och Ingegerd Saarinen. Särskilda yttranden har också lämnats av sakkunniga Bo Diczfalusy, Per-Olof Granström och Anders Turesson.

Stockholm i maj 2003

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

/Anders Lundin
Svante Eriksson

Innehåll

Sammanfattning	15
----------------------	----

Summary	23
---------------	----

Del 1 – Överväganden

1 Förslag till principer för att fördela utsläppsrätter i samband med införandet av ett europeiskt handels-system perioden 2005–2007	35
1.1 Inledande överväganden	41
1.2 Den nationella fördelningsplanen	42
1.2.1 Omfattning av handelssystemet	44
1.2.2 Möjligheten att bedriva handel med utsläppsrätter för anläggningar under tröskelvärden	45
1.2.3 Möjligheten till tillfälligt undantag för vissa anläggningar	46
1.3 Data och förutsättningar för den empiriska analysen.....	48
1.4 Det totala antalet utsläppsrätter för den handlande sektorn	51
1.5 Val av tilldelningsmetod – generella synpunkter	55
1.5.1 Vilken tilldelningsbas skall användas?	55
1.5.2 Hur skall nya deltagare hanteras?	56
1.5.3 Hur skall torv behandlas?.....	60
1.6 Alternativa modeller	61
1.6.1 Val av fördelningsgrundande år – Early action	61
1.6.2 Icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp och utbytbara bränslerelaterade utsläpp	61
1.6.3 Övervägda modeller (A-D).....	62

1.7	Modellresultat och val av modell: Tilldelning till sektorer baserad på SMED-data	65
1.8	Tilldelning direkt till anläggning	77
	Annex A	87
	Annex B.....	92
	Annex C.....	93
2	Utsläppshandel, koldioxidskatter och finansiering	95
2.1	Principiella utgångspunkter	96
2.2	Bakgrund.....	96
2.2.1	Beskattning av industrins fossilbränsle-användning – nuvarande system.....	96
2.2.2	Beskattning av fossila bränslen i Sverige och övriga EU-länder.....	97
2.2.3	Skattenedsättningskommitténs (SNED) förslag till nytt energibeskattningsystem	99
2.3	Överväganden – Alternativa modeller	101
2.3.1	Bibehålla CO ₂ -skatten	101
2.3.1.1	Motiv.....	101
2.3.1.2	Hur skall systemet med bibehållen CO ₂ -skatt fungera?	103
2.3.2	Ta bort CO ₂ -skatten – finansiering med och utan SNED.....	104
2.4	Bedömningar.....	106
3	Förslag avseende vissa organisatoriska frågor.....	109
3.1	Direktivets krav på organisation	112
3.2	När behöver olika arbetsuppgifter initieras?	113
3.3	Delegationens överväganden om organisation	115
3.3.1	Bör en särskild ny myndighet inrättas?	115
3.3.2	Uppgiften att inför den första perioden ta fram	
3.3.3	Uppgiften att inför den första perioden pröva frågan om tillstånd	119

3.3.4	Uppgiften att inför den första perioden bereda och besluta om ansökningar om tilldelning av utsläppsrätter	121
3.3.5	Uppgiften att inför den första perioden utfärda utsläppsrätter till verksamhetsutövare.....	122
3.3.6	Uppgiften att inför den första perioden informera verksamhetsutövare, allmänhet m.fl.	124
3.3.7	Övriga arbetsuppgifter som behöver genomföras under perioden 2005–2007	125
3.3.8	Kostnader och finansiering	126

Del 2 – Bakgrund

4	Uppdraget	129
4.1	Uppdragets bakgrund och innehåll.....	129
4.1.1	Problembeskrivning.....	129
4.1.2	Bakgrund	131
4.1.3	Utredningens uppdrag enligt direktiven	133
4.2	Utredningsarbetets upplägg och genomförande.....	137
4.3	Underlag för delegationens arbete.....	139
4.4	Annat pågående utredningsarbete inom området.....	141
4.4.1	Långsiktiga avtal om energieffektivisering.....	141
4.4.2	Skattenedsättningskommittén (SNED).....	142
4.4.3	Utredningen med uppgift att lämna förslag till ramavtal i enlighet med artikel 6 i Kyotoprotokollet.....	143
4.4.4	Utredningen om det långsiktiga energipolitiska programmet.....	143
4.4.5	Utredningen om översyn av vägtrafikbeskattningen	143
4.5	Samverkan med andra utredningar.....	144
4.6	Betänkandets disposition.....	145
5	Klimatpolitikens utveckling	147
5.1	Olika gasers bidrag till växthuseffekten	147

5.2	FN:s klimatpolitik.....	150
5.2.1	Klimatkonventionen	150
5.2.2	Kyotoprotokollets framväxt.....	151
5.2.3	Åtagandeperioder.....	153
5.2.4	Flexibla mekanismer	153
5.2.4.1	Projektbaserade mekanismer.....	154
5.2.4.2	Handel med utsläppsrätter	157
5.2.5	Supplementaritet och åtagandeperiodsreserv	158
5.2.6	Sänkor	161
5.2.7	Klimatpolitikens utmaningar.....	163
5.3	EU:s klimatpolitik, European Climate Change Programme (ECCP)	165
5.3.1	Inledning.....	165
5.3.2	Bördefördelningen och nationella mål.....	165
5.3.3	EU-ländernas utsläpp av växthusgaser idag.....	168
5.4	Sveriges klimatpolitik.....	169
5.4.1	Politikens utveckling	169
5.4.2	Utveckling av de svenska utsläppen.....	171
5.5	Statistikens tillförlitlighet	173
6	Handel med utsläppsrätter och andra styrmedel	177
6.1	Motiv för en aktiv klimatpolitik.....	177
6.2	Huvudgrupper av styrmedel.....	179
6.3	Vilka styrmedel bör väljas?	181
6.3.1	Allmänna principer	181
6.3.2	Styrmedelsval i samband med klimatförändringar	183
6.3.3	Varför är handel med utsläppsrätter bra?	186
6.4	Praktiska erfarenheter av utsläppshandel.....	189
6.4.1	Storbritannien.....	190
6.4.2	Danmark.....	190
6.4.3	Nederländerna.....	191
6.4.4	Norge.....	192
6.5	Vad krävs för att länka olika system i ett internationellt handelssystem?	193

7	EU:s förslag till handel med utsläppsrätter	197
7.1	Handelsdirektivets innehåll.....	198
7.1.1	Omfattning av handelssystemet	200
7.1.2	Tilldelning av utsläppsrätter.....	205
7.1.3	Rapportering, register och årlig kontroll av antal rätter	207
7.1.4	Påföljder och sanktioner	208
7.1.5	Organisation	209
7.1.6	Nya anläggningar	210
7.1.7	Kopplingar mellan EU:s handelssystem och andra mekanismer	211
7.2	Andel av utsläpp som omfattas	211
7.3	EU:s konkurrens- och statsstödsregler	213
7.3.1	Konkurrensreglerna.....	214
7.3.2	Statsstödsreglerna.....	216
8	Svenska anläggningar som omfattas av EU-direktivet ...	221
8.1	Översiktlig bild	222
8.2	Energisektorn.....	224
8.3	Produktion och bearbetning av järnmetaller.....	227
8.4	Mineralindustrin.....	230
8.4.1	Cement och kalk.....	230
8.4.2	Glas och glasfiber.....	231
8.4.3	Keramiska produkter.....	231
8.5	Annan verksamhet	233
9	Måldiskussion	235
9.1	Internationella åtaganden	236
9.2	Nationella mål för perioden 2008–2012	236
9.3	Vad kan påverkas med den initiala tilldelningen av utsläppsrätter?	237

9.4	Under vilka förutsättningar kan Sverige sägas ha uppfyllt sina internationella åtaganden?.....	238
9.4.1	Handeln omfattar alla sektorer	238
9.4.2	Om handeln begränsas till vissa sektorer	238
9.5	Hur förändras förutsättningarna om Sverige skall uppnå ett visst utsläppsmål i Sverige?	240
9.6	Sammanfattande bedömningar	242
10	Ekonomiska konsekvenser av att begränsa koldioxidutsläppen och att införa ett system för handel med utsläppsrätter.....	245
10.1	Anpassningar i ekonomin när krav på utsläppsreduktioner införs	247
10.2	KI:s ekonomiska modellberäkningar på nationell nivå och sektornivå.....	248
10.2.1	Kort beskrivning av EMEC-modellen	249
10.2.2	Referensscenario och olika simuleringsalternativ	251
10.2.3	Vissa resultat från simuleringarna	255
10.2.3.1	Priset på utsläpp och samhällsekonomiska konsekvenser	255
10.3	Fördelningseffekter på hushållen av begränsad handel med utsläppsrätter.....	260
10.4	Konsekvenser av att ”gå före” och att utföra åtgärder i början av ett långsiktigt åtagande.....	266
10.4.1	”Gå före”	266
10.4.2	Kort- och långsiktig kostnadseffektivitet.....	270
10.5	Sammanfattning.....	272
11	Handel med utsläppsrätter och anpassning till övriga styrmedel.....	275
11.1	Energiskattesystemet	276
11.1.1	Skattenedsättningskommittén (SNED)	279
11.1.2	SNED-utredningens förslag	280

11.2	Beskattning på transportområdet	282
11.2.1	Den nuvarande svenska vägtrafikbeskattningen	283
11.2.2	Vägtrafikskatteutredningen.....	283
11.2.3	Arbetet i Europa.....	284
11.3	Elcertifikat.....	285
11.4	Långsiktiga avtal.....	287
11.5	Anpassningar av olika styrmedel.....	288
11.5.1	Handel med utsläppsrätter, SNED och långsiktiga avtal	288
11.5.2	Elcertifikat, SNED och handel med utsläppsrätter.....	293
11.5.3	Kilometerskatt och handel med utsläppsrätter	295
12	Utgångspunkter för beslut om tilldelningsprinciper	297
12.1	Förhållandet mellan den handlande sektorn och övriga sektorer.....	298
12.2	Utgångspunkter för tilldelningen	303
12.3	Tänkbara tilldelningsmetoder	307
12.3.1	Emissionsbaserad tilldelning	309
12.3.2	Produktionsbaserad grandfathering.....	310
12.3.3	Produktionsbaserad tilldelning med branschvisa emissionsfaktorer – Benchmarking.....	311
12.3.4	Produktionsbaserad tilldelning med emissionsfaktorer baserade på bästa tillgängliga teknik (BAT).....	314
12.3.5	Jämförelse med FlexMex2-utredningens kriterier	315
13	Olika intressenters synpunkter på tillämpningen av handelsdirektivet.....	319
13.1	Allmänna synpunkter på handelssystemet	320
13.2	Den internationella konkurrensen.....	321

13.3	Fördelningssystem – Auktion eller gratis historisk tilldelning.....	323
13.3.1	Fördelningssystem – absoluta eller relativa reduktionsmål.....	323
13.3.2	Tilldelning baserad på historiska emissioner eller benchmarking?	324
13.3.3	Val av fördelningsår.....	325
13.3.4	Bubblans storlek.....	325
13.4	Särbehandling av råvarurelaterat utsläpp.....	326
13.5	Utsläpp förorsakade av lagstadgade krav.....	328
13.6	Tidigare vidtagna åtgärder (early action).....	328
13.7	Nya deltagare (new entrants)	329
13.8	Övriga frågor	330
13.8.1	Mottryckskraft	330
13.8.2	Torv.....	331
13.8.3	Avfallsförbränning	332
14	Övriga frågor	333
14.1	Registerfunktionen.....	333
14.2	Handelsdirektivet i förhållande till miljörättsliga bestämmelser	336
14.3	Sanktionssystemet.....	337
14.4	De projektbaserade mekanismerna JI/CDM.....	338
	Reservationer och särskilda yttranden.....	343
 Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv	375
<i>Bilaga 2</i>	Handelsdirektivet	391
<i>Bilaga 3</i>	Andra länders arbete med att tillämpa handelsdirektivet.....	441
<i>Bilaga 4</i>	Schematisk beskrivning av tider och aktiviteter	447

Sammanfattning

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.¹ Ministerrådet enades i december 2002 om en gemensam ståndpunkt² 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 för-

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

² 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).

delningen 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.
- Delegationen gör bedömningen att den handlande sektorns behov av utsläppsrätter kan uppgå till cirka 24 Mton CO₂ per år under perioden 2005–2007. Bedömningen baseras på följande beräkningar:

– Historiska bränslerelaterade utsläpp	11,2 Mton CO ₂
– Historiska icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp	6,2 Mton CO ₂
– Statistisk osäkerhet ³	2,0 Mton CO ₂

³ På grund av den osäkerhet som är förknippad med det historiska statistiska underlaget innehåller den handlande sektorns totala behov av utsläppsrätter ett tillägg på 2 Mton CO₂ per år för att ta hänsyn till risken att tillgängliga data underskattar den faktiska utsläppsnivån i de historiska data som ligger till grund för delegationens bedömning. Tillägget representerar hälften av den statistiskt uppskattade möjliga underskatningen.

- | | |
|--|--------------------------|
| – Nya deltagare, varav | |
| Nya anläggningar | 2,0 Mton CO ₂ |
| Prognos ökning av råvarurelaterade utsläpp | 2,3 Mton CO ₂ |
| Övrigt | 0,6 Mton CO ₂ |
- 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 sektorerers 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 transport-

systemet, införande av mer bränsleeffektiva fordon samt för hur förnybara energislag skall introduceras inom olika sektorer. Delegationen påpekar behovet av att redan nu bl.a. analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att inkludera transportsektorn i den handlande sektorn under Kyotoprotokollets⁴ första åtagandeperiod 2008–2012 i syfte att begränsa utsläppen av växthusgaser. Därutöver förespråkar delegationen att verksamheter som inte omfattas av handelsdirektivet,⁵ under åtagandeperioden 2008–2012 skall ges möjlighet att delta i handelssystemet som ett sätt att tillgodose det avtalskrav som enligt miljöriktlinjerna punkt 51.1⁶ 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.

⁴ 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.

⁵ I den fortsatta framställningen används ofta detta begrepp som synonym till direktivförslaget.

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

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

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:s⁷ 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 förordna 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 vunnen 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.

⁷ Svåra skatter! Betänkande från Skattenedsättningskommittén (SOU 2003:38).

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.
- Förberedelse tiden är dock knapp fram till dess handelssystemet skall vara i funktion fr.o.m. den 1 januari 2005. Av praktiska skäl bör därför flertalet av de uppgifter som skall utföras inför och under perioden 2005–2007 läggas på redan befintliga myndigheter, på central nivå framför allt Energimyndigheten och Naturvårdsverket.
- För att ändå skapa en mer oberoende beslutsprocess för handeln med utsläppsrätter bör en fristående mindre myndighet med övergripande ansvar för frågorna inrättas.
- Regeringen bör uppdra åt delegationen att tillsammans med Energimyndigheten, Naturvårdsverket och SCB utarbeta ytterligare underlag för den fortsatta beredningen av fördelningsplanen. Nödvändiga lagförslag bör tas fram av delegationen.
- Uppdraget att som behörig myndighet pröva tillstånd avseende rätt att efter den 1 januari 2005 bedriva verksamhet som resulterar i CO₂-utsläpp som omfattas av handelsdirektivet bör ges antingen till Svenska Kraftnät eller till länsstyrelserna. Naturvårdsverket bör skyndsamt ges i uppdrag att utveckla regler, kriterier och system för tillståndsförfarandet.
- Beslut om tilldelning av utsläppsrätter bör fattas av den fristående mindre myndighet delegationen föreslår inrättas. Naturvårdsverket bör ges i uppgift att ta emot och bereda ansökningar om tilldelning av utsläppsrätter, och i samråd med Energimyndigheten och NUTEK lämna förslag till beslut.
- Beslut om tillstånd och tilldelning skall kunna överklagas. Även andra beslut skall normalt kunna överklagas.
- Arbetsuppgiften att utfärda utsläppsrätter till verksamhetsutövare bör antingen ges till Naturvårdsverket eller till den

organisation som senare kommer att ges i uppgift att föra register över aktörernas innehav av utsläppsrätter och av förändringar av detsamma.

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

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

Summary

Stabilising the concentrations of greenhouse gases (GHG) in the atmosphere is an essential challenge facing the international community in the 21st century. This stabilisation must be achieved while a higher living standard is simultaneously striven for. With present-day technology, this will be extremely difficult. To reduce the risk of future climate changes in the long term, global emissions must decrease. By the year 2050, according to the Riksdag, Sweden's total annual emissions must be lower than 4.5 tonnes of carbon dioxide (CO₂) equivalents per capita. A further decrease must then ensue.

Limited impact on the climate is attainable only through an active climate policy that is integrated throughout society. Achieving this objective requires extensive international collaboration and efforts in every country.

Trading in emission allowances ('emissions trading') is a key, cost-effective policy instrument for helping to bring about the objective of stabilising and reducing GHG concentrations in the atmosphere. An emission allowance entitles the holder to emit one tonne of CO₂ equivalents. The basis for emissions trading is the setting of a cap on total emissions (the maximum quantity of allowances) for installations in a particular region included in the scheme over, for example, one year. Nevertheless, this does not involve imposing a cap on emissions from individual installations. Rather, a certain number of transferable emission allowances are allocated to each installation covered by the scheme. In aggregate, these allowances correspond to the cap on total emissions in the region concerned. A requirement is then imposed whereby the plants included in the trading scheme at a certain specific date should be able to show possession of trading allowances corresponding to each installation's actual emissions. Operators with high costs of reducing emissions will purchase emission

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

In its 2002 resolution on climate policy (Govt. Bill 2001/02:55, Report 2001/02MJU10, Govt. Comm. 2001/02:163), the Riksdag laid down that Swedish emissions of the six GHG, averaged over the period 2008–12, should be at least 4 per cent lower than the country's emissions in 1990. The emission figures must be corrected for a normal year, to ensure comparability between years with respect to variation in temperature and precipitation.

Purpose of the interim report

In October 2001, the European Commission published a draft directive of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for trading in GHG emission allowances within the Community.¹ The Council agreed, in December 2002, on a Common Position² regarding the content of this directive, on which the European Parliament is expected to decide in summer 2003. The presentation in this report is based on the Council's Common Position.

Under the draft directive, an EU-wide scheme for trading in GHG emission allowances (the 'Community scheme') is to be introduced from 1 January 2005. Under this proposal, the Community scheme relates to emissions of carbon dioxide only. This report deals primarily with the initial period of the scheme, from 2005 to 2007, during which emission allowances should – according to the draft directive – be allocated free of charge. Other key features of the directive include the stipulation that each Member State should devise a national allocation plan to form the basis for allocating transferable emission allowances, and the requirement that this national allocation plan should meet the criteria contained in Annex III of the directive.

Under the draft directive, the Community scheme should initially comprise installations used for 'energy activities', including combustion installations with a rated thermal output exceeding

¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC – COM(2001) 581 final.

² Common Position adopted by the Council with a view to the adoption of a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (13 March 2003) and the Corrigendum (17 March 2003).

20 MW in power and heat production; ‘production and processing of ferrous metals’; ‘mineral industry’; and ‘other activities’, including production of pulp, paper and board. In Sweden, the trading sector will therefore comprise some 300 installations.

In this report, the Commission on a system and regulatory framework for the flexible mechanisms of the Kyoto Protocol³ (FlexMex2 Commission) presents its views on two aspects in particular. One is the principles on which the allocation of emission allowances is intended to be based. The other is how the national allocation plan should be drawn up, for Sweden’s part, in the run-up to the scheme of emissions trading that is to be introduced throughout the EU from 1 January 2005.

The FlexMex2 Commission wishes to point out that it still remains for the European Parliament to decide on the proposed Council directive, and that the European Commission’s forthcoming clarification of the directive may come to alter the basis of the following proposals submitted by the FlexMex2 Commission.

The FlexMex2 Commission’s proposals — allocation principles

With respect to the principles for allocating emission allowances in conjunction with the introduction of a European Community emissions-trading scheme for the period 2005–07, the FlexMex2 Commission’s proposals may be summarised in the following points.

- It is the *quantity* of emission allowances *allocated* to the Swedish trading sector that should be compared with the national targets to be attained in 2008–12. The Riksdag will, as a supplement to its 2004 checkpoint, consider a target that includes the flexible mechanisms.
- The FlexMex2 Commission wishes to emphasise that, although the figures on which the FlexMex2 Commission’s standpoint is based have undergone quality assurance according to a special procedure, they are nonetheless subject to marked uncertainty. This assessment also applies to the forecasts that have been used.

³The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, an international agreement by 159 nations to reduce worldwide GHG emissions, was adopted at the Third Conference of Parties (COP) in Kyoto, Japan, on 11 December 1997. The EU ratified the Kyoto Protocol on 31 May 2002.

- The FlexMex2 Commission's assessment is that the Swedish trading sector's aggregate emission-allowance requirement may amount to some 24 million tonnes (Mton) of CO₂ annually in 2005–07. This assessment rests on the following calculations:

– Historical fuel-related emissions	11.2 Mton CO ₂
– Historical emissions related to non-replaceable raw materials	6.2 Mton CO ₂
– Statistical uncertainty ⁴	2.0 Mton CO ₂
– New entrants, including	
New installations	2.0 Mton CO ₂
Forecast increase in emissions related to non-replaceable raw materials	2.3 Mton CO ₂
Others	0.6 Mton CO ₂
- The final figure, representing the Swedish trading sector's aggregate emission allowances, will be set by the Government after the FlexMex2 Commission's interim report has been circulated for official comment prior to the Government Bill in question in September 2003. In this context, the Government should balance the trading sector's scope against other sectors' needs. The Riksdag's decision in response to the Government Bill of September 2003 will form the basis of the allocation plan that the Government is to submit to the Commission not later than March 31 2004.
- Allocation to sectors and installations should be based on historical activities.
- CO₂ emissions in each sector are divided into two categories: first, *emissions from raw materials that cannot be replaced* if the product is to be manufactured, and, secondly, *emissions from fossil fuels that are replaceable* and are used for the primary purpose of producing power, heat or transport energy.
- Average emissions during the four-year period 1998–2001 will serve as the basis for allocation of the total number of emission allowances. In cases where exceptional circumstances (e.g. breakdowns or large-scale conversions) prevailed for an

⁴ Owing to the uncertainty associated with the historical statistical data, the trading sector's emission-allowance requirement should be raised by an additional 2 Mton CO₂ a year, to take into account the risk of available data underestimating actual emission rates in the historical data on which the FlexMex2 Commission's assessment is based. The addition represents half of the statistically calculated potential underestimate.

installation for a year during this period, the operator should be eligible to apply for the allocation of emission allowances on the basis of its average emissions over a three-year period instead.

- The option for a Member State to apply, under Article 27, for temporary exemption for certain installations ('opt-out', as it is called) should not be exercised.
- The option for the Member State to engage in trading in emission allowances for installations below the capacity limits defined in Annex I of the directive should not be exercised.
- Further measures are required to increase requirements concerning the transport sector's contribution to a limited climate impact. An overall strategy should be drawn up to make the transport system more efficient, bring about the introduction of more fuel-efficient vehicles and clarify how renewable forms of energy are to be introduced in various sectors. The FlexMex2 Commission points to the need, at this stage, for analysing the scope for and consequences of including transport in the trading sector during 2008–12, the first Commitment Period of the Kyoto Protocol, for the purpose of restricting GHG emissions. In addition, the FlexMex2 Commission recommends that activities not covered by the trading directive should be permitted, during the 2008–12 Commitment Period, to join the trading scheme. This would enable them to meet the stipulations that, under point 51.1 of the Community's environmental guidelines⁵, are necessary to obtain a reduction in, or exemption from, taxes introduced for environmental reasons.
- New entrants will be taken into consideration when the total number of emission allowances available for trading is set. These 'new entrants' include both activities that have received their *first permits* for GHG emissions and those that have *renewed their permits* for GHG emissions after the national allocation plan has been reported to the European Commission. The FlexMex2 Commission proposes that the increase forecast, between 2001 and 2005, in emissions related to non-replaceable raw materials should be entered in the national allocation plan under the heading '*New entrants that*

⁵ Community guidelines on State aid for environmental protection (2001/C 37/03).

have renewed their permits' and allocated annually during the period 2005–07. The FlexMex2 Commission will reconsider the regulatory system for new entrants when further clarification has been obtained from the Commission.

- 'Early action' (i.e. measures taken previously) is taken into account partly through the use of average emission figures in the years 1998–2001 in the allocation.
- Exemption from participation in the trading scheme during 2005–07 should not be granted with reference to long-term agreements. The FlexMex2 Commission finds that, under point 51.1 of the Community's environmental guidelines, whether operators participate in the trading scheme or have long-term agreements with the state makes no difference in terms of grounds for obtaining exemption from, or a reduction in, taxes introduced for environmental reasons.
- Decisions on the emission allowances granted for the separate years in the period 2005–2007 are to be taken not later than 1 October 2004.
- The statistical quality assurance that has already begun should be developed further and extended to comprise other sectors that are contributing to climate change. Collaboration in forecasting between the National Institute of Economic Research and the Swedish Energy Agency, in particular, should also be developed and reinforced. A strategic plan for this collaboration should be promptly drawn up.
- An overall impact analysis and coordination of the management of existing and proposed policy instruments in the environmental sector are lacking at present. The FlexMex2 Commission therefore proposes that the Government investigate the scope and forms for bringing about this kind of necessary coordination.

The FlexMex2 Commission's proposals – emissions trading, carbon tax and financing

In its report, the FlexMex2 Commission has considered three options with respect to the matter of whether carbon tax should be retained (possibly including certain limitation rules) or abolished in

the sectors that will be covered by emissions trading. The FlexMex2 Commission's assessment of this matter is as follows:

- SNED's⁶ proposal for a new system of energy taxation has not yet been circulated for official comments. Some investigative work remains to be done to clarify the practical scope for implementing an alternative in which carbon tax, including certain limitation rules, is retained. The FlexMex2 Commission therefore does not wish, in this situation, to recommend one of the options surveyed in its report. Instead, it proposes that the question of the role of carbon tax in the future scheme of emissions trading be raised for further elucidation in the FlexMex2 Commission's continued investigative work. Accordingly, greater clarity should be obtained in the matter of the requirements for introduction of SNED's proposals for a new energy-tax system. The FlexMex2 Commission considers that proposals should be financed primarily within the system of energy and environmental taxes.

The FlexMex2 Commission's proposals – organisational issues

The proposals put forward by the FlexMex2 Commission may be summarised in the following points:

- The scheme of emissions trading, with its market-based design, differs from the regulatory system of the Swedish Environmental Code. There may therefore be reasons to allow both systems to function separately to bring about an efficient procedure and, in view of this dual-system functioning, set up a new public agency to administer emissions trading.
- However, the preparatory period between now and the initiation of the trading scheme on 1 January 2005 is brief. For practical reasons, most of the tasks to be performed before and during the period 2005–07 will have to be promptly assigned to existing agencies at central level, especially the Swedish Energy Agency and the National Environmental Protection Agency.

⁶ *Svåra skatter!* ('Thorny Taxes'), a report from the Swedish Committee on Energy Taxation of the Business Sector, SOU 2003:38.

- Nonetheless, to create a more independent decision-making process for emissions trading, an autonomous, small agency with overall responsibility for these issues should be set up.
- The Swedish Government should assign the FlexMex2 Commission, in cooperation with the Energy Agency, the Environmental Protection Agency and Statistics Sweden (SCB), to compile additional documentation for the continued drafting of the allocation plan. The requisite legislative proposals should be drawn up by the FlexMex2 Commission.
- The assignment of issuing, as the authorised public agency concerned, permits for operators to conduct activities after 1 January 2005 that will yield CO₂ emissions covered by the trading directive should be given either to Svenska Kraftnät (the utility that owns and operates Sweden's national electricity grid) or to the county administrative boards. The Environmental Protection Agency should be promptly assigned to develop regulations, criteria and systems for the permit-issuing procedure.
- A decision on allocation of emission allowances should be taken by the small, autonomous agency whose establishment is proposed by the FlexMex2 Commission. The Environmental Protection Agency should be charged with receiving and preparing applications for allocation of emission allowances and, in consultation with the Swedish Energy Agency and Swedish Business Development Agency (NUTEK), submit draft decisions.
- Permit and allocation decisions should be subject to appeal. Appeal against other decisions should normally also be permitted.
- The task of issuing emission allowances to operators should be entrusted either to the Environmental Protection Agency or to the organisation that will later be charged with keeping a register of the emission allowances held by these operators, and of changes in the same.
- The Environmental Protection Agency and the Energy Agency should be commissioned to jointly draft and publish suitable information material, which should then be disseminated to operators, the public, etc.

- The Environmental Protection Agency should be assigned to develop appropriate procedures for inspection, monitoring, cancellation of allowances, etc to take place during 2005–07. This assignment should also include considering any organisational issues that may arise. The work should take place in consultation with the FlexMex2 Commission and the Energy Agency.
- A rough estimate is that the tasks involved in the run-up to the initial period, 2005–07, which will mainly be performed during the year 2004, will cost some SEK 15–20 million. Activities in the years 2005–07 should be considerably less costly: the annual expense may amount to an estimated SEK 5 million at most. In part, at least, it should be possible to meet the financing requirement by means of charges.
- Work in 2005–07 should be evaluated in good time before the next period, and this evaluation should include reconsideration of the organisational issue.

Part two of the report, entitled 'Background', provides a detailed account of the background to the proposals reported in part one, 'Considerations and proposals'.

Del 1 – Överväganden

1 Förslag till principer för att fördela utsläppsrätter i samband med införandet av ett europeiskt handelssystem perioden 2005–2007

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 gör det mot bakgrund av att riksdagen fattat beslut om att halten av de sex växthusgaserna tillsammans skall stabiliseras i atmosfären.¹ För att nå detta mål erfordras ett omfattande internationellt samarbete och insatser i alla länder.

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 skall uppnås genom en aktiv klimatpolitik som integreras i hela samhället. Handel med utsläppsrätter är ett viktigt styrmedel för att verka i riktning mot målen.

I oktober 2001 publicerade kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.² Ministerrådet

¹ Halten, räknat som koldioxidekvivalenter, av de sex växthusgaserna skall tillsammans stabiliseras på en nivå som är lägre än 550 ppm i atmosfären. Koldioxidhalten år 2000 var cirka 370 ppm.

² 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).

enades i december 2002 om en gemensam ståndpunkt³ angående direktivets innehåll, som Europaparlamentet förväntas ta ställning till sommaren 2003. Framställningen i detta betänkande baseras på rådets gemensamma ståndpunkt, som bl.a. innebär att:

- medlemsstaten skall utveckla en nationell fördelningsplan som skall utgöra basen för tilldelningen av överlåtbara utsläppsrätter.
- den nationella fördelningsplanen skall uppfylla de kriterier som framgår av bilaga III i direktivet.
- tilldelningen av utsläppsrätter skall vara gratis för perioden 2005–2007.

Delegationen vill poängtera att direktivet ännu inte är slutligt fastställt och att kommissionens kommande förtydliganden av direktivet kan komma att ändra förutsättningarna för de förslag som delegationen lämnar i det följande.

Sammanfattning av delegationens förslag

Delegationens förslag kan 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.⁴
- Delegationen vill understryka att trots att den statistik som ligger till grund för delegationens ställningstagande kvalitets-säkrats i särskild ordning, så är den ändå behäftad med stor osäkerhet. Detta omdöme gäller även de prognoser som använts.

³ 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). I den fortsatta framställningen benämns direktivförslaget ofta handelsdirektivet.

⁴ Att en sådan kontrollstation skall hållas framgår av den svenska klimatstrategi som riksdagen antog våren 2002 (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02MJU10, rskr. 2001/02:163). Det nationella målet om att minska utsläppen av växthusgaser med minst fyra procent skall enligt riksdagens beslut uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer.

- Delegationen gör bedömningen att den handlande sektorns behov av utsläppsrätter kan uppgå till cirka 24 Mton⁵ CO₂ per år under perioden 2005–2007. Bedömningen baseras på följande beräkningar:

– Historiska bränslerelaterade utsläpp	11,2 Mton CO ₂
– Historiska icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp	6,2 Mton CO ₂
– Statistisk osäkerhet ⁶	2,0 Mton CO ₂
– Nya deltagare, varav	
Nya anläggningar	2,0 Mton CO ₂
Prognos ökning av icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp	2,3 Mton CO ₂
Övrigt	0,6 Mton CO ₂
- 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 sektorerers behov. Riksdagens beslut mot bakgrund av regeringens proposition i september 2003 skall utgöra grunden för den fördelningsplan som regeringen skall inlämna till kommissionen senast den 31 mars 2004.
- Fördelning till sektorer respektive anläggningar skall baseras på historiska aktiviteter.⁷
- Koldioxidutsläppen i varje sektor delas upp i utsläpp från råvaror, som fram till och med 2007 inte är utbytbara om man vill tillverka produkten och utsläpp från fossila bränslen, som är

⁵ Delegationen föreslår i avsnitt 1.5.3 att torv skall behandlas på ett med biobränsle likvärdigt sätt. Emissionsfaktorn för biomassa skall enligt handelsdirektivets bilaga IV vara noll. Om kommissionen gör en annan bedömning av torvens hantering än den som delegationen föreslagit kan den handlande sektorns behov av utsläppsrätter bli cirka 25 Mton CO₂ per år. Det innebär att de historiska bränslerelaterade utsläppen i energisektorn ökar med 0,9 Mton CO₂ per år.

⁶ På grund av den osäkerhet som är förknippad med det historiska statistiska underlaget innehåller den handlande sektorns totala behov av utsläppsrätter ett tillägg på 2 Mton CO₂ per år för att ta hänsyn till risken att tillgängliga data underskattar den faktiska utsläppsnivån i de historiska data som ligger till grund för delegationens bedömning. Tillägget representerar hälften av den statistiskt uppskattade möjliga underskattningen.

⁷ Som framgår av kapitel 12 kan historiska emissionsvolym, benchmarking och bästa tillgängliga teknik användas som historisk tilldelningsbas (s.k. grandfathering).

utbytbara och som används med det primära syftet att producera kraft-, värme-, eller transportenergi.⁸

- 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 enligt delegationen inte användas.
- Möjligheten för medlemsstaten att bedriva handel med utsläppsrätter för anläggningar under de kapacitetsgränser som anges i direktivets bilaga I, bör enligt delegationen inte användas.
- Delegationen ser med oro på de prognoser som i dag görs om ökade utsläpp av växthusgaser i transportsektorn⁹. Enligt delegationen 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 bränslereffektiva fordon samt för hur förnybara energislag skall introduceras inom olika sektorer. Delegationen påpekar behovet av att redan nu bl.a. analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att inkludera transportsektorn i den handlande sektorn under Kyotoprotokollets¹⁰ första åtagandeperiod 2008–2012 i syfte att begränsa utsläppen av växthusgaser.¹¹ Därutöver förespråkar

⁸ I den fortsatta framställningen kommer vi att använda de kortare begreppen *icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp* och *utbytbara bränslerelaterade utsläpp*. I tabellerna kommer vi av utrymmesskal att använda begreppen *råvaruutsläpp* och *bränsleutsläpp*.

⁹ SIKAs Etappmål för en god miljö (SIKA Rapport 2003:2). Följande förslag till etappmål läggs fram i rapporten: År 2010 är utsläppen av klimatpåverkande gaser från transportsektorn högst tio procent högre än år 1990. År 2020 har utsläppen minskat med minst tio procent jämfört med år 1990. Vidare sägs att ett förbättrat underlag för bördefördelningen mellan sektorer tas fram inför kontrollstationen år 2004, då även etappmålen för transportsektorn omprövas.

¹⁰ 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.

¹¹ Det handelssystem som föreslås under perioden 2005–2007, bygger på ett s.k. *nedströms* system för handel, vilket innebär att skyldigheten att inneha utsläppsrätter läggs vid

delegationen att verksamheter som inte omfattas av handelsdirektivet, under åtagandeperioden 2008–2012 skall ges möjlighet att delta i handelssystemet som ett sätt att tillgodose det avtalskrav som enligt miljöriktlinjerna punkt 51.1¹² 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.¹³ 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.¹⁴
- 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 fattas senast den 1 oktober 2004.
- Det statistiska kvalitetssäkringsarbete som redan påbörjats bör utvecklas vidare och utvidgas till att omfatta andra sektorer

utsläppspunkten eller brukarledet. För transportsektorn skulle transaktionskostnaderna för denna lösning bli mycket höga. Av detta skäl används i detta fall i stället ett s.k. *uppströms* system för handel, vilket skulle innebära att oljeraffinaderier, andra importörer, naturgasimportörer är de som gör åtaganden om att begränsa utsläppen av koldioxid.

¹² Community guidelines on State aid for environmental protection (2001/C 37/03).

¹³ Se avsnitt 1.5.2.

¹⁴ Åtgärder som vidtagits under perioden 1990–1997 beaktas inte.

som medverkar till klimatförändringar. Vidare bör samarbetet när det gäller prognosarbetet utvecklas och förstärkas mellan i första hand Konjunkturinstitutet och Energimyndigheten. En strategisk plan för detta samarbete bör skyndsamt utvecklas.

- En överordnad konsekvensanalys och koordinering av hanteringen av befintliga och föreslagna styrmedel inom miljöområdet saknas i dag. Delegationen föreslår därför att regeringen utreder förutsättningarna och formerna för hur en sådan nödvändig samordning skall komma till stånd.

I detta kapitel redovisas delegationens förslag till principer för ett system för fördelning av utsläppsrätter för perioden 2005–2007. Det är delegationens bedömning att dessa principer i huvudsak kan användas efter år 2007. Handelssystemet inklusive tilldelningsförfarandet bör dock utvärderas inför åtagandeperioden 2008–2012 varvid förändringar i dessa principer inte kan uteslutas.

I avsnitt 1.1 redovisas två viktiga utgångspunkter inför fördelningen av utsläppsrätterna. Den första innebär att den nationella utsläppsnivån inte kan styras genom att öka eller minska antalet utsläppsrätter. Den andra innebär att det inte medför en konkurrensfördel på marginalen att producera ytterligare en enhet för företag som får utsläppsrätterna gratis jämfört med de företag som måste köpa utsläppsrätterna. I avsnitt 1.2 beskrivs de krav som handelsdirektivet ställer på utformningen av fördelningsplanen. Vidare diskuteras omfattningen av handelssystemet. I avsnitt 1.3 redovisas de ansträngningar som gjorts för att basera delegationens överväganden på bästa möjliga statistik. Beräkningen av det totala antalet utsläppsrätter för den handlande sektorn för perioden 2005–2007 redovisas i avsnitt 1.4. I avsnitt 1.5 diskuteras några generella synpunkter på fördelningsplanens utformning. I avsnitt 1.6 redovisas delegationens överväganden rörande viktiga faktorer som påverkar utfallet av en fördelningsmodell. Där beskrivs också några huvudmodeller som delegationen arbetat med för att analysera effekterna på sektorer och anläggningar. I avsnitt 1.7 redovisas resultat på sektornivå av modellanalyserna. I avsnitt 1.8 redovisas modellresultat när tilldelningen görs direkt till anläggningsnivå. Dataunderlaget för dessa beräkningar är kvalitetssäkrade. Trots detta är de förenade med relativt stor osäkerhet. I kapitlets annex A illustreras i diagramform det faktum att tilldelningen av

utsläppsrätter endast handlar om hur mycket som skall betalas av den handlande sektorn, och inte om utsläppens faktiska storlek. I annex B anges fördelningen av de totala utsläppsrätterna på huvudgrupper. I annex C redovisas de emissionsfaktorer som används vid de modellberäkningar som delegationen låtit göra.

1.1 Inledande överväganden

I ett handelssystem som omfattar alla verksamheter som ger upphov till utsläpp garanteras miljön genom ett kvantitativt utsläppstak. Ett av kraven i ett handelssystem med tak är att deltagarna i handeln åläggs att vid en överenskommen tidpunkt visa upp att de faktiska utsläppen motsvaras av ett lika stort innehav av utsläppsrätter. Handel resulterar i att alla får samma kostnad för att minska utsläppen med ytterligare en enhet.

Det intressanta är att oberoende av hur många utsläppsrätter som delas ut till ett enskilt företag kommer företaget att hamna på den utsläppsnivå som anges av skärningspunkten mellan det internationella marknadspriset på utsläppsrätter och företagets marginalkostnadskurva för att minska utsläppen. Det internationella marknadspriset och företagets marginalkostnadskurva för att minska utsläppen är givna och oberoende av hur många utsläppsrätter som delas ut till ett enskilt företag och är i princip oberoende av antalet utsläppsrätter, som delas ut initialt i Sverige. *Den nationella utsläppsnivån (vad som släpps ut i Sverige) som uppnås inom ramen för handelssystemet kan inte styras genom att öka eller minska antalet utsläppsrätter* (se annex A). Sverige kan däremot enligt handelsdirektivet självt bestämma det totala antalet utsläppsrätter som delas ut gratis till de handlande företagen och vem som skall få dem. Hänsyn skall dock tas till de kriterier som anges i direktivets bilaga III.

Den initiala fördelningen är en fördelnings- och industripolitisk fråga snarare än en miljöpolitisk fråga. En av de största utmaningarna med att utveckla ett system för handel med utsläppsrätter är att besluta om vem som skall få det ekonomiska värde, som är förknippat med användningen av den nya, begränsade resurs som en utsläppsrätt innebär. En av de viktigaste uppgifterna som delegationen har, för att få till stånd en fungerande marknad för handel med utsläppsrätter, är därför att besluta om *hur* den inledande fördelningen skall göras.

Tilldelning baserad på någon form av historiska utsläpp (grandfathering) påverkar de genomsnittliga kostnaderna, men inte de marginella kostnaderna (varje utsläpp har en alternativkostnad, eftersom företaget inte kan sälja den utsläppsrätten). Av det skälet leder inte grandfathering till att företaget får en konkurrensfördel för att producera ytterligare en enhet i förhållande till det företag som måste köpa utsläppsrätten. Tilldelning som baseras på grandfathering innebär en överföring av en klumpsumma. Storleken på förmögenhetsöverföringen beror på hur många utsläppsrätter som tilldelas och på marknadspriset. Ägaren blir dock alltid mer förmögen än i en situation där utsläppsrätterna auktioneras ut, eller där de tilldelade utsläppsrätterna är lika många som de ursprungliga oreglerade utsläppen.

1.2 Den nationella fördelningsplanen

Målet med att upprätta en nationell fördelningsplan är för det första att fastställa antalet utsläppsrätter som inledningsvis skall fördelas till de anläggningar i Sverige som omfattas av handelsdirektivet (Det totala antalet utsläppsrätter för handelssystemet i Europa fastställs därmed eftersom summan av medlemsländernas utdelade utsläppsrätter definierar det totala antalet utsläppsrätter som ingår i handelssystemet). För det andra skapar fördelningsplanen en möjlighet att bedöma om den handlande sektorn på ett acceptabelt sätt medverkar till att landet når de mål för utsläppen som satts upp för samtliga samhällssektorer. Detsamma gäller förhållandet mellan sektorer inom den handlande sektorn och mellan anläggningar inom respektive delsektor i den handlande sektorn, förutsatt att man som delegationen förordar, inledningsvis definierar "delbubblor" för de delsektorer som ingår i den handlande sektorn.

Enligt den gemensamma ståndpunkt som antogs av rådet inför antagandet av Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (15792/02) skall enligt artikel 9 medlemsstaterna för perioden 2005–2007 upprätta en nationell fördelningsplan över det sammanlagda antal utsläppsrätter som medlemsstaten avser att fördela för perioden och över hur den föreslår att fördela dem. I artikel 10 anges att för treårsperioden 2005–2007 skall medlemsstaterna fördela utsläppsrätterna gratis.

Planen skall utgå från objektiva och öppna kriterier, däribland dem som anges i handelsdirektivets bilaga III¹⁵, med vederbörlig hänsyn till allmänhetens synpunkter. Planen skall innehålla en förteckning över de anläggningar som omfattas av handelsdirektivet tillsammans med de mängder utsläppsrätter som avses tilldelas var och en av dem (bilaga III pkt 10). Planen skall offentliggöras och anmälas till kommissionen och de övriga medlemsstaterna senast den 31 mars 2004. Planen skall granskas av den kommitté som inrättats med stöd av artikel 8 i beslut 93/389 EEG och som skall biträda kommissionen.

Den nationella fördelningsplanen skall underkastas prövning för bedömning av om den är förenlig med EG:s regler om statsstöd. Reglerna om statsstöd återfinns i EG-fördraget i artiklarna 87–89. Av artikel 87.1 framgår att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Enligt artikel 87.3 är medlemsstaterna skyldiga att till EG-kommissionen anmäla sådana planerade förändringar i lagstiftningen som kan betraktas som statsstöd. Kommissionen måste godkänna åtgärden innan medlemsstaten kan verkställa den. Om en medlemsstat inte anmäler en åtgärd, anmäler åtgärden men låter bli att avvakta kommissionens beslut eller handlar i strid mot kommissionens beslut, betraktas åtgärden som olagligt stöd och de företag som fått stödet riskerar återbetalningskrav.

Inom tre månader efter att en nationell fördelningsplan anmälts av Sverige i enlighet med vad som ovan sagts får kommissionen avslå planen eller någon del av denna om den av kommissionen anses vara oförenlig med de kriterier som anges i bilaga III eller fördelningen av utsläppsrätterna inte skett gratis. Varje beslut om avslag från kommissionens sida skall följas av en motivering.

För den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 skall medlemsstaten 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 senast tre månader innan den aktuella perioden börjar och grundas på den nationella fördelningsplan som inlämnats och bedömts av kommissionen. Beslut skall vara förenliga med kraven i

¹⁵ Se kapitel 7, faktaruta 7.2, där innehållet i bilaga III redovisas.

fördraget, särskilt artiklarna 87 och 88 i detta. Det poängteras att när medlemsstaterna beslutar om fördelning av utsläppsrätter, skall de beakta behovet av att nya deltagare får tillgång till utsläppsrätter.

Den av regeringen utsedda behöriga myndigheten skall senast den 28 februari varje år under perioden 2005–2007 utfärda ett proportionellt antal av det sammanlagda antalet utsläppsrätter.

När handelsperioden börjar den 1 januari 2005 måste enligt delegationens mening alla frågor som rör fördelningen av utsläppsrätter vara lösta. Om det vore möjligt att revidera fördelningen av utsläppsrätter skulle detta skapa osäkra spelregler för företagen. Det skulle därmed finnas incitament för företagen att uppvakta politiker för att få fler utsläppsrätter i stället för att köpa dessa på marknaden för utsläppsrätter. Det sammanlagda antalet utsläppsrätter måste vara fixerat under en period. Det skulle åter leda till osäkerhet om det under pågående period skulle vara möjligt att ändra det sammanlagda antalet utsläppsrätter. Företag (anläggningar) som gör investeringar för att reducera utsläppen på grundval av den initialt tilldelade mängden utsläppsrätter skulle förfördelas av en senare ytterligare tilldelning av utsläppsrätter, eftersom detta skulle leda till ett ökat utbud av utsläppsrätter och därmed kan priset på utsläppsrätter förväntas sjunka. Likaså skulle en i efterskott beslutad minskning av antalet utdelade utsläppsrätter innebära osäkerhet och effektivitetsförluster.

1.2.1 Omfattning av handelssystemet

EG-kommissionen uppskattar att handelssystemet kommer att omfatta mellan 4 000 och 5 000 anläggningar¹⁶ inom EU och täcka ca 46 procent av koldioxidutsläppen. De sektorer och anläggningstyper som omfattas framgår av faktaruta 7.1 i kapitel 7.

¹⁶ Sannolikt innebär detta en underskattning av antalet. Se avsnitt 7.1.1.

1.2.2 Möjligheten att bedriva handel med utsläppsrätter för anläggningar under tröskelvärden

Delegationens förslag: Delegationen föreslår att den möjlighet som finns enligt artikel 24 att från och med år 2005 låta handeln med utsläppsrätter även omfatta anläggningar under de kapacitetsgränser som anges för de verksamheter som beskrivs i handelsdirektivets bilaga I inte skall utnyttjas. Delegationen vill peka på behovet av att redan nu bl.a. analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att inkludera transportsektorn i den handlande sektorn under Kyotoprotokollets första åtagandeperiod 2008–2012 i syfte att begränsa utsläppen av växthusgaser.

Ju fler anläggningar som omfattas av ett handelssystem, desto effektivare blir handelssystemet som styrmedel för att uppnå ett gemensamt klimatmål. Att sätta kostnadseffektiva mål för varje sektor och delsektor utan möjlighet till handel är mycket svårt. Av bl.a. det skälet har FlexMex2-utredningen låtit analysera förutsättningarna för att redan under perioden 2005–2007 inkludera den svenska transportsektorn i handelssystemet.¹⁷ I den gemensamma ståndpunkten som antogs av miljöministrarna i december 2002 framgår att möjligheten att inkludera andra sektorer än de som räknas upp i bilaga I endast står till buds från och med år 2008.¹⁸ Detta innebär att transportsektorn inte kan inkluderas i handelssystemet redan från år 2005.

Enligt delegationen finns det dock behov av att redan nu börja analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att inkludera transportsektorn i den handlande sektorn under Kyotoprotokollets första åtagandeperioden 2008–2012.

Möjligheten att i handelssystemet inkludera anläggningar under de kapacitetsgränser som anges i handelsdirektivet skulle i huvudsak beröra anläggningar i energisektorn. ÅF har i sin utredning¹⁹ konstaterat att t.ex. 20 MW gränsen för tillförd effekt skapar vissa

¹⁷ Per Kågeson: "Trafiksektorns koldioxidutsläpp vid europeisk handel med utsläppsrätter." PM 2002-12-12.

¹⁸ Det kommer också att förutsätta att kommissionen godkänner att sådan verksamhet inbegrips, med beaktande av alla relevanta kriterier, särskilt konsekvenserna för den inre marknaden, möjliga snedvridningar av konkurrensen, systemets miljömässiga integritet och planerade övervaknings- och rapporteringssystemets tillförlitlighet.

¹⁹ ÅF-Energikonsults arbete har redovisats i rapporterna "Kartläggning av svenska anläggningar som omfattas av ett system för handel med utsläppsrätter" (september 2002) och "Kartläggning av svenska anläggningar som omfattas av ett system för handel med utsläppsrätter – revision och uppdatering" (maj 2003).

gränsdragningsproblem. Samtidigt anger ÅF att det skulle röra sig om marginella koldioxidutsläpp som skulle kunna inkluderas i systemet, om kapacitetsgränsen sänktes. Delegationen har inte annan information tillgänglig än att de kapacitetsgränser som anges i direktivet kommer att användas av andra länder i handelssystemet. Av dessa skäl förordar delegationen att anläggningar under de angivna kapacitetsgränserna inte omfattas av handelssystemet.

1.2.3 Möjligheten till tillfälligt undantag för vissa anläggningar

Delegationens förslag: Den i direktivet angivna möjligheten att tillfälligt undanta vissa anläggningar bör inte utnyttjas av Sverige.

Om en medlemsstat så önskar kan man hos EG-kommissionen ansöka om att vissa verksamheter och vissa anläggningar fram till och med 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.

Kommissionen kommer endast att medge undantag från gemenskapens handelssystem under förutsättning att berörda anläggningar uppfyller samma krav som om de omfattades av handelsdirektivet. Undantagen kommer dessutom endast att ges tillfälligt fram till och med den 31 december 2007. Detta står enligt delegationen i skarp kontrast till näringslivets krav på stabila och långsiktiga planeringsregler.

En utgångspunkt för delegationens bedömning är det faktum att ju fler som deltar i handelssystemet desto större förutsättningar har systemet att lyckas med uppgiften att reducera koldioxidutsläppen till lägsta möjliga kostnad. Det är därutöver viktigt för delegationen att förespråka ett system där den flexibilitet och handlingsfrihet som tillgången till ett marknadsbaserat handelssystem innebär får en viktig roll i strävan att reducera koldioxidutsläppen. De enskilda

anläggningarna får i ett marknadssystem en central roll i beslutsprocessen och kan anpassa besluten till sina speciella förutsättningar.

Den nu gällande modellen för näringslivets energibeskattnings utgör genom sin utformning statsstöd och är därmed underkastad EG-kommissionens prövning av varje förändring av betydelse av modellen.

När skatter som drabbar vissa verksamheter införs av miljöskäl kan medlemsstaterna anse det nödvändigt med tillfälliga undantag för en del företag, särskilt då en harmonisering saknas på europeisk nivå eller då vissa företag tillfälligt riskerar en försvagning av sin internationella konkurrenskraft. Sådana undantag utgör generellt sett driftsstöd enligt artikel 87 i EG-fördraget.²⁰

Enligt punkt 51.1 i miljöriktlinjerna kan dessa undantag under vissa villkor utgöra tillåtna former av driftsstöd. Om en medlemsstat inför *nya miljöskatter*²¹ på ett icke harmoniserat område eller högre än gemenskapsnivå kan som framgår av kapitel 11 undantagsbeslut vara motiverade i följande två fall:

- Skattebefrielsen kan villkoras genom avtal mellan medlemsstaten och de stödmottagande företagen.
- Skattebefrielsen kan tillåtas även utan avtal eller villkor. Detta förutsätter, om nedsättningen avser en harmoniserad skatt, att det belopp som företagen faktiskt betalar är högre än gemenskapens minimibelopp. Om nedsättningen avser en nationell skatt i avsaknad av en gemenskapsskatt skall de företag som beviljas nedsättningen likväl betala en betydande del av den nationella skatten.

Oavsett att möjligheterna att få sådant stöd godkänt kan bedömas som goda, medför enligt SNED²² ett införande av en sådan förutsättning i energibeskattningsystemet att Sverige fortsatt har en energibeskattnings som är beroende av EG-kommissionens tidsbegränsade beslut. SNED-kommittén föreslår att begränsningsregelns tillämpning inte görs beroende av att berörda företag ingått långsiktiga avtal. Från det pågående arbetet med energiskatte-

²⁰ Med driftsstöd avses operativt stöd.

²¹ I miljöriktlinjernas svenska lydelse används genomgående uttrycket avgift. Korrekt uttryck borde dock vara skatt. Exempelvis betecknas uttrycken i riktlinjernas engelska och franska lydelse "tax" respektive "taxe".

²² Skattenedsättningskommitténs betänkande "Svåra skatter!" (SOU 2003:38).

direktivet²³ har bland annat framkommit att långsiktiga avtal kan vara en framkomlig väg för att underskrida den tänkta minimiskattesatsen på el.

Av samma skäl förespråkar delegationen att undantag från deltagande i handelssystemet inte skall kunna göras med hänvisning till att långsiktiga avtal i dag kan vara grund för skattenedsättning. Företrädare för EG-kommissionen har framhållit att deltagande i handelssystemet är ett starkare skäl till att bevilja skattenedsättning. Enligt delegationen kan det däremot på kort sikt finnas utrymme för frivilliga avtal, eftersom handelsdirektivet endast omfattar ett begränsat antal sektorer av det svenska samhället. Delegationen vill dock starkt understryka vikten av att på sikt göra handelssystemet heltäckande.

1.3 Data och förutsättningar för den empiriska analysen

En avgörande utgångspunkt i analysen av alternativa fördelningssystem är kunskap om storleken och fördelningen av koldioxidutsläppen år 1990 fram till år 2001²⁴. Det gäller både koldioxidutsläppen totalt för Sverige och för de ca 300 anläggningar som i enlighet med direktivförslaget skall ingå i handelssystemet. Prognoser för koldioxidutsläppen för tiden fram till år 2010 är också av grundläggande betydelse för att kunna utarbeta ett handelssystem som skall begränsa kostnaderna för att dels uppnå det av riksdagen uppsatta nationella målet, dels uppfylla åtagandet enligt Kyoto-protokollet. De analyser som genomförts av delegationen med avseende på olika fördelningsmetoder baseras på statistikunderlag som på uppdrag av delegationen tagits fram av Naturvårdsverket och Energimyndigheten²⁵.

Det skall observeras att analysen av olika tilldelningsmetoder, som redovisas nedan, inte kommer att utgöra underlag för den slutliga tilldelningen i handelssystemet för perioden 2005–2007. Den slutgiltiga tilldelningen på anläggningsnivå kommer att baseras på ett

²³ Det nu föreliggande direktivförslaget grundar sig på ett förslag som kommissionen lämnade år 1997 (KOM (97) 30 slutligt, EGT C 139, 6.5.1997, s. 14). Det ursprungliga förslaget har omarbetats väsentligt. Ekofin-rådet nådde i mars 2003 en politisk överenskommelse om direktivet. Direktivet beräknas, efter förnyat hörande av parlamentet, formellt kunna beslutas av rådet så att det kan träda i kraft den 1 januari 2004.

²⁴ Statistik för år 2002 blir tillgänglig först i mars 2004.

²⁵ Rapport från Naturvårdsverket och Energimyndigheten den 10 april 2003.

ansökningsförfarande, där varje berörd anläggning kommer att lämna erforderliga uppgifter.

Inför den anmälan om tilldelningsmetod för perioden 2005–2007 som Sverige skall lämna till EU-kommissionen senast den 31 mars 2004 har delegationen analyserat konsekvenserna på bl.a. anläggningsnivå av olika tilldelningsmetoder. Med de ledtider som är praxis för remissförfarande, propositionsarbete och lagrådsremiss, måste delegationen fatta beslut om förslag till tilldelningsmetod i maj 2003. För att få en, för de berörda anläggningarna acceptabel tilldelningsprincip måste delegationen i analysen av tilldelningsprinciper arbeta med bästa möjliga befintliga statistiska underlag. Utsläppsuppgifterna som ingår i underlaget för val av tilldelningsmetod bör, enligt delegationen, inte alltför mycket avvika från de utsläppsuppgifter som slutligen kommer att användas utifrån de inlämnade ansökningarna, eftersom ett val av tilldelningsmetod i så fall kan sägas vara taget på felaktiga grunder.

De officiellt rapporterade svenska CO₂-utsläppen har genom åren justerats och räknats om vid flera tillfällen, vilket till en del varit beroende av att energistatistikens kvalitet och utformning inte svarat mot utsläppsberäkningarnas behov. Naturvårdsverket arbetar bl.a. genom SMED²⁶ för att förbättra den officiella svenska utsläppsstatistiken som används i internationell rapportering. Tidsperspektivet för färdigställande av det arbetet är dock avsevärt längre än den tid som delegationen har till sitt förfogande.

Det statistiska underlaget som legat till grund för delegationens analyser har varit kvalitetssäkrade data som tagits fram för delegationens räkning inom ramen för SMED. Huvudkälla för bränsleanvändningen på anläggningsnivå har varit de energiuppgifter som anläggningarna redan lämnat till SCB för åren 1990–2001. Främsta skälen till detta är att enhetlighet eftersträvas i val av datakälla och att det med givna tidsramar var enda möjligheten att täcka in de flesta anläggningarna.

För att delegationen skulle få en uppfattning om kvaliteten i lämnade energiuppgifter har dessa jämförts med uppgifter lämnade till myndigheterna i andra sammanhang. Inlämnade miljörapporter från berörda anläggningar är i detta sammanhang den i särklass viktigaste alternativa källan till uppgifter om bränsletyp/-användning samt CO₂-utsläpp. Alternativa datakällor för bränsleanvändningen, emissionsfaktorer, systemgränser mellan förbrännings- och

²⁶ SMED, Svenska MiljöEmissionsData, ett samarbete mellan IVL, SCB och SMHI.

processutsläpp har använts där data från huvudalternativen saknats eller identifierats som felaktiga. Speciellt svåranalyserade anläggningar/branscher har specialstuderats, bl.a. SSAB och Sveriges raffinaderier.

Kvalitetsanalysen har utgått från år 2001 som typår. Baserat på resultatet från jämförelsen av olika datakällor ned på anläggningsnivå, bedömdes osäkerheten i utsläppssiffror per företagskategori, samt totalt för hela den handlande sektorn. Även siffror som finns för icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp av CO₂ har medtagits i bedömningen. Resultatet för den handlande sektorn år 2001 har därefter tillämpats på övriga år under tidsperioden 1990–2001. Hänsyn har därvid tagits till kvalitetsvariationer till följd av vald datainsamlingsmetod för energistatistiken. Dessutom har utsläppssiffror för transportsektorn och totala utsläppssiffror för Sverige jämte tillhörande osäkerhetsuppskattningar tagits fram. Osäkerheten i uppskattningarna för de totala utsläppen av alla växthusgaser för alla samhällssektorer ligger under perioden 1990–2001 på i storleksordningen +/-20 procent. Samma osäkerhetsintervall gäller för utsläppen av CO₂ från transportsektorn. För de totala utsläppen av CO₂ varierar osäkerheten i uppskattningarna under samma tidsperiod. Mellan år 1990 och år 1996 är osäkerheten ungefär +/-5 procent, för att sedan öka till 10 procent under åren 1997–2001. Osäkerheten i uppskattningarna av CO₂-utsläppen från den handlande sektorn är cirka +/-20 procent under perioden 1990–2001.

Med det sålunda kvalitetssäkrade dataunderlaget skapas de idag bästa möjliga tillgängliga förutsättningar för att den i mars 2004 till EU-kommissionen lämnade anmälan om fördelningsmetod för perioden 2005–2007 skall vara acceptabel för de berörda anläggningarna vad avser dataunderlag. De historiska siffrornas kvalitet och robusthet är också av betydelse för delegationens bedömning av de prognoser för framtida utsläpp av CO₂ som Energimyndigheten för delegationens räkning har tagit fram.

1.4 Det totala antalet utsläppsrätter för den handlande sektorn

Delegationens förslag: Delegationen gör bedömningen att den handlande sektorns behov av utsläppsrätter kan uppgå till 24 Mton CO₂ per år under perioden 2005–2007.

Hur stort skall det sammanlagda antalet initialt utdelade utsläppsrätter till den handlande sektorn vara? Den gemensamma ståndpunkten som antogs av rådet i december 2002 lämnade vissa frihetsgrader till medlemsstaten att tilldela det antal utsläppsrätter som på ett tillbörligt sätt speglar de nationella förutsättningarna. I den gemensamma ståndpunkten anges inte heller *hur* en medlemsstat skall bestämma hur många utsläppsrätter som skall fördelas till enskilda anläggningar. Bilaga III pkt 1 anger att *den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas för en period skall stämma överens med medlemsstaternas skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt beslut 2002/358/EG och Kyoto-protokollet, 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 handelsdirektivet och dels nationell energipolitik, och bör stämma överens med den nationella klimatstrategin.*

Den nationella fördelningsplanen skall spegla en lämplig fördelning av utsläppsrätter till den handlande sektorn jämfört med de övriga samhällssektorerna likaväl som den skall utgöra en väl avvägd plan för hur fördelningen av utsläppsrätter skall göras inom den handlande sektorn, dvs. mellan sektorer och inom sektorer.

Det första steget blir att besluta om vilken andel av tillåtna utsläpp år 2010 under Kyotoprotokollet, som den handlande sektorn i EU:s handelssystem skall stå för. Eftersom det saknas mål för perioden 2005–2007 kan medlemsstaten göra en bedömning av vilka åtgärder som lämpligen bör vidtas under perioden 2005–2007 för att målen år 2010 skall nås. En sådan bedömning bör ske med hänsyn till utgångsläget och andra viktiga samhällsmål samt de kriterier som handelsdirektivet anger. Svaret kan fås exempelvis genom en ”top-down” ansats eller genom en ”bottom-up” ansats. Dessa kommer nu att beröras.

”Top-down” ansatsen

Det finns många vägar som kan leda till målet år 2010. Medlemsstaten har frihetsgrader att välja väg över tiden så länge målet nås. En preliminär bedömning av lämplig andel av utsläppen som den handlande sektorn skall stå för kan fås genom att jämföra bl.a. följande metoder att definiera den andel av totalt tillåtna utsläpp som skall uppnås av den handlande sektorn.

1. Andelen som den handlande sektorn skall ansvara för av den totalt tillåtna utsläppsmängden bestäms av den handlande sektorns andel av de totala utsläppen ett visst *historiskt* år eller genomsnitt av år.
2. Andelen motsvaras av den *förväntade* framtida andelen av den totalt tillåtna mängden utsläpp.
3. Andelen bestäms av den andel som representerar de bidrag som anläggningar i den handlande sektorn skulle bidra med om Kyotomålet skall kunna nås till lägsta möjliga kostnad. Denna metod innebär att aktiviteter med de lägsta kostnaderna för att reducera utsläppen får bidra mer än de aktiviteter där kostnaderna är högre. Metoden kan därmed sägas i viss mån beakta ”early action”.²⁷

Om dessa ansatser jämförs kan man få ett intervall som anger gränser för det sammanlagda antalet utsläppsrätter som kan delas ut till den handlande sektorn. För att nå Kyotomålet måste det sammanlagda antalet utsläppsrätter vara konsistent med de förväntade resultaten för faktiska utsläpp från de andra samhällssektorer som tillsammans med antalet initialt tilldelade utsläppsrätter till den handlande sektorn skall resultera i att målet enligt Kyoto-protokollet nås.

”Bottom-up” ansatsen

Samtidigt med att en topdown ansats utvärderar den andel som den handlande sektorn skall svara för, om Kyotoprotokollets mål skall nås, kan motsvarande beräkningar göras med en bottom-up ansats,

²⁷ Delegationen har på grund av avsaknad av data inte gjort några beräkningar med denna metod.

som tar sin utgångspunkt i utsläppen från de enskilda anläggningarna som ingår i handelssystemet.

Delegationen har i sitt utvärderingsarbete använt sig av en kombination av de båda ansatserna. Som framhålls i kapitel 12 tjänar de olika modelltyperna delvis olika syften. I det praktiska arbetet finns inte vattentäta skott mellan ansatserna. Kvar står dock det faktum att bottom-up ansatsen skapar större förutsättningar att ta hänsyn till den enskilda anläggningens förutsättningar. Det har inte varit möjligt av data- och tidsskäl för delegationen att fullt ut analysera konsekvenserna för fördelningsplanen med denna ansats.

Det finns i det här sammanhanget skäl att påpeka att det inte finns något a-priori skäl till att de båda ansatserna skulle ge olika resultat vad gäller den svenska fördelningsplanen. Man kan med en bottom-up ansats inte utan vidare addera de enskilda anläggningarnas bedömda tilldelning. Den sammanlagda mängden måste sedan vara av en storleksordning som gör att det nationella målet i dess helhet nås samtidigt som de krav på reduktion av CO₂-utsläpp som ställs på de olika samhällssektorerna är samhällsekonomiskt effektiva och speglar en fördelning av ansvaret att minska koldioxidutsläppen som anses vara rättvis. En top-down ansats måste på samma sätt ta hänsyn till att bilaga III kriterierna uppnås på anläggningsnivå samtidigt som förutsättningar skapas för att samhällets övriga mål kan uppnås. En top-down ansats med tilldelning först till sektornivå innan fördelning till anläggningsnivå begränsar i och för sig i viss mån frihetsgraderna för tilldelningen till enskilda anläggningar.

För att reducera risken för att speciella omständigheter skall drabba enskilda anläggningar har en analys gjorts av variationen i utsläppsmängden för åren 1990–2001 för varje i handelssystemet ingående anläggning. Skulle en sådan analys visa stor variation finns anledning att analysera om tilldelning till sådana anläggningar skall behandlas i särskild ordning under förutsättning att tilldelningen uppfyller bilaga III:s kriterier. I denna mening har delegationen utfört en bottom-up analys.²⁸

I tabell 1.1 nedan visas den handlande sektorns utsläpp av koldioxid för åren 1990–2001. I enlighet med delegationens bedömning av hur torv bör behandlas (se avsnitt 1.5.3) ingår inte utsläpp från torvförbränning. Som framgår av tabellen uppgick med detta sätt att räkna summan av utsläppen år 2001 till 18,3 Mton CO₂.

²⁸ Vissa resultat från en sådan analys beskrivs i avsnitt 1.8.

Tabell 1.1. Utsläpp av koldioxid från den handlande sektorn 1990–2001 (miljoner ton CO₂)

	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	2,3	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	4,9	6,1	6,9	6,7	8,2	7,4	8,7	7,7	7,6	6,8	6,0	7,0
Summa	13,6	14,7	15,2	16,1	18,8	17,9	19,5	18,7	17,7	17,2	16,4	18,3

* SMED 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.

I arbetet med kvalitetssäkring av historiska data (1990–2001) konstaterade Naturvårdsverket att osäkerheten för såväl Sveriges totala utsläpp av alla gaser som för de totala utsläppen av alla gaser från transportsektorn bedöms ligga i intervallet 10–20 procent mellan 1990 och 2001, vilket bedöms vara bra i ett internationellt perspektiv. Osäkerheten för koldioxidutsläppen i den handlande sektorn bedömdes ligga runt +/-20 procent under samma period.

Delegationen har vid sin bedömning av det totala antalet utsläppsrätter för den handlande sektorn tillämpat en försiktighetsprincip. Mot bakgrund av att de anläggningar som omfattas av handelsdirektivet i stor utsträckning konkurrerar på en internationell marknad, finns det enligt delegationen skäl att ta särskild hänsyn till risken att tillgängliga data underskattar den faktiska utsläppsnivån. Om tilldelningen baserades på en sådan underskattning förväntas de svenska anläggningarna förfördelas i förhållande till sina internationella konkurrenter. Av detta skäl har delegationen valt att öka det totala antalet utsläppsrätter med 2 Mton CO₂ per år, som motsvarar ca 10 procent av den statistiskt rapporterade bedömda utsläppsnivån idag. Denna ökning kompenserar

alltså bara för hälften av en eventuell maximal statistisk underskattning av den faktiska utsläppsnivån.

Delegationen föreslår vidare att en buffert på 2 Mton CO₂ per år avsätts för att tillgodose behovet av utsläppsrätter för *nya deltagare*. Delegationen föreslår därutöver att en buffert på 2,3 Mton CO₂ per år avsätts för att tillgodose delegationens förslag att täcka behovet av utsläppsrätter för ökningen av icke-utbytbar råvarurelaterat CO₂-utsläpp under perioden 2005–2007.

Sammantaget gör delegationen bedömningen att den handlande sektorns behov av utsläppsrätter kan uppgå till cirka 24 Mton CO₂ per år under perioden 2005–2007. I annex B redovisas beräkningen och fördelningen av totala antalet utsläppsrätter.

1.5 Val av tilldelningsmetod – generella synpunkter

Det är viktigt att notera att det föreslagna handelsdirektivet har fördelat olika uppgifter till kommissionen och medlemsstaterna. Därmed har man å ena sidan försökt förhindra att fördelningen till berörda anläggningar görs på ett sätt som står i strid med EU:s statsstöds- och konkurrensregler, samtidigt som man å andra sidan lämnat frihetsgrader som gör det möjligt för en medlemsstat att ta hänsyn till de specifika förutsättningar som råder i landet i fråga. Kommissionen kommer i sin utvärdering att granska den nationella fördelningsplanen mot bakgrund av det åtagande medlemsstaten gjort i samband med bördefördelningen inom EU för att uppnå åtagandet enligt Kyotoprotokollet. Den granskning som görs enligt statsstödsreglerna och konkurrensreglerna syftar till att undvika att snedvridning av konkurrens uppstår till följd av den nationella fördelningsplanen.

1.5.1 Vilken tilldelningsbas skall användas?

Delegationens förslag: Delegationen har analyserat olika tilldelningsmetoder och funnit att en emissionsbaserad tilldelning bäst svarar mot de kriterier delegationen angivit för val av tilldelningsmetod.

Som framgår av analysen i kapitel 12 är den emissionsbaserade tilldelningsmetoden den som bäst uppfyller de kriterier som dele-

gationen fastställt. Den är enkel, transparent, obyråkratisk och förutsägbar. Nackdelen har bedömts vara att den inte alltid stämmer överens med möjligheterna att minska utsläppen. Det skulle en fördelningsmetod baserad på benchmarking eller bästa tillgängliga teknik göra. Samtidigt uppfyller dessa metoder knappast kriterierna enkelhet och transparens. Det avgörande för delegationen har dock varit att det inte funnits data tillgängliga för att på ett mer allomfattande sätt använda benchmarking eller bästa tillgängliga teknik. Delegationen föreslår att ansträngningar görs att inför Kyotoprotokollets första åtagandeperiod skapa en databas som gör det möjligt att använda dessa metoder.

1.5.2 Hur skall nya deltagare hanteras?

Delegationens förslag:

- Nya deltagare föreslås behandlas olika beroende på dels vid vilken tidpunkt som tillstånd enligt handelsdirektivet erhålls, dels om anläggningen fått ett första tillstånd att släppa ut växthusgaser eller fått ett gammalt tillstånd förnyat.
- När det gäller en anläggning som fått ett första tillstånd bedöms det framtida behovet av utsläppsrätter på grundval av en benchmarkinganalys eller bästa möjliga teknik.
- När det gäller en anläggning som fått ett gammalt tillstånd förnyat på grund av en utvidgning av verksamheten görs en uppdelning i icke-utbytbara råvarurelaterade koldioxidutsläpp och i bränslerelaterade utsläpp.
- När det gäller bränslerelaterade utsläpp hänvisas nya deltagare som fått sitt tillstånd förnyat på grund av en utvidgning av verksamheten till andrahandsmarknaden för utsläppsrätter. Delegationen bedömer att den framtida marknaden för utsläppsrätter kommer att göra det möjligt för nya deltagare att köpa bedömt behov av utsläppsrätter för att täcka bränslerelaterade utsläpp.
- När det gäller icke-utbytbara råvarurelaterade koldioxidutsläpp föreslås nya deltagare få utsläppsrätter i förhållande till regeringens bedömning av det framtida behovet för att täcka berörda anläggningars behov av icke-utbytbara råvarurelaterade koldioxidutsläpp.

Artikel 11 pkt 3 i handelsdirektivet anger att när medlemsstaterna beslutar om fördelning av utsläppsrätter, skall de beakta behovet av att nya deltagare får tillgång till utsläppsrätter.²⁹ Vidare anges i bilaga III pkt 6 att fördelningsplanen skall innehålla uppgifter om hur nya deltagare skall kunna inträda i gemenskapens system i den berörda medlemsstaten. Det finns inte något i direktivet eller i kommentarerna till den aktuella paragrafen som anger att nya deltagare skall erhålla utsläppsrätter på samma villkor som de anläggningar som bedriver sådan verksamhet som anges i bilaga I den 1 januari 2005 och som ingår i den fördelningsplan som Sverige underställer kommissionens prövning senast den 31 mars 2004.

Överväganden och bedömningar

Enligt delegationen ställer det legala språket i de berörda avsnitten i direktivet ganska låga krav på medlemsstaten. Nya deltagares behov skall *beaktas*. Det enda som krävs av medlemsstaten är att sättet på vilket nya deltagare skall få tillgång till utsläppsrätter skall beskrivas.

Anläggningar som kommer i drift efter den 1 januari 2005 men under perioden 2005-2007 bör enligt delegationens mening inte per automatik tilldelas utsläppsrätter i denna period. Delegationen föreslår nämligen att hanteringen av nya deltagare baseras på vid vilken tidpunkt en ny deltagare erhåller tillstånd enligt handelsdirektivets artikel 4:

1. Om en anläggnings verksamhetsutövare får tillstånd före den 31 mars 2004, blir installationen behörig att få gratis tilldelning av utsläppsrätter.
2. Om en anläggnings verksamhetsutövare får tillstånd enligt handelsdirektivet mellan den 31 mars och den 1 september 2004 gör regeringen eller den myndighet regeringen utser en bedömning av kommande utsläpp och tilldelar anläggningen utsläppsrätter inom ramen för den totala bubbla (inklusive buffert) som är anmäld av regeringen den 31 mars 2004.

²⁹ I Artikel 3 pkt h definieras ny deltagare: varje anläggning som utför en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I, vilken har fått tillstånd för utsläpp av växthusgaser eller förnyat sitt tillstånd för utsläpp av växthusgaser, på grund av en ändring av anläggningens art eller funktion eller dess utvidgning, efter det att den nationella fördelningsplanen anmälts till kommissionen.

3. Om en anläggnings verksamhetsutövare får tillstånd enligt handelsdirektivet mellan den 1 oktober 2004 och den 1 januari 2007 föreslås regeringen eller den myndighet regeringen utser fatta ett av följande beslut:
 - Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer utnyttjar eventuellt kvarvarande utrymme i avsatt buffert och tilldelar anläggningen utsläppsrätter vid tidpunkt då anläggningen av regeringen bedöms tas i drift.
 - Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer beslutar att behov av utsläppsrätter får inköpas av företagen i fråga på andrahandsmarkanden. Detta kan under alla förhållanden bli fallet om bufferten är fullt utnyttjad.

Det finns enligt delegationen skäl till att anläggningar som bedriver kontinuerlig verksamhet från den 1 januari 2005 kan behandlas på annat sätt än de anläggningar som kommer i drift efter den 1 januari 2005, men före slutet av år 2007. Den förstnämnda typen av anläggningar byggdes vid en tidpunkt då införandet av ett handelssystem inte kunde förutses. Ägare av den senare typen av anläggningar har emellertid denna vetskap och anläggningarna byggs med full kännedom om att ett handelssystem skall införas. Delegationen menar dock att nya deltagare i regel är bärare av ny teknik och i regel har låga specifika utsläpp av koldioxid och vill därför ge nya deltagare förutsättningar för att medverka till att reducera koldioxidutsläppen.

En gratistilldelning av utsläppsrätter förutsätter att staten förfogar över utsläppsrätter som kan delas ut till nya deltagare. Eftersom en tilldelning till nya deltagare, som får sitt första tillstånd inte kan baseras på historiska utsläpp måste en annan tilldelningsmetod väljas. Möjliga alternativ kan exempelvis vara någon form av bästa möjliga teknik eller benchmarking. Delegationen förutsätter i sina resonemang att nya deltagare använder en teknik och bränslen som ur koldioxidsynpunkt är fördelaktiga. Oberoende av vilken metod som väljs måste tilldelningskriterierna i direktivförslagets bilaga III uppfyllas.

Möjligheten för staten att inom ramen för en given bubbla avsätta en buffert för nya deltagare finns enligt handelsdirektivet. Detta skulle emellertid minska antalet utsläppsrätter för de anläggningar som redan är i drift.

Enligt bilaga III pkt 6 skall den nationella fördelningsplanen innehålla uppgifter om hur nya deltagare skall kunna inträda i

gemenskapens system i den berörda medlemsstaten. Skälet till att delegationen förordar en uppdelning av koldioxidutsläppen i icke-utbytbara *råvarurelaterade* utsläpp och utbytbara *bränslerelaterade* utsläpp är att en sådan uppdelning gör det möjligt att i samband med fördelningen av utsläppsrätter göra en åtskillnad mellan sådana utsläpp som på ett ekonomiskt rimligt sätt går att substituera för och sådana som är bundna till en på kort sikt icke substituerbar råvara och därför inte går att på ett kostnadseffektivt sätt byta ut.³⁰

Mot denna bakgrund föreslår delegationen att framtida, av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, bedömd omfattning av icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp definieras som utsläpp från nya deltagare och tilldelas utsläppsrätter. Framtida bränslerelaterade utsläpp från befintliga anläggningar som fått ett förnyat tillstånd hänvisas till andrahandsmarknaden för utsläppsrätter.

Enligt handelsdirektivet skall koldioxidutsläpp från användning av fossila avfallsbränslen vid t.ex. cementproduktion täckas med utsläppsrätter på samma sätt som andra fossila bränslen. För alternativa fossila bränslen föreslås dock att det pågående arbetet med dessa frågor i anslutning till den fortsatta behandlingen av direktivet avvaktas.

Den nationella fördelningsplanen skall enligt bilaga III pkt 4 stämma överens med övrig gemenskapslagstiftning och gemenskapens övriga politiska styrmedel. Hänsyn skall tas till oundvikliga utsläppsökningar till följd av nya krav i lagstiftningen. Som en direkt följd av EU:s krav på minskad svavelhalt i bensin och diesel, kommer Scanraffs planerade tillverkning av vätgas att leda till ökade koldioxidutsläpp³¹. Enligt delegationen bör anläggningen vara behörig att efter förnyat tillstånd och ansökan få gratis tilldelning för de icke-utbytbara råvarurelaterade utsläppen från den föreslagna bufferten.

³⁰ Icke-utbytbara råvarurelaterat och bränslerelaterat utsläpp definieras i avsnitt 1.6.2.

³¹ Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av direktiv 98/70/EG. KOM(2001) 241 slutlig.

1.5.3 Hur skall torv behandlas?

Delegationens förslag: Torv skall behandlas på ett med biobränslen likvärdigt sätt.

Riksdagen beslutade med anledning av regeringens proposition 2001/02:55 Sveriges klimatstrategi att de svenska utsläppen av växthusgaser skall som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst 4 procent lägre än utsläppen år 1990. Utsläppen skall räknas som koldioxidekvivalenter och omfatta de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollets och IPCC:s³² definitioner (2001/02:MJU 10). Enligt denna definition var koldioxidutsläppen från torveldning i den handlande sektorn år 2001 cirka 0,9 Mton CO₂.

Vid riksdagens behandling av regeringens förslag om att införa ett elcertifikatssystem den 1 maj 2003 beslutade riksdagen att genom ett tillkännagivande anmoda regeringen att vidta åtgärder så att torv, av miljömässiga skäl, skall vara certifikatsberättigade (2002/03:NU06). Vidare anförde riksdagen att regeringen omgående bör göra en anmälan härom till EG-kommissionen och återkomma till riksdagen i frågan i budgetpropositionen för år 2004. Riksdagen ville med uttalandet tillkänna sin mening att torv skall behandlas på ett med biobränslen likvärdigt sätt. Emissionsfaktorn för biomassa skall enligt handelsdirektivets bilaga IV vara noll.

Delegationen ansluter sig till vad riksdagen anfört i Näringsutskottets betänkande.

Vid beräkningen av den handlande sektorns behov av utsläppsrätter har delegationen behandlat torven på ett med biobränsle likvärdigt sätt. Om kommissionen gör en annan bedömning av torvens hantering än den som delegationen föreslagit skall den handlande sektorns behov av utsläppsrätter öka med cirka 0,9 Mton CO₂ per år.

³² Intergovernmental Panel on Climate Change.

1.6 Alternativa modeller

Delegationens förslag: Fördelningen av utsläppsrätter baseras på fördelningsåren 1998–2001. Icke-utbytbara råvarurelaterade koldioxidutsläpp behandlas i särskild ordning.

1.6.1 Val av fördelningsgrundande år – Early action

Delegationens förslag: Fördelningsgrundande år skall vara 1998–2001.

Delegationens bedömning redovisas i avsnitt 1.7.

1.6.2 Icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp och utbytbara bränslerelaterade utsläpp

Delegationens förslag: Icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp³³ skall behandlas i särskild ordning.

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

Tre principiella fall av icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp kan urskiljas³⁴:

³³ I förslagsrutan i kapitlets inledning användes de längre begreppen *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.*

³⁴ En detaljerad beskrivning av hur icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp hanterats i delegationens överväganden ges i avsnitt 1.7.

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

Med icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp menar vi emissioner som inte är utbytbara till en rimlig kostnad till 2005–2007.

Delegationen är medveten om att en sådan definition ger utrymme för tolkningar. Trots detta finner delegationen att starka skäl föreligger för en särbehandling av icke-utbytbara råvarurelaterade CO₂-utsläpp.

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

1.6.3 Övervägda modeller (A-D)

I arbetet har delegationen, förutom de ställningstaganden som gjorts beträffande lämplig storlek på bubblan, också mer grundligt övervägt effekterna av fyra alternativa modeller som skiljer sig åt vad beträffar hanteringen av icke-utbytbara råvarurelaterade koldioxidutsläpp, val av fördelningsgrundande år och hantering av tidigare vidtagna åtgärder ("early action").

Modell A: Icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp behandlas inte i särskild ordning, fördelningsgrundande år: 1998–2001

- "Bubblan" bestäms av genomsnittet av utsläppen för åren 1998–2001. Här ingår de icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp som ägt rum under samma period. Nya deltagare beaktas.

- Fördelningen av utsläppsrätter sker med utgångspunkt från åren 1998–2001.
- Eftersom bubblan och fördelningsgrunden är desamma får respektive bransch utsläppsrätter i förhållande till sina genomsnittliga emissioner under åren 1998–2001.

Profil:

- Viss hänsyn tas till förändringar över tiden
- Icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp behandlas på samma sätt som bränslerelaterade utsläpp

Modell B: Icke-utbytbara, råvarurelaterade utsläpp behandlas i särskild ordning, fördelningsgrundande år: 1998–2001

- Bubblan bestäms av två delbubblor: bränslerelaterade- samt icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp. Nya deltagare beaktas.
- Bränslerelaterade utsläpp är desamma som i modell A. Icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp ökar i förhållande till modell A eftersom prognostiserad produktion år 2005 tas med för berörda anläggningar.

Profil:

- Totala bubblan ökar med de ökade prognostiserade icke-utbytbara råvarurelaterade utsläppen år 2005.
- Anläggningar med icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp får utsläppsrätter som motsvarar av delegationen bedömd prognostiserad produktionsökning

Modell C: Icke-utbytbara, råvarurelaterade utsläpp behandlas inte i särskild ordning, fördelningsgrundande år: 4 maxår

- Bubblan bestäms på samma sätt som i modell A och utgör alltså genomsnittliga utsläpp för åren 1998–2001.
- Det som skiljer detta alternativ från alternativ A är att branscherna får välja vilka år som skall vara fördelningsgrun-

dande. På så vis görs ett försök att ta hänsyn till industri-specifika förutsättningar

- Maxårsfördelningen skalas ner så att bubblan uppnås.

Profil:

- En annan fördelning fås än i modell A. Vinnare är sektorer med stora variationer i koldioxidutsläppen mellan åren.

Modell D: Icke-utbytbara, råvarurelaterade utsläpp behandlas i särskild ordning, fördelningsgrundande år: 4 maxår, sammanhängande

- Bubblan bestäms av två delbubblor: bränslerelaterade- samt icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp. Nya deltagare beaktas.
- Icke-utbytbara, råvarurelaterade utsläpp behandlas i särskild ordning. Eftersom detta är fallet delas fördelningen 'max fyra år' upp i två delar, en för bränslerelaterade utsläpp och en för icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp.
- Fördelningsstapeln för bränslerelaterade utsläpp skalas ner för att uppnå bubblan.

Profil:

- Nedskalningen sker på de bränslerelaterade utsläppen.

1.7 Modellresultat och val av modell: Tilldelning till sektorer baserad på SMED-data

Delegationens förslag: Fördelningsplanen inför perioden 2005–2007 skall baseras på modell B, som innebär att icke-utbytbara råvarurelaterade CO₂-utsläpp behandlas i särskild ordning och att de fördelningsgrundande åren fastställs till 1998–2001.

Delegationen föreslår att den kommande fördelningsplanen baseras på *modell B*. Utredningen har alltså valt att behandla icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp i särskild ordning. Skälet till detta är att dessa utsläpp är en del av den kemiska processen. Det finns i detta avseende inte några andra anpassningsmöjligheter till krav på minskade CO₂-utsläpp än att minska produktionen under den aktuella tidsperioden 2005–2007. När det gäller bränslerelaterade utsläpp finns däremot valmöjligheten att övergå till ett bränsle som inte släpper ut lika mycket CO₂.

Delegationen har vidare valt att ange att de fördelningsgrundande åren skall vara 1998–2001. Detta tillgodoser enligt delegationen bäst den avvägning mellan att å ena sidan ta hänsyn till tidigare vidtagna åtgärder och å andra sidan ta hänsyn till den produktionsutveckling som ägt rum över tiden. I modell D förutsätts branschen göra den avvägningen. I modell B anger delegationen vilka fördelningsår som skall gälla och tar därmed indirekt ställning till den ovannämnda avvägningen. Den sektor som enligt delegationens analys skulle gynnas jämfört med övriga branscher i den handlande sektorn på att själv få välja de fyra sammanhängande åren är energisektorn. Övriga sektorer skulle relativt sett falla sämre ut i modell D i förhållande till det utfall som blir resultatet när fördelningsperioden fastställs till åren 1998–2001. Denna effekt förstärks i modell C, där branschen får välja de för branschen mest gynnsamma fyra åren utan att de behöver vara sammanhängande. Enligt Energimyndighetens prognos är emellertid energisektorn just den sektor som har störst potential att reducera CO₂-utsläppen. Dessa argument har sammantaget föranlett delegationen att förespråka modell B.

Delegationen har i sin analys använt de kvalitetssäkrade historiska data och prognosdata som Naturvårdsverket och Energimyndigheten försett delegationen med. Uppgifterna har kvalitets-

granskats och osäkerheten har uppskattats i redovisade uppgifter. I analysen används uppgifter aggregerade till branschnivå och delbranschnivå. SSAB:s stålverk/koksverk i Luleå och Oxelösund redovisas separat.

Bubblans storlek i den handlande sektorn

Åren 1998–2001 har valts som utgångspunkt för bubblans storlek. Sena år för att få representativitet och flera år för att utjämna för speciella händelser.

Vad räknas till icke utbytbara råvarurelaterade CO₂-utsläpp?

Med icke-utbytbara råvarurelaterade koldioxidutsläpp avses emissioner som inte är utbytbara till en rimlig kostnad inför perioden 2005–2007. Delegationen är medveten om att en sådan definition ger utrymme för tolkningar. I de modeller där icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp behandlas i särskild ordning ingår följande som icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp:

Cement- och kalkindustrin: Frigörandet av koldioxid i samband med bränning av kalksten eller dolomit betraktas som icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp. Bränsleanvändningen för att tillföra värmeenergin betraktas som bränslerelaterade utsläpp. I Sveriges rapportering till klimatkonventionen betraktas dessa emissioner som icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp. Uppgifter om Cementas icke-utbytbara råvarurelaterade emissioner är inhämtade från Cementa. Uppgifter om emissioner från osläckt kalk är beräknade av SMED med följande emissionsfaktorer: Kalksten: 0,785 ton CO₂/ton bränd kalk. Dolomit: 0,913 ton CO₂/ton bränd dolomit.

Glastillverkning: Utsläpp relaterade till användningen av kalksten, soda och dolomit betraktas av delegationen som icke-utbytbara råvarurelaterade emissioner. SMED har beräknat dessa emissioner enligt samma metod som används för Sveriges rapportering till klimatkonventionen. Följande emissionsfaktorer har använts: Kalksten: 0,440 ton CO₂/ton kalksten. Soda: 0,415 ton CO₂/ton soda. Dolomit: 0,477 ton CO₂/ton dolomit.

Mineralullstillverkning: Utsläpp relaterade till användningen av kalksten och dolomit betraktas av delegationen som icke-utbytbara

råvarurelaterade emissioner. SMED har beräknat dessa emissioner enligt samma metod som används för Sveriges rapportering till klimatkonventionen. Följande emissionsfaktorer har använts: Kalksten: 0,427 ton CO₂/ton kalksten. Dolomit: 0,477 ton CO₂/ton dolomit.

SSAB (*Masugn, stålverk, koksverk*)³⁵. Icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp definieras här som masugns- och LD-gas inom masugn, stålverk och koksverk. Utsläpp som bildas vid förbränning av koksgas räknas som bränslerelaterade utsläpp. En alternativ definition är att från totalt tillförd kol och koks i masugnar subtrahera exporterad gas till kraftvärmeverken. Den senare definitionen ger högre icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp eftersom den även omfattar kol som avgår i form av processförluster, kol bundet i slagg samt kol bundet i stål.³⁶ Delegationen har gjort en sådan alternativ beräkning och då använt emissionsfaktorerna 2,54 ton CO₂/ton stenkolk och 3,30 ton CO₂/ton koks. I resultaten av modellberäkningarna redovisas båda alternativen. I Sveriges rapportering till klimatkonventionen beräknas SSAB:s processemissioner på ett annat sätt, men Naturvårdsverket ser för närvarande över metoderna för beräkningen av icke-utbytbara koldioxidemissioner från SSAB.

Höganäs anläggning i Höganäs använder koks och antracit vid reduktion av malm till metalliskt järn. Delegationen definierar detta som icke-utbytbara råvarurelaterade emissioner. SMED har använt emissionsfaktorn för koks respektive stenkolk från tabellen i annex C. En annan emissionsfaktor bör dock användas för antracit. I Sveriges rapportering till klimatkonventionen betraktas förbrukning av koks som processrelaterad, men inte förbrukning av antracit.

Ovako och övriga elektrostålverk använder antracit och koks för att ”skumma slaggen”, få till stånd optimala förhållanden i smältan och ett önskat kol/metallinnehåll i stålet. Det är osäkert om utsläppsrätter behövs för detta. Om man för SSAB använder alternativ två ovan (totalt tillförd kol och koks i masugnar minus gaser till kraftvärmeverken) som definition på icke-utbytbara råvarurelaterade emissioner bör man, för att vara konsekvent, även redovisa elektrostålverkens antracit- och koksförbrukning som

³⁵ I sitt arbete med kvalitetssäkring av historiska data framför Naturvårdsverket att det inte finns något entydigt sätt enligt rådande UNFCCC riktlinjer att göra uppdelningen på råvarubundet och bränslebundet koldioxidutsläpp.

³⁶ I IVL:s analyser har detta kol beräknats motsvara ca 0,6 Mton CO₂.

icke-utbytbara råvarurelaterade emissioner. Av denna anledning görs det här. SMED har använt emissionsfaktorn för koks respektive stenkol från tabellen i annex C. Även här bör en annan emissionsfaktor för antracit användas. Företagen, Ovako undantaget, har inte redovisat användningen av kol och koks till energistatistiken. I Sveriges rapportering till klimatkonventionen betraktas förbrukning av koks som processrelaterad, men inte förbrukning av antracit.

Rostning/Sintring. CO₂-emissioner vid pelletstillverkning (LKAB) från användningen av dolomit och kalksten betraktas som icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp. SMED har beräknat dessa emissioner enligt samma metod som används för Sveriges rapportering till klimatkonventionen. Följande emissionsfaktorer har använts: Dolomit: 0,477 ton CO₂/ton dolomit. Kalksten: 0,427 ton CO₂/ton kalksten.

Energisektorn. Delegationen har valt att behandla utsläppen från förbränning av masugns- och LD-gas i kraftvärmeverken Lukab (Luleå) och OK2/OK3 (Oxelösund) på samma sätt som om det vore ett icke-utbytbart råvarurelaterat utsläpp. Ett sådant synsätt är inte problemfritt. Utsläpp av koldioxid som resulterar från förbränning av andra gaser, som t.ex. naturgas, kan svårligen betraktas som icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp. I Sveriges rapportering till klimatkonventionen betraktas emissioner från förbränning av masugns- och LD-gas i kraftvärmeverk som bränslerelaterat utsläpp och inte som icke-utbytbart, råvarurelaterat utsläpp. Delegationen har ändå valt att definiera det som ett icke-utbytbart, råvarurelaterat utsläpp. Orsaken till detta är att det knappast finns någon alternativ avsättning än kraftvärmeverket för masugns gas eftersom den är energifattig och därför ger mycket höga koldioxidemissioner per energienhet, ca 3 gånger högre än kol. Masugns gas blir därför mycket svår att avsätta (sälja) om inte användaren (köparen) erhåller utsläppsrätter för gasen, antingen från säljaren eller som en tilldelning.

Det finns ett alternativt sätt att argumentera. Masugns gas består till stor del av kolmonoxid. En del av det kol/koks som tillförs masugnen förbränns till kolmonoxid (icke fullständig oxidation) i masugnen. Denna gas, masugns gasen (kolmonoxiden) säljs vidare till kraftvärmeverket där den bränns (oxideras fullständigt) till koldioxid. Vägen från kolatom till koldioxid har alltså gått via två steg där primäroxidationen (från kol till kolmonoxid) sker i masugnen och sekundäroxidationen (från kolmonoxid till koldioxid)

sker i kraftvärmeverket, båda under avgivande av värme. Man kan alltså argumentera för att miljöbelastningen för koldioxiden borde delas av masugnen och kraftvärmeverket. Det rimliga blir därför att tilldela kraftvärmeverket utsläppsrätter som ungefär motsvarar emissionerna från masugns gasen. LD-gas är något mer energirik än masugns gas, men fortfarande energifattig (ca dubbelt så höga utsläpp som kol) och delegationen har därför valt att betrakta även LD-gasen på samma sätt som ett icke-utbytbar råvarurelaterat utsläpp. Den tredje gasen som produceras av SSAB, koksugns gas, är däremot en mycket energirik gas med lägre emissioner per energienhet än t.ex. olja, gasol och naturgas. Även om koksugns gas bildas som en oundviklig konsekvens av koksning processen anser delegationen inte att den är svår att avsätta och betraktar den därför inte som ett råvarurelaterat utsläpp. Emissionsfaktorer för masugns gas och LD-gas är hämtade från tabellen i annex C.

Raffinaderier. Delegationen har valt att betrakta Scanraffs emissioner från den katalytiska krackern som icke-utbytbara råvarurelaterade emissioner. Emissioner från den planerade anläggningen för vätgasframställning betraktas också som icke-utbytbara råvarurelaterade emissioner. Motivet till detta är att anläggningarna är en konsekvens av ett EU-direktiv som kräver lågsvavliga drivmedel för transportsektorn och uppfyller därför kriteriet i handelsdirektivets bilaga III, punkt 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". Anläggningarna producerar vätgas som i sin tur används för framtagning av lågsvavligt drivmedel. Uppgifter om Scanraffs icke-utbytbara råvarurelaterade emissioner är inhämtade från Scanraff. Naturvårdsverket håller på att se över metoder för beräkningen av processemissioner från raffinaderierna.

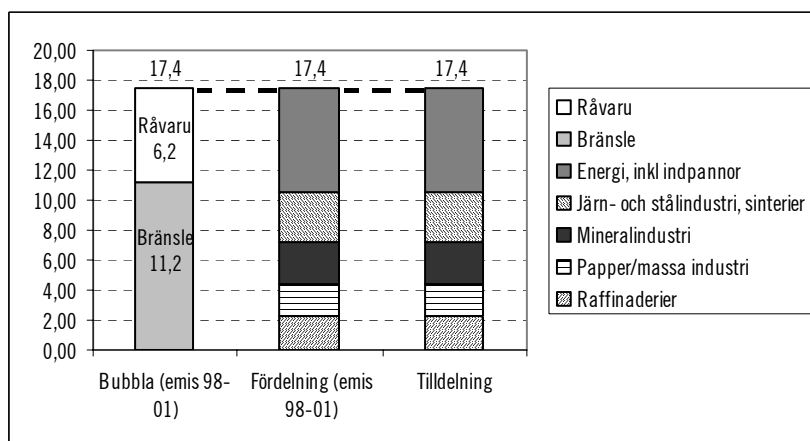
Resultat i de olika modellerna

I det följande visas resultaten för tilldelningen av de olika fördelningsmodeller som delegationen övervägt. Eftersom delegationen förordar modell B framför modell D, av skäl som angivits ovan, finns det inte anledning att visa resultaten av modell C, som endast förstärker de effekter som delegationen fann förknippad med modell D och som gjorde att delegationen valde modell B framför modell D.

Fördelningsmodell A

- Tilldelning där icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp inte särbehandlas
- Bubbelår: 1998–2001 = 17,4 Mton
- Fördelningsgrundande år: 1998–2001
SSAB:s icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp: intern förbrukning av masugns och LD gas

Figur 1.1. Modell A



Den totala bubblan definieras som medelemissionerna 1998–2001, dvs. 17,4 Mton. Icke-utbytbara råvarurelaterade utsläppen från raffinaderier är 0,2 Mton, från stålindustrin 2,2 Mton och från rosterier 0,1 Mton och från mineralindustrin 1,6 Mton. Emissioner i energisektorn från förbränning av masugns- och LD-gas utgör 2,2 Mton. Om dessa gasemissioner räknas som icke-utbytbara, råvarurelaterade utsläpp var de totala icke-utbytbara råvarurelaterade utsläppen 6,2 Mton. Bränslerelaterade utsläpp var då 11,2 Mton. Eftersom bubblans storlek överensstämmer med de totala emissionerna blir tilldelningen densamma som vad emissionerna var. Emissionerna och tilldelningen redovisas i tabellen nedan.

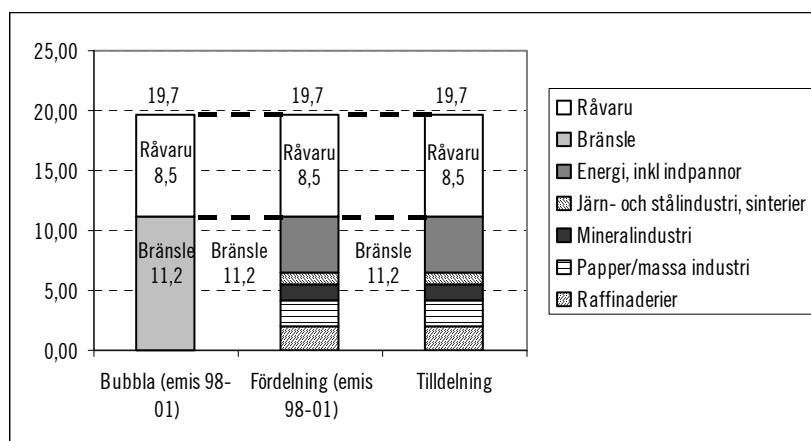
Tabell 1.2. Tilldelning enligt modell A

	Medelemissioner 1998-2001 Milj ton CO ₂			Tilldelning Milj ton CO ₂		
	Bränsle	Råvaru	Summa	Bränsle	Råvaru	Summa
Raffinaderier	2,0	0,2	2,2	2,0	0,2	2,2
Massa, Papper	2,2		2,2	2,2		2,2
Mineralindustri	1,2	1,6	2,8	1,2	1,6	2,8
SSAB inkl koksverk, exkl Lukab, OK2/OK3	0,2	2,0	2,3	0,2	2,0	2,3
Övrig järn- och stålindustri	0,4	0,2	0,6	0,4	0,2	0,6
Rostning/Sintring	0,36	0,07	0,4	0,36	0,07	0,4
Energi, inkl industripannor	4,7	2,2	6,9	4,7	2,2	6,9
<i>Totalt</i>	<i>11,2</i>	<i>6,2</i>	<i>17,4</i>	<i>11,2</i>	<i>6,2</i>	<i>17,4</i>

Fördelningsmodell B

- Tilldelning där icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp särbehandlas
- Bubbelaar bränslerelaterade utsläpp: 1998-2001 = 11,2 Mton
- Fördelningsår bränslerelaterade utsläpp: 1998-2001
- Bubbelaar icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp: 2005 = 8,5 Mton
- Total bubbla 11,2 + 8,5 = 19,7 Mton
- SSAB:s icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp: intern förbrukning av masugns- och LD-gas
- Energisektorns förbränning av masugnsgas och LD-gas räknas som icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp

Figur 1.2. Modell B



Bränslerelaterade utsläppsrätter

Bubblan för bränslerelaterade utsläpp definieras som medel-emissioner under 1998–2001, dvs. 11,2 Mton. Fördelningen på sektorer baseras också på vad de bränslerelaterade utsläppen var under åren 1998–2001, vilka redovisas i tabellen nedan.

Tabell 1.3. Bränslerelaterat modell B

	Medelemissioner 1998-2001 Milj ton CO ₂	Tilldelning Milj ton CO ₂
Raffinaderier	2,0	2,0
Massa, Papper	2,2	2,2
Mineralindustri	1,2	1,2
SSAB inkl. koksverk, exkl. Lukab, OK2/OK3	0,2	0,2
Övrig järn- och stålindustri	0,4	0,4
Rostning/Sintring	0,4	0,4
Energi, inkl industripannor	4,7	4,7
Totalt	11,2	11,2

Eftersom bubblans storlek överensstämmer med de bränslerelaterade utsläppen blir tilldelningen densamma som emissionerna var.

Icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp

För icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp görs tilldelningen utifrån prognostiserade utsläpp år 2005. Data som ligger till grund för dessa utsläpp har samlats in från berörda branscher. De icke-utbytbara råvarurelaterade utsläppen är uppdelade i två delar: dels som en andel baserad på historiska emissioner (1998 till 2001) och dels som en andel som anger ökningen mellan 1998/2001 och 2005. Summan av icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp är 8,5 Mton. Den totala bubblan blir då $11,2 + 8,5 = 19,7$ Mton.

Tabell 1.4. Resultat av tilldelningen för icke-utbytbara råvarurelaterade och bränslerelaterade utsläpp enligt modell B

	Tilldelning Bränsle- historiskt 98-01 Milj ton CO ₂	Tilldelning Råvaru – historiskt 98-01 Milj ton CO ₂	Tilldelning Råvaru – ökning till 2005 Milj ton CO ₂	Tilldelning Totalt Milj ton CO ₂
Raffinaderier	2,0	0,2	0,0 *	2,3
Massa, Papper	2,2			2,2
Mineralindustri	1,2	1,6	0,4	3,2
SSAB inkl koksverk, exkl Lukab, OK2/OK3	0,2	2,0	1,0 (1,6 **)	3,2
Övrig järn- och stålindustri	0,4	0,2	0,2	0,7
Rostning/Sintring	0,4	0,1	0,0	0,4
Energi, inkl industripannor	4,7	2,2	0,7	7,6
<i>Totalt</i>	<i>11,2</i>	<i>6,2</i>	<i>2,3</i>	<i>19,7</i>

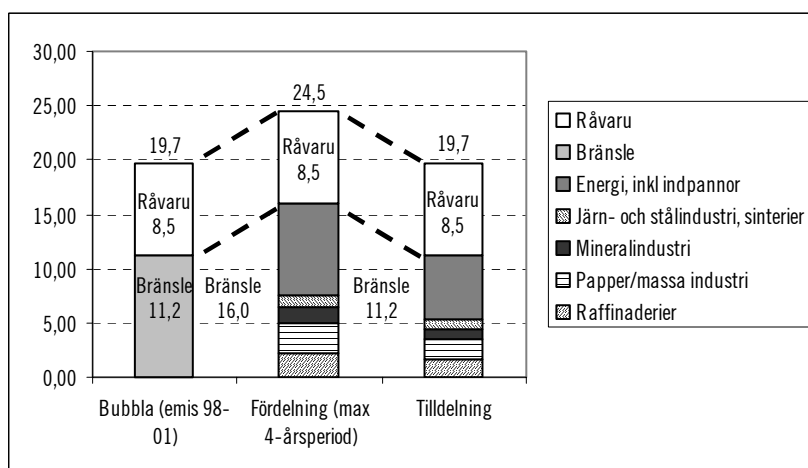
*) Scanraff planerar en vätgasanläggning med icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp på 0,6 Mton som tas i drift tidigast 2006.

**) Uppgiften inom parantes gäller om man räknar SSAB:s icke-utbytbara råvarurelaterade koldioxidemissioner som tillförd kol och koks i masugn minus gaser till kraftvärmeverk i stället för intern förbrukning av masugns- och LD-gas.

Fördelningsmodell D

- Tilldelning där icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp särbehandlas
- Bubbelår bränslerelaterade utsläpp: 1998-2001 = 11,2 Mton
- Fördelningsår bränslerelaterade utsläpp: maximal sammanhängande 4-årsperiod
- Bubbelår icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp: år 2005 = 8,5 Mton
- Total bubbla: $11,2 + 8,5 = 19,7$ Mton

Figur 1.3. Modell D



Bränslerelaterade utsläpp

Bubblan för bränslerelaterade utsläpp definieras som medel-emissioner under åren 1998–2001, dvs. 11,2 Mton. Fördelningen av utsläppsrätter baseras på sektorernas ur emissionssynpunkt maximala sammanhängande fyraårsperiod. Maximala emissioner redovisas i tabellen nedan, vänstra kolumnen. Eftersom summan av maxårsemissionerna är större än bubblan behöver en nedskalning göras så att summan av utsläppsrätter blir lika med bubblans storlek. Tilldelningen visas i den högra kolumnen. Skalfaktorn blir i det här fallet ca 0,70 ($11,2/16,0$)

Tabell 1.5. Bränslerelaterat modell D

	Emissioner maximal fyraårsperiod Milj ton CO ₂ /år	Tilldelning Milj ton CO ₂
Raffinaderier	2,3	1,6
Massa, Papper	2,8	1,9
Mineralindustri	1,3	0,9
SSAB inkl koksverk, exkl Lukab, OK2/OK3	0,3	0,2
Övrig järn- och stålindustri	0,5	0,3
Rostning/Sintring	0,5	0,3
Energi, inkl industripannor	8,4	5,9
<i>Totalt</i>	<i>16,0</i>	<i>11,2</i>

Icke-utbytbara råvarurelaterade utsläppsrätter

Tilldelning görs utifrån en prognos av icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp år 2005, dvs. 8,5 Mton för alla branscher. Vi redovisar detta uppdelat i två delar: en andel baserad på historiska emissioner (1998 till 2001) och en andel som anger ökningen mellan 1998/2001 och 2005. Summan av icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp är 8,5 Mton. Den totala bubblan blir då 11,2 + 8,5 = 19,7 Mton.

Tabell 1.6. Resultat av tilldelningen för icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp och bränslerelaterade utsläpp enligt modell D

	Tilldelning Bränsle- historiskt 98-01 Milj ton CO ₂	Tilldelning Råvaru – historiskt 98-01 Milj ton CO ₂	Tilldelning Råvaru – ökning till 2005 Milj ton CO ₂	Tilldelning Totalt Milj ton CO ₂
Raffinaderier	1,6	0,2	0,0 *	1,8
Massa, Papper	1,9			1,9
Mineralindustri	0,9	1,6	0,4	2,9
SSAB inkl. koksverk, exkl. Lukab, OK2/OK3	0,2	2,0	1,0 (1,6**)	3,2
Övrig järn- och stålindustri	0,3	0,2	0,2	0,7
Rostning/Sintring	0,3	0,1	0,0	0,4
Energi, inkl industripannor	5,9	2,2	0,7	8,8
<i>Totalt</i>	<i>11,2</i>	<i>6,2</i>	<i>2,3</i>	<i>19,7</i>

*) Scanraff planerar en vätgasanläggning med icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp på 0,6 Mton som tas i drift tidigast 2006.

***) Uppgiften i parentes gäller om man räknar SSAB:s icke-utbytbara koldioxidemissioner som tillförd kol och koks i masugn minus gaser till kraftvärmeverk i stället för intern förbrukning av masugns- och LD-gas.

Sammanfattning av fördelningsmodellerna A, B och D

I tabellen nedan sammanfattas utfallet av tilldelningen på bransch-nivå för de tre olika tilldelningsmodellerna A, B och D. På grund av avrundningseffekter ger en summering av delsummer inte alltid samma resultat som den angivna summan.

Tabell 1.7. Sammanfattande jämförelse av modellerna A, B och D

	Modell A			Modell B			Modell D		
	Bränsle	Råvaru	Summa	Bränsle	Råvaru	Summa	Bränsle	Råvaru	Summa
Raffinaderier	2,0	0,2	2,2	2,0	0,2 (0,8*)	2,3	1,6	0,2 (0,8*)	1,8
Massa, Papper	2,2		2,2	2,2		2,2	1,9		1,9
Mineralindustri	1,2	1,6	2,8	1,2	2,0	3,2	0,9	2,0	2,9
SSAB inkl koksverk, exkl Lukab, OK2/OK3	0,2	2,0	2,3	0,2	3,0 (3,6**)	3,2	0,2	3,0 (3,6**)	3,2
Övrig järn- och stålindustri	0,4	0,2	0,6	0,4	0,3	0,7	0,3	0,3	0,7
Rostning/Sintring	0,4	0,1	0,4	0,4	0,1	0,4	0,3	0,1	0,4
Energi, inkl industripannor	4,7	2,2	6,9	4,7	2,9	7,6	5,9	2,9	8,8
<i>Totalt</i>	<i>11,2</i>	<i>6,2</i>	<i>17,4</i>	<i>11,2</i>	<i>8,5</i>	<i>19,7</i>	<i>11,2</i>	<i>8,5</i>	<i>19,7</i>

*) Uppgiften i parentes avser Scanraff planerade vätgasanläggning på 0,6 Mton som tas i drift tidigast 2006 tillsammans med den befintliga katalytiska krackern som står för 0,2 Mton.

**) Uppgiften inom parentes gäller om man räknar tillförd kol och koks i masugn minus gaser till kraftvärmeverk som SSAB:s icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp i stället för intern förbrukning av masugns- och LD-gas.

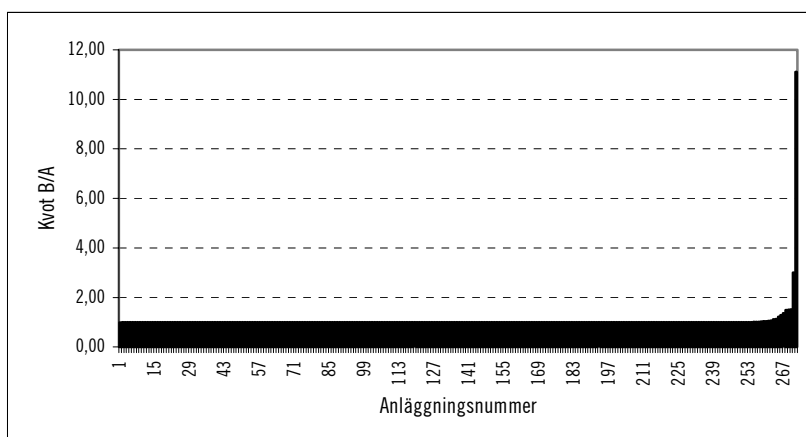
1.8 Tilldelning direkt till anläggning

Jämförelse mellan modell A och modell B

I figuren nedan redovisas utfallet på anläggningsnivå av en jämförelse mellan modell A och modell B. Jämförelsen uttrycks som kvoten mellan B/A. Om utfallet hade varit detsamma i modell A som i modell B blir kvoten 1. Av figuren framgår att:

- Modell B innebär bättre utfall för 17 anläggningar jämfört med modell A.
- Övriga anläggningar är oförändrade.

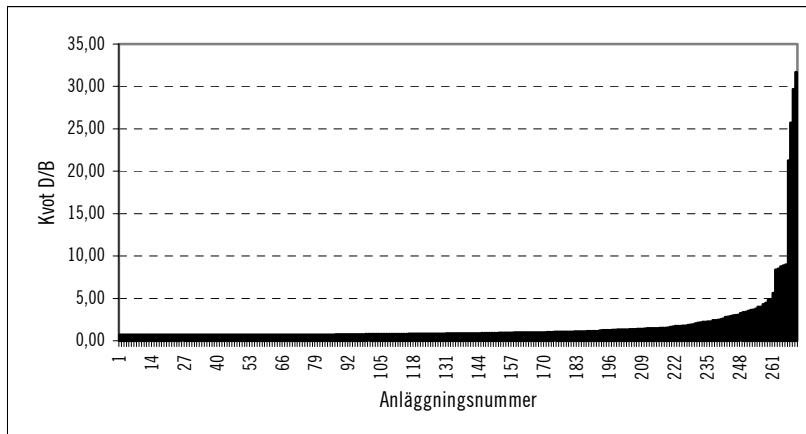
Figur 1.4. Jämförelse mellan utfallet i modell A och utfallet i modell B (B/A)



Jämförelse mellan modell B och modell D

I figuren nedan redovisas resultaten från en jämförelse på anläggningsnivå av utfallet i modell B med utfallet i modell D. Jämförelsen uttrycks som en kvot mellan D/B. De två anläggningar som har de högsta kvoterna 98, respektive 84 visas inte i figuren.

Figur 1.5. Jämförelse mellan utfallet i modell B och modell D (D/B)



Av figuren framgår:

- 169 anläggningar får en D/B-kvot mindre än 1,0, dvs. för dessa anläggningar ger modell D ett sämre utfall än modell B.
- 109 anläggningar får en D/B-kvot mindre än 0,8, dvs. för dessa anläggningar ger modell D minst 20 % sämre utfall än modell B.
- 103 anläggningar får en D/B-kvot större eller lika med 1,0, dvs. för dessa anläggningar ger modell D ett bättre utfall än modell B.
- 81 anläggningar får en D/B-kvot högre än 1,2, dvs. för dessa anläggningar ger modell D minst 20 % bättre utfall än modell B.
- 43 anläggningar får en D/B-kvot högre än 2,0, dvs. för dessa anläggningar ger modell D mer än dubbla tilldelningen. Av dessa 43 anläggningar tillhör 40 stycken energisektorn. Dock förekommer även ett stort antal energianläggningar bland dem som får lägre tilldelning.
- Ingen anläggning får en D/B-kvot under 0,70, dvs. ingen anläggning får mindre än 70 % av B-tilldelningen.
- I det mest extrema fallet får en anläggning 98 gånger mer utsläppsrätter i modell D jämfört med modell B.

Effekten av valfri 4-års period (modell D)

- Medelemissionerna för förbränning 1998-2001 är 11,2 Mton. Om anläggningarna istället får välja en maximal 4-årsperiod blir summan för alla anläggningar 16,0 Mton. För att skala ner emissionerna så att den ursprungliga bubblan uppnås blir skalfaktorn 0,70.

Illustration av variationen i emissioner hos enskilda anläggningar (Slagighet)

Valet av fördelningsgrundande år kan ha stor betydelse för enskilda anläggningar. Anläggningar med höga utsläpp under åren 1998–2001 gynnas av en fördelningsmodell där sena fördelnings-

grundande år väljs (som i modellerna A och B), medan anläggningar med högre emissioner före 1998 tjänar på en modell där tidiga fördelningsgrundande år väljs, alternativt där de själva får välja fördelningsgrundande år (som i modell D).

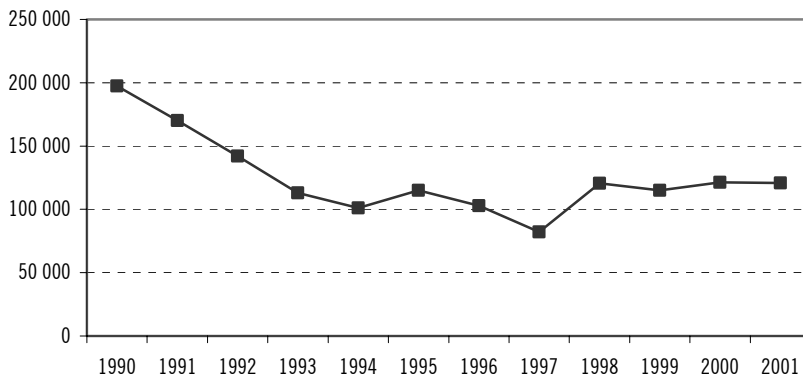
För att illustrera hur emissionerna i anläggningar kan variera mellan 1990–2001 har 12 stycken "typanläggningar" valts ut för att illustrera problematiken. Urvalet är hämtat från industrisektorn och grundas på verkliga data, men anläggningarnas namn anges inte. Anläggningarna redovisas i *figurerna 1.6–1.17* nedan. Emissionernas utveckling under perioden 1990–2001 påverkar vilken tilldelningsmetod som kan anses vara bäst för det enskilda företaget.

- *Figurer 1.6–1.9* illustrerar anläggningar med relativt liten variation. Avtagande emissioner (figur 1.6) kan bero på emissionsreducerande åtgärder som exempelvis en utfasning av fossila bränslen, alternativt av produktionsminskningar. Långsamt ökande emissioner (figurerna 1.7 och 1.8) kan bero på produktionsökning eller exempelvis en övergång till produkter som ger högre emissioner per producerad enhet. Stabila emissioner (figur 1.9) kan bero på stabil produktion, alternativt en kombination av emissionshöjande och emissionsminskande effekter.
- *Figurer 1.10–1.11* illustrerar anläggningar med kraftig ökning av emissionerna. Det kan bero på att verksamheten är nystartad, på en kraftig produktionshöjning eller på en omläggning av produktsortimentet.
- *Figurer 1.12–1.13* illustrerar anläggningar med kraftig minskning av emissionerna. Möjliga orsaker kan vara nedläggning/driftstopp, kraftig produktionsminskning eller utfasning av fossila bränslen till biobränslen.
- *Figurer 1.14–1.15* illustrerar anläggningar där emissionerna kulminerar under mitten av tidsperioden. Det kan bero på ett produktionstopp, alternativt att man efter en tid av ökade emissioner genomfört emissionsreducerande åtgärder.
- *Figurer 1.16–1.17* illustrerar anläggningar där emissionerna varierar kraftigt över hela tidsperioden.

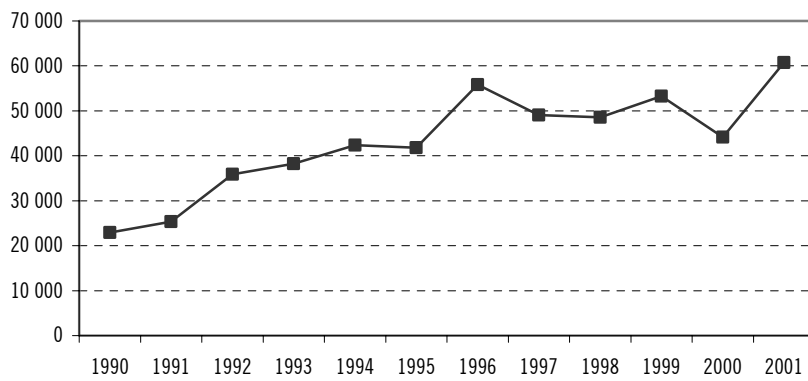
Illustrationerna är inte avsedda att ge uttömmande förklaringar till förekommande variationer utan snarare visa att variationerna finns

och att valet av tilldelningsmetod har betydelse för enskilda anläggningar.

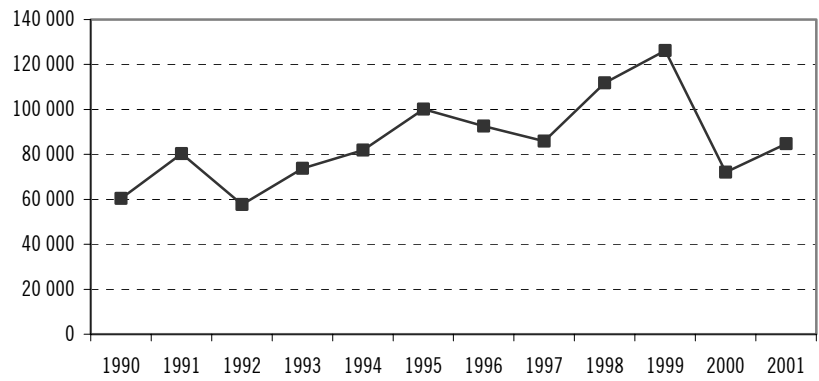
Figur 1.6. Mjuk minskning



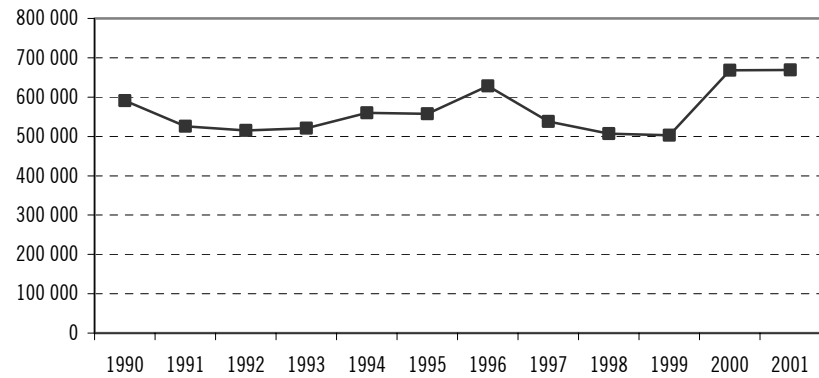
Figur 1.7. Mjuk ökning



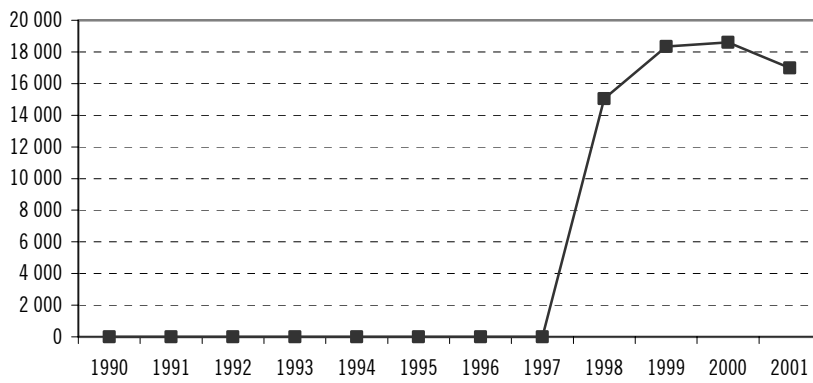
Figur 1.8. Ökning



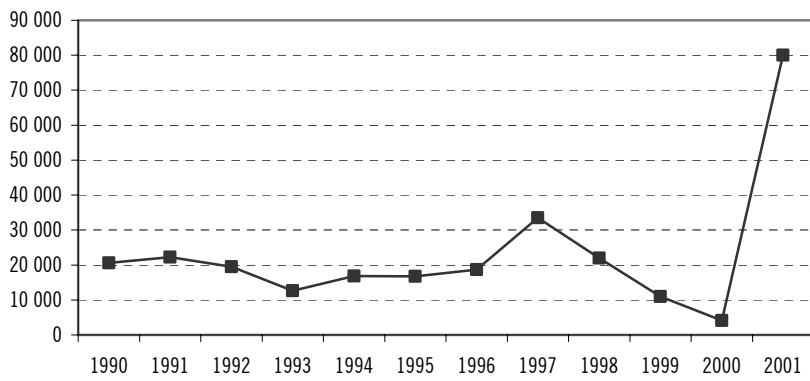
Figur 1.9. Stabil



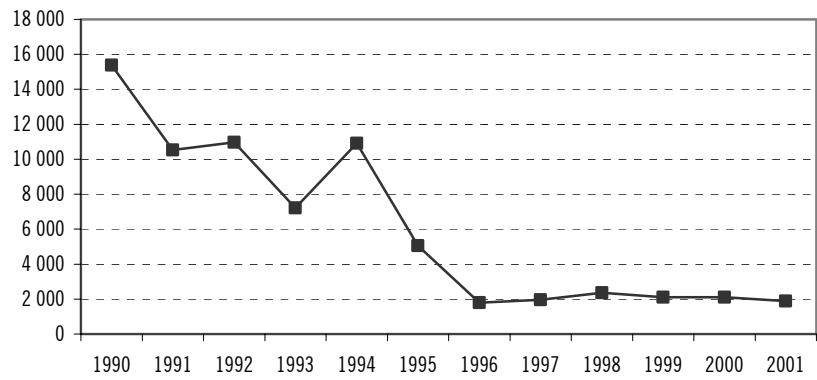
Figur 1.10. Kraftig ökning



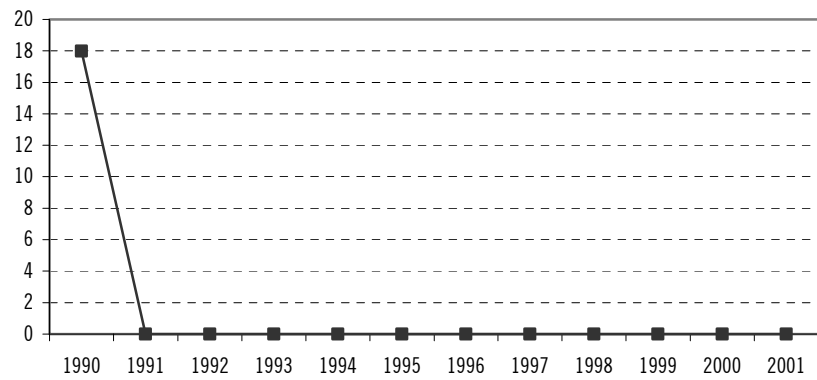
Figur 1.11. Kraftig ökning



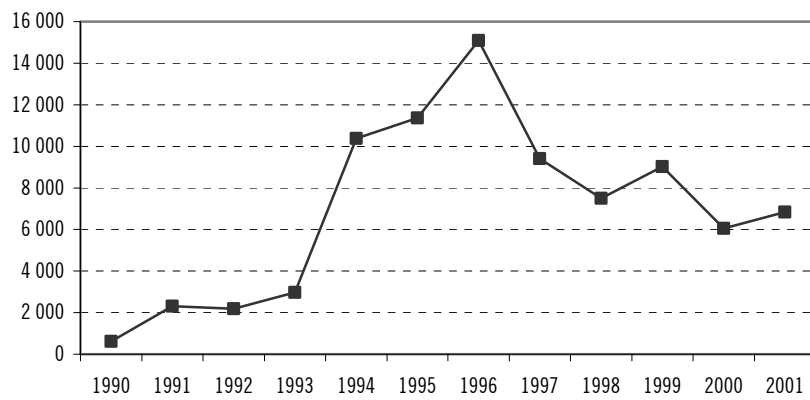
Figur 1.12. Kraftig minskning



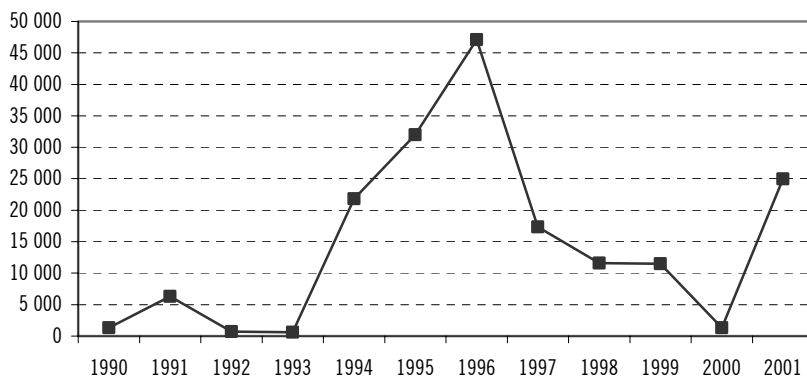
Figur 1.13. Kraftig minskning/Driftstopp?



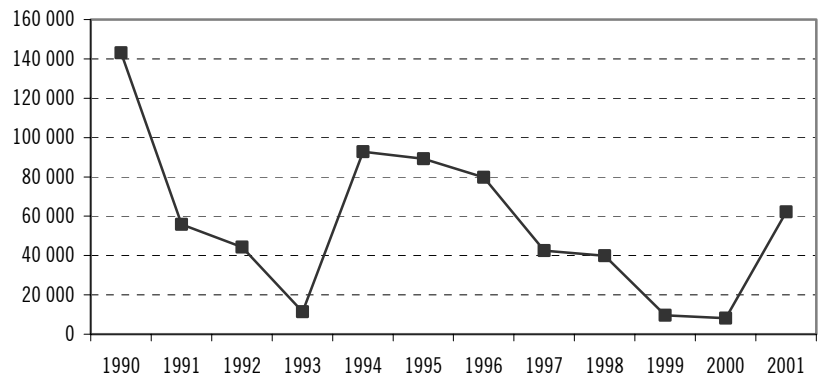
Figur 1.14. Kulminerande



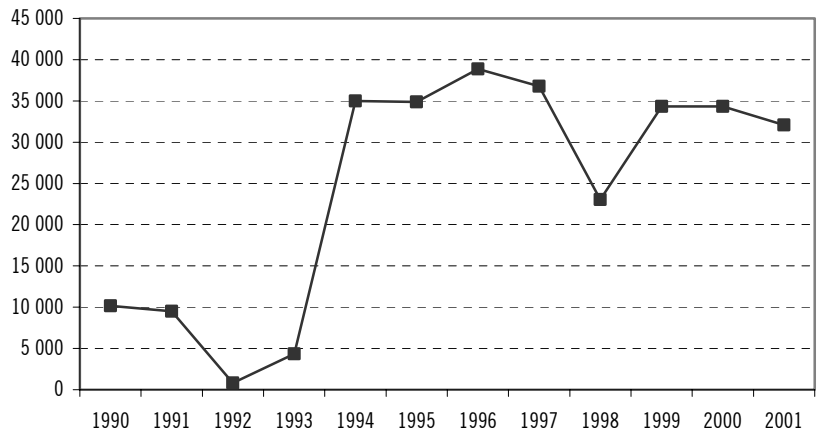
Figur 1.15. Kulminerande



Figur 1.16. Kraftiga variationer



Figur 1.17. Kraftiga variationer



Annex A

Annexet har medtagits för att demonstrera några fundamentala insikter.

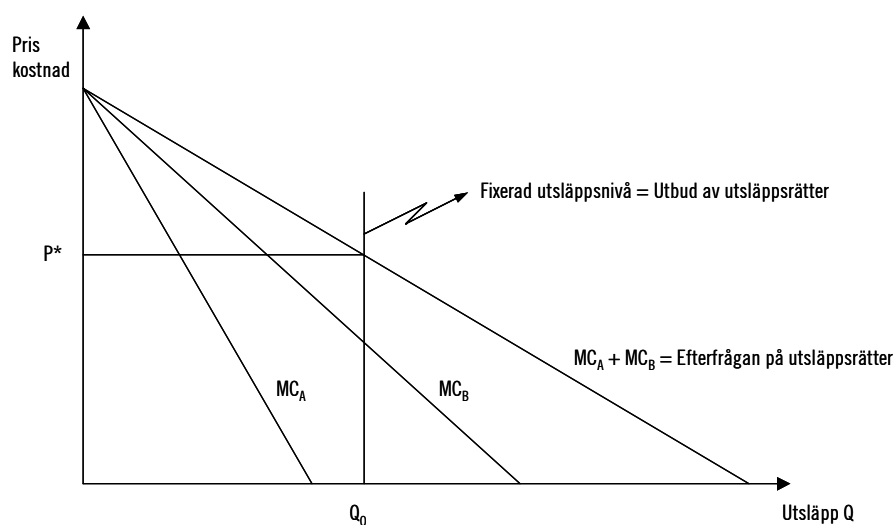
Den optimala utsläppsnivån för ett företag är oberoende av den initiala tilldelningen av utsläppsrätter. Däremot kommer den totala kostnaden för företagen att bero på den initiala tilldelningen.

1. Hur bestäms priset på utsläppsrätter?

Vi antar att vi har två företag A och B. Marginella kostnadskurvor för att minska utsläppen ligger till grund för utbuds – och efterfrågeanalysen på marknaden för utsläppsrätter. Ett företags marginella kostnadskurva för att minska utsläppen kan tolkas som företagets efterfrågan på utsläppsrätter vid olika priser. Vi antar vidare att företag A och företag B har *olika* kostnader för att minska utsläppen och därmed olika efterfrågekurvor för utsläppsrätter. I figur 1 representeras dessa av MC_A och MC_B .

Marknadens efterfrågan på utsläppsrätter får vi genom att summera företag A:s och företag B:s efterfrågan vid olika priser. Jämviktspriset på utsläppsrätter bestäms av skärningspunkten mellan utbudet av det fixerade utsläppet på Q_0 enheter och den aggregerade efterfrågan ($MC_A + MC_B$). Jämviktspriset blir p^* .

Figur 1. Marknaden för utsläppsrätter



2. Allokering av utsläppsrätter

Överlåtbara utsläppsrätter innebär att man sätter ett tak för de totala utsläppen och sedan delar ut individuella utsläppsrätter som precis täcker den givna ramen. Den första frågan som uppkommer är hur man skall fördela utsläppsrätterna. Det finns i princip två metoder:

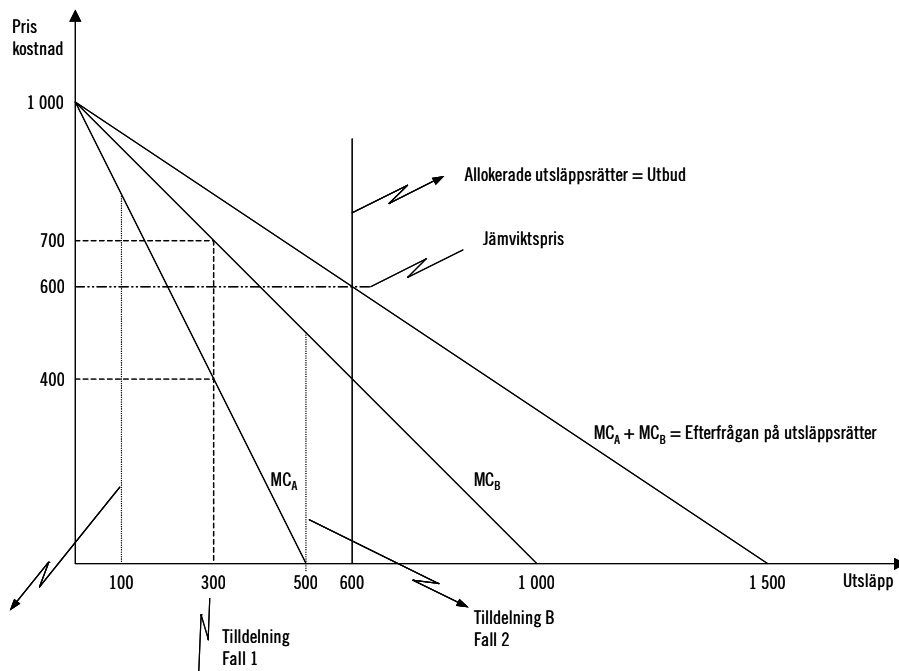
- Gratis tilldelning enligt någon slags fördelningsnyckel
- Auktionering

3. Ur effektivitetssynpunkt spelar det inte någon roll hur fördelningen av överlåtbara gratis utsläppsrätter sker mellan företagen.

Vi skall nu visa att det ur effektivitetssynpunkt inte spelar någon roll hur tillstånden fördelas, så länge det finns en fungerande marknad. Däremot kommer den initiala fördelningen att påverka förmögenhetsfördelningen i samhället, eftersom de företag som

tilldelas en utsläppsrätt gratis får en tillgång som kan säljas på en marknad. Ett annat sätt att uttrycka detta är att den initiala fördelningen kommer att påverka den slutliga fördelningen av de totala kostnaderna. Analysen utförs i figur 2.

Figur 2. Marknaden för utsläppsrätter



Vi ser i figur 2 utsläppssituationen för företag A och företag B. I figuren framgår också att det fixerade utbudet av utsläppsrätter är 600 enheter. I det oreglerade fallet släpps sammanlagt 1 500 enheter ut, varav 500 av företag A och 1 000 av företag B.

Fall 1: A tilldelas 300 utsläppsrätter och B tilldelas 300 utsläppsrätter

Vi antar nu att myndigheten delar ut 600 utsläppsrätter och att företagen får 300 utsläppsrätter var. Vid denna initiala tilldelning ser vi att företag A har en marginalkostnad för att minska ut-

släppen på 400, och företag B:s marginalkostnad för att minska utsläppen är 700. Eftersom marginalkostnaderna för att minska utsläppen skiljer sig åt mellan företag A och företag B finns förutsättningar för handel. Så länge företag B bjuder företag A mer än 400 för en utsläppsrätt accepterar företag A detta eftersom det bara kostar 400 att minska utsläppen med motsvarande enhet. Efter detta byte framgår det av kurvorna att företag B:s betalningsvilja för ytterligare en enhet är lägre. För företag A gäller det omvända. För att sälja ytterligare en utsläppsrätt vill man ha mer eftersom kostnaderna för att minska utsläppen har ökat.

Handeln kommer att pågå till dess att B:s besparing av släppa ut ytterligare en enhet är lika stor som företag A:s kostnadsökning för att minska sina utsläpp med ytterligare en enhet. När priset på utsläppsrätter nått priset p^* har vi nått denna jämviktspunkt. När jämvikt råder kommer företag A att släppa ut 200 ton, eller om vi så vill reducera utsläppen med 300 ton från utgångsläget, medan företag B släpper ut 400 ton eller reducerar utsläppen med 600 ton. Den slutliga fördelningen av utsläppsrätter leder till att den godkända utsläppsnivån 600 enheter nås till lägsta totala kostnader.

Fall 2: Företag A får 100 utsläppsrätter och företag B får 500 utsläppsrätter

Vi kan också i figur 2 lätt förvissa oss om att den slutliga fördelningen av utsläppen mellan företag A och företag B är oberoende av hur den initiala allokeringen av utsläppsrätter till företag och företag B ser ut. Det kan vi förvissa oss om genom att gå igenom ovanstående analys, men där vi t.ex. startar med att företag A får 100 utsläppsrätter och företag B får 500 utsläppsrätter. Vi ser då att när jämvikt råder kommer priset på utsläppsrätterna fortfarande att vara 600 och reningskostnaderna kommer naturligtvis fortfarande att vara desamma.

4. Ur fördelningssynpunkt (företagens totala kostnad) spelar den initiala allokeringen av utsläppsrätter däremot stor roll.

Den initiala fördelningen av utsläppsrätter kommer att påverka den slutliga fördelningen av de totala kostnaderna.

I *Fall 1* har företag A en kostnad för att minska utsläppen på 90 000 medan företag B:s kostnad är 180 000. A tilldelades initialt 300 utsläppsrätter, men sålde 100 till B, vilket inbringar 60 000 i intäkter till företag A. Företag A:s totala reduktionskostnader blir $90\ 000 - 60\ 000 = 30\ 000$. Företag B får en totalkostnad på $180\ 000 + 60\ 000 = 240\ 000$.

I *Fall 2* kommer företag A att bli köpare av 100 utsläppsrätter, medan företag B blir säljare av 100 utsläppsrätter. Det totala reduktionskostnaderna för företag A blir därför $90\ 000 + 60\ 000 = 150\ 000$. På motsvarande sätt blir de totala reduktionskostnaderna för företag B $180\ 000 - 60\ 000 = 120\ 000$.

	Totala reduktionskostnader	
	A	B
Fall 1	30 000	240 000
Fall 2	150 000	120 000

Exemplet illustrerar hur känslig fördelningen av de totala kostnaderna kan vara för hur utsläppsrätterna fördelas i det initiala skedet.

Annex B

Beräkning och fördelning av totala antalet utsläppsrätter i den handlande sektorn*Modell B*

Historiska bränslerelaterade utsläpp	11,2 Mton
Historiska icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp (Modell B historiska utsläpp)	6,2 Mton (17,4 Mton)

Statistisk osäkerhet 2,0 Mton

Nya deltagare

- Nya anläggningar (Ryaverken, Sydkraft AB, Scanraff m.fl.) 2,0 Mton
- Prognos icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp 2,3 Mton
- SSAB:s slagg m.m. (max) 0,6 Mton

Annex C

Emissionsfaktorer som används i samband med modellanalyser

Bränsle	Emissioner	Enhet	g/MJ	Användning	Källa
Eldningsolja, 1, dieselolja	2,68	ton CO ₂ /m ³	75,3	All Användning	1)
Eldningsolja 2-5	2,97	ton CO ₂ /m ³	76,2	All Användning	1)
Gasol	3,00	ton CO ₂ /m ³	65,1	All Användning	1)
Naturgas	1,98	ton CO ₂ /1 000 m ³	56,5	All Användning	1)
Koksugns gas	0,69	ton CO ₂ /1 000 Nm ³	37,6	All Användning	2)
Masugns gas	0,86	ton CO ₂ /1 000 Nm ³	299	All Användning	2)
LD-gas	1,50	ton CO ₂ /1 000 Nm ³	185	All Användning	2)
Kol	2,47	ton Co ₂ /ton	90,7	All Användning	1)
Koks	2,89	ton Co ₂ /ton	103,0	All Användning	1)
Torv	0 ³⁷ (1,06)	ton Co ₂ /ton	0 (107,3) ⁴⁾	Användning för el- och värmeproduktion	1)
Torv	0 (0,59)	ton Co ₂ /ton	0 (97,1) ⁴⁾	Industriell användning	1)
Avfall	0,31	ton Co ₂ /ton	32,7	Användning för el- och värmeproduktion	1)
Övriga petroleum, bränn gas			60,0	Användning i raffinaderier	3)

1) Naturvårdsverket, 2003.

2) Jernkontoret, 2003.

3) SCB, 2003.

4) Mätningar har visat att emissionsfaktorn för torv för svenska förhållanden sannolikt är lägre, ca 91–96 g/MJ (Åstrand, 2003). Dessutom leder torvanvändning till att metanemissionerna vid den naturliga myren undviks samt att ett nytt koldioxidupptag skapas. Över ett tidsperspektiv på 100–300 år innebär detta en samlad klimatpåverkan för torv som ligger någonstans mellan bibränsle och kol (Uppenberg, Zetterberg, Åhman, 2001).

³⁷ I delegationens beräkningsunderlag har emissionsfaktorn noll används för torv. Om kommissionen gör en annan bedömning av torvens hantering än den som delegationen föreslagit i avsnitt 1.5.3 skall den inom parentes angivna emissionsfaktorn gälla för delegationens beräkningar. Detta innebär att delegationens uppskattade behov av utsläppsrätter under perioden 2005–2007 skall ökas med cirka 0,9 Mton CO₂ per år.

2 Utsläppshandel, koldioxidskatter och finansiering

Delegationens förslag: SNED:s¹ förslag till nytt energibeskattningsystem 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 undersökta alternativen utan föreslår i stället att frågan om koldioxidskattens ställning i det framtida systemet för handel med utsläppsrätter tas upp till ytterligare belysning i delegationens fortsatta utredningsarbete. Därvid torde också större klarhet vara vunnen i fråga om förutsättningarna för att SNED:s förslag till nytt energibeskattningsystem kommer att införas. Delegationen anser att finansieringen av förslagen skall finansieras inom i första hand energi- och miljöskattesystemet.

Enligt 14 § kommittéförordningen gäller, att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller enskilda skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för staten, kommuner eller landsting skall utredningen föreslå en finansiering.

En fråga som delegationen måste ta ställning till är om Sverige bör använda både koldioxidskatt och handel med utsläppsrätter för att möta våra klimatmål och internationella åtaganden eller om de anläggningar som omfattas av det begränsade europeiska handelsystemet skall befrias från koldioxidskatten.

¹ Svåra skatter! Betänkande från Skattenedsättningskommittén (SOU 2003:38).

2.1 Principiella utgångspunkter

Skatteväxlingskommittén utgick i sitt betänkande från vissa principer för differentiering av skattenivåer. En grundläggande princip är att miljörelaterade skatter tas ut i ett tidigt led i produktionskedjan för att uppnå en så effektiv styreffekt som möjligt. Kommittén ansåg det dock lämpligt att tillämpa olika principer på olika miljöskatter beroende på miljöproblemens karaktär. Problem med koldioxidutsläpp kännetecknas av att det inte spelar någon roll var i världen utsläppen sker. Från principen om likformighet följer att en skatt på koldioxid bör vara lika stor i alla länder.

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

En harmonisering av marginalkostnaderna förutsätter att de handlande sektorerna i de olika länderna betalar samma pris för utsläpp på marginalen. Detta är en viktig princip. Av många skäl är marginalkostnaderna inte harmoniserade i dag vilket betyder att nivån på ett enskilt lands koldioxidskatt måste beakta den internationella situationen. Detta kan göras genom att hålla nere den generella nivån på koldioxidskatten eller genom att tillämpa speciella nedsättningsregler.

2.2 Bakgrund

2.2.1 Beskattning av industrins fossilbränsleanvändning – nuvarande system

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

ekonomiskt motiverat i de fall då andra länder inte beskattar sina utsläpp.²

Nuvarande svenska energiskattesystem innebär att:

- Tillverkningsföretag betalar en skattesats som uppgår till 25 procent av hushållens och tjänsteföretagens koldioxidskattenivå. Energiskatt på bränslen och el utgår inte.
- Energianvändning som används för annat ändamål än motor-drift och uppvärmning (t.ex. metallurgiska processer) är skattebefriad.
- Tillverkningsföretag, vars koldioxidskatt överstiger 0,8 procent av försäljningsvärdet, får ytterligare nedsättning av koldioxidskatten. På den överskjutande delen av 0,8 procent betalar företagen 24 procent i skatt. Omkring 50 företag utnyttjar denna regel. (Cirka hälften av dessa företag tillhör cement-, kalk-, glas- och keramikbranschen. Ett fåtal företag är massa- och pappersföretag. I övrigt är det mestadels livsmedels-, textil- och fodertillverkningsföretag som utnyttjar 0,8-procentsregeln.)
- Av dessa ca 50 företag är det ca 5 företag inom cement- och kalkindustrin som utnyttjar 1,2-procentsregeln. Denna regel innebär att den del av koldioxidskatten som överstiger 1,2 procent av försäljningsvärdet inte belastas med någon skatt. EU:s minimiskatter på olja måste dock alltid respekteras.
- I dagsläget är det alltså ca 50 företag som betalar en reducerad koldioxidskatt på marginalen och ett fåtal företag som inte betalar någon skatt alls på marginalen.

2.2.2 Beskattning av fossila bränslen i Sverige och övriga EU-länder

Den effekt som en svensk CO₂-skatt har på ett handelssystem beror i hög grad på vilken energibeskattningsmetod de andra länderna kommer att tillämpa. Inom EU finns det genom mineraloljedirektivet harmoniserade minimiskattesatser på olja och gasol. Förslaget till energiskattedirektiv³ omfattar även minimiskattesatser på

² Se t.ex. Bergman, L. (1996), "Sectoral Differentiation as a Substitute for International Coordination of Carbon Taxes: A Case Study of Sweden".

³ Det nu föreliggande direktivförslaget grundar sig på ett förslag som kommissionen lämnade år 1997 (KOM (97) 30 slutligt, EGT C 139, 6.5.1997, s. 14). Det ursprungliga förslaget har omarbetats väsentligt. Ekofin-rådet nådde i mars 2003 en politisk överenskommelse om

kol, naturgas och el (motsvarar ca 0,5 öre/kWh)⁴. I energiskattedirektivet föreslås även att nuvarande minimiskattesatser på olja och gasol höjs med ca 15 procent.

Tabell 2.1. Beskattning av industrins koldioxidutsläpp i Sverige, EU:s nuvarande minimiskatter på olja samt föreslagna minimiskatter enligt energiskattedirektivet (anges inom parentes)

Bränsle	Enhet	CO ₂ -skatt i Sverige (industrin) kr/enhet	EU:s minimiskattesatser kr/enhet
Kol	ton	473	(ca 40)
Lätt eldningsolja	m ³	544	160 (ca 190)
Tung eldningsolja	m ³	544	125 (ca 140)
Gasol (stationära motorer)	ton	572	320 (ca 375)
Naturgas	1 000 m ³	407	(ca 50)

Jämfört med nuvarande och föreslagna minimiskattenivåer på olja, gasol, kol och naturgas ligger de svenska skattesatserna för industrin förhållandevis högt.

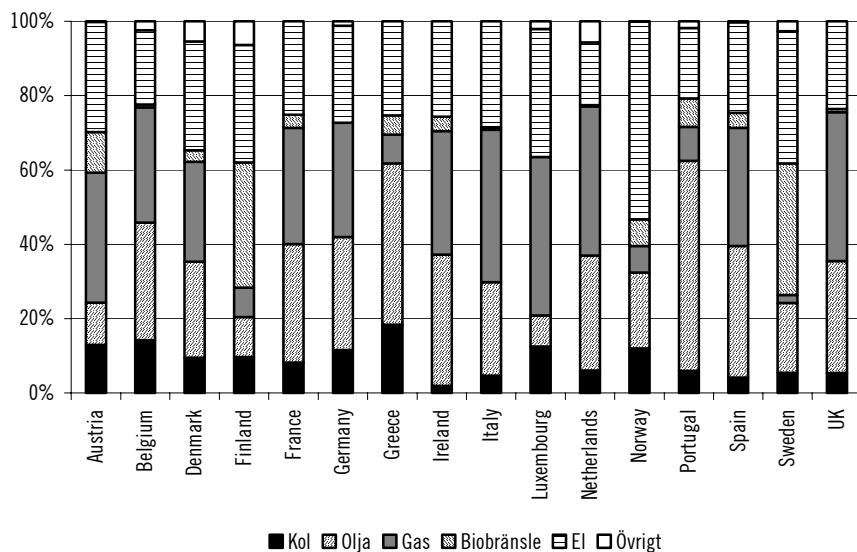
Uppgifter om skattesatser på de icke harmoniserade bränslena kol och naturgas är svåra att få tag på för de olika EU-länderna. Det är förhållandevis få länder som beskattar kol. Danmark, Finland, Sverige, Italien, Nederländerna och Storbritannien tillhör de länder som beskattar kol. En stor andel av det kol som används är dock i regel skattebefriat, t.ex. kol som används för elproduktion och råvaruändamål. Naturgas beskattas av flertalet EU-länder. Grekland, Irland, Luxemburg, Portugal och Spanien hör till de länder som i dagsläget inte beskattar naturgas.

I nedanstående figur illustreras hur energianvändningen inom hela industrin (inte bara handelssektorerna) är fördelad på olika energislag i olika EU-länder.

direktivet. Direktivet beräknas, efter förnyat hörande av parlamentet, formellt kunna beslutas av rådet så att det kan träda i kraft den 1 januari 2004.

⁴ Dessa minimiskattesatser gäller näringslivets beskattning. För hushållen gäller högre minimiskattenivåer.

Figur 2.1. Industrins energianvändning (%) fördelad på energislag i olika EU-länder samt Norge, år 2000



Källa: "Energy Balances of OECD Countries, 1999–2000" IEA Statistics 2002.

Av figuren framgår att energianvändningen inom svensk och finsk industri skiljer sig avsevärt från energianvändningen i övriga EU-länder. Andelen fossila bränslen är låg, medan däremot el- och biobränsleanvändningen utgör en hög andel av industrins totala energianvändning. (Den höga andelen biobränsle beror på massa- och pappersindustrins användning av returlutar m.m.)

2.2.3 Skattnedläggningskommitténs (SNED) förslag till nytt energibeskattningsystem

SNED:s utgångspunkt är att all näringsverksamhet, juridiskt sett, är konkurrensutsatt, och att all näringsverksamhet därför skall behandlas lika i energibeskattningen. SNED föreslår att endast miljörelaterade, och således inte fiskala skatter skall tas ut på näringslivets energiförbrukning. Synsättet bygger på att koldioxidskatten

anses vara ett effektivt styrmedel när det gäller att minska näringslivets koldioxidemissioner.

SNED:s förslag till modell för näringslivets energibeskattningsmodell är generell så tillvida att hela näringslivet ingår. Liksom fallet är med gällande regler förutsätts beskattningen endast avse energi som utnyttjas för motordrift och uppvärmning men inte för andra ändamål (råvara, processenergi).

Den exakta avgränsningen av näringslivet blir i det nya skattesystemet av mycket stor betydelse. Den tidigare gränsen för skattenedsättning till tillverkningsprocessen ersätts nu av gränsen mellan näringsliv (yrkesmässig verksamhet) å ena sidan och hushåll och myndigheter å den andra.

Nedan sammanfattas SNED:s förslag till nytt energibeskattningsystem, den s.k. näringslivsmodellen:

- Näringslivet (yrkesmässig verksamhet) belastas endast med *miljöstyrande* skatter (koldioxidskatt och svavelskatt), till skillnad från icke yrkesmässig verksamhet (hushåll och offentlig förvaltning) som även belastas med *fiskala* skatter (energiskatt). Med stöd av det nya energiskattedirektivet skall dock en energiskatt motsvarande minimiskattenivån gälla för näringslivets elförbrukning.
- Den tidigare avgränsningen av de nedsättningsberättigade sektorerna skall tas bort, vilket innebär att hela näringslivet skall omfattas av samma modell för energibeskattningsmodell.
- Energiomvandlingssektorn skall beskattas i enlighet med det övriga näringslivet. Energiskatten på bränslen tas bort. I stället föreslås att en energiskatt införs för konsumtion av fjärrvärme för icke yrkesmässig verksamhet.
- Näringslivets koldioxidskattenivå sätts i utgångsläget till 19 öre per kg koldioxid (25 procent av nivån för hushåll och offentlig förvaltning).
- En generell begränsningsregel skall gälla för energiintensiva företag. Denna begränsar koldioxidskatteuttaget på bränslen respektive energiskatteuttaget på el hos dessa företag till 0,7 procent av företagets försäljningsvärde. Dock skall EG:s minimiskattenivåer iakttas. Begränsningsregeln gäller bara för företag som uppfyller energiskattedirektivets definition av energiintensiv verksamhet.⁵

⁵ Företaget måste antingen ha en total energikostnad inklusive skatt på minst 3 procent av produktions- (försäljnings-) kostnaderna eller en minsta kvot energiskatt/förädlingsvärde på 0,5 procent.

2.3 Överväganden – Alternativa modeller

I sitt arbete har delegationen övervägt tre alternativ när det gäller frågan om Sverige bör använda både koldioxidskatten och handel med utsläppsrätter för att möta våra klimatmål.

- Ha kvar CO₂-skatten med vissa begränsningsregler
- Ta bort CO₂-skatten – finansiering av skattebortfall utan SNED
- Ta bort CO₂-skatten – finansiering av skattebortfall med SNED

2.3.1 Bibehålla CO₂-skatten

2.3.1.1 Motiv

Det finns i princip två argument för att behålla koldioxidskatten för de svenska sektorer som deltar i det europeiska systemet för utsläppshandel.

Förmögenhetsöverföring

Ett avskaffande av koldioxidskatten samtidigt som ett handelssystem med gratis tilldelning av utsläppsrätter införs, innebär att företagen tilldelas en förmögenhet jämfört med en situation där utsläppsrätterna auktioneras ut. Utsläppen är förenade med kostnader för samhället som innan införandet av koldioxidskatterna inte reflekterades i marknadspriserna. Att i en sådan situation både tilldela utsläppsrätterna gratis och samtidigt ta bort koldioxidskatten kan uppfattas som en ineffektiv åtgärd.

Frågan är hur stor denna förmögenhetsöverföring är och hur den kommer att utvecklas över tiden. Det behöver inte nödvändigtvis vara fråga om att en stor förmögenhet överförs till företagen. Detta är eventuellt giltigt på kort sikt, men beror till stor del på hur stor tilldelningen är i Sverige och hur stor tilldelningen är i resten av Europa. Ett avskaffande av koldioxidskatten innebär visserligen en minskad belastning på kort sikt för företagen jämfört med dagens koldioxidbeskattning, men införandet av handeln medför samtidigt en restriktion på utsläppen och därmed en typ av belastning som inte finns i dag.

På uppdrag av delegationen har ECON studerat konsekvenser på elpriset av införande av handel med utsläppsrätter.⁶ I studien konstateras att oavsett priset på utsläppsrätterna så är markanta prisökningar på el att vänta, vilket kommer att påverka bland annat den elintensiva industrin och ge ökade vinster för vatten- och kärnkraftsproducenterna. Effekterna kan förväntas inträffa relativt omgående eftersom förekomsten av långa fastpriskontrakt mellan elintensiv industri och elleverantörer är låg.⁷

Storleken på den belastning som läggs på företagen genom handeln beror på tilldelad mängd utsläppsrätter och priset på utsläppsrätter. På sikt måste EU som helhet vara restriktiva i sin tilldelning för att uppnå klimatmålet, vilket leder till ett högre pris på utsläppsrätter, särskilt när möjligheterna till ”billiga” utsläppsreduktioner är uttömda.

Om staten önskar begränsa den kostnadsminskning som företagen får genom gratis tilldelning finns det olika sätt att göra detta på. Ett sätt är att beskatta den tilldelade mängden utsläppsrätter (t.ex. genom att behålla koldioxidskatten). Ett annat alternativ är att begränsa den tilldelade mängden utsläppsrätter, dvs. att helt enkelt inte dela ut en så stor ”förmögenhet” till företagen. Om svenska företag får en mindre generös tilldelning av utsläppsrätter är det inte självklart att företagen får en ökad kostnad för sina utsläpp, jämfört med den kostnad de har för koldioxidskatten i dag.

På längre sikt är det dock tveksamt om ett utsläppshandels-system med gratis tilldelning innebär en stor ”förmögenhetsöverföring” till företagen, framför allt inte när målet för koldioxidutsläpp blir mer ambitiöst i framtiden. Genomsnittskostnaden för en utsläppsrätt för ett svenskt företag blir också, om en

⁶ ECON ”Konsekvenser på elpriset av införande av handel med utsläppsrätter”. Rapport 29/03. 10 april 2003.

⁷ ECON har analyserat effekterna på elpris, produktion, förbrukning, nettoexport och CO₂-utsläpp av ett införande av handel med utsläppsrätter. Modellens referensscenario beskriver en situation där CO₂-avgifter inte införs för alla länder förrän år 2008 och för referensscenariot förväntas elpriset år 2005 bli 25 öre/kWh i Sverige. I ett system med handel med utsläppsrätter där CO₂-avgiften är 5 €/ton CO₂ kan man förvänta sig en prisökning år 2005 på omkring 1,4 öre/kWh, vilket motsvarar en ökning med ca 5,6 procent jämfört med referensscenariot. Om en dubbelt så hög CO₂ avgift antas, dvs. 10 €/ton CO₂ förväntas ökningen i elpris år 2005 bli 4,1 öre/kWh, dvs. en ökning med ungefär 16,4 procent. En CO₂-avgift på 20 €/ton CO₂ skulle innebära en prisökning på el år 2005 på 7,5 öre/kWh vilket är en ökning med ca 30 procent jämfört med referensscenariot. På längre sikt, dvs. för åren 2008 och 2012, är elprisökningarna lägre eftersom gaskraft, som har lägre CO₂-utsläpp, ersätter kolkraft i större utsträckning. Som jämförelse var enligt ECON inköpspriset på el år 2000 i genomsnitt 24,3 öre/kWh för den elintensiva industrin. Lägsta inköpspris i genomsnitt, 19,9 öre/kWh, hade ”Utvinning av metallmalmer” och det högsta inköpspriset i genomsnitt, 33,3 öre/kWh hade ”Annan mineralutvinning”.

nationell svensk beskattning bibehålls, högre än för motsvarande utländskt företag beläget i en medlemsstat som inte beskattar gratistilldelningen.

Fiskala motiv

Argumentet att staten går miste om skatteintäkter om koldioxidskatten tas bort måste utvärderas dels utifrån hur stort skattebortfallet blir, dels utifrån möjligheten och kostnaden att ersätta inkomstbortfallet med andra intäktskällor. Om koldioxidskatten avskaffas uppstår ett koldioxidskattebortfall (varaktig nettoeffekt) på mellan 600 och 1 200 miljoner kronor. Det är oklart hur stort skattebortfallet blir i förhållande till det förslag om reformering av energiskattesystemet som SNED har lagt fram. Samtidigt är det tveksamt att nuvarande skatteintäkter bibehålls även om koldioxidskatten skulle vara kvar.

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

2.3.1.2 Hur skall systemet med bibehållen CO₂-skatt fungera?

Det krav som måste tillgodoses om koldioxidskatten behålls är att en anläggning som omfattas av handelsdirektivet inte skall dubbelbeskattas, dvs. både betala koldioxidskatt och priset på utsläppsrätten i tillägg till koldioxidskatten. Ett av motiven för att behålla koldioxidskatten för de anläggningar som omfattas av handelsdirektivet är att gratis tilldelning av utsläppsrätter kan vara en icke önskvärd förmögenhetsöverföring eftersom utsläppen är en kostnad för samhället. Det betyder samtidigt att de extra utsläppen, som inköps inte skall dubbelbeskattas. Ett sätt att försöka lösa detta problem är att beskatta antalet utsläppsrätter. Om utsläppen skall beskattas förutsätter detta någon form av begränsningsregel så att skatten aldrig överstiger det förväntade marknadspriset på utsläppsrätterna för den tilldelade mängden utsläppsrätter, samt att skatten inte tas ut på den del av utsläppen som behöver täckas med inköp av utsläppsrätter. Delegationen lämnar inte ett förslag till hur en sådan begränsningsregel skall utformas i praktiken. I det här sammanhanget vill däremot delegationen peka på ett antal faktorer

som är viktiga att beakta vid den praktiska utformningen av begränsningsregeln.

Företagens efterfrågan på den tilldelade mängden utsläppsrätter kommer att påverkas av det *förväntade* marknadspriset på utsläppsrätter som gäller innan handeln börjar, samt det pris, i form av en skatt, som staten sätter på utsläppen. Om tilldelningen av utsläppsrätter sker gratis (utan någon form av beskattning) kommer företagen att ansöka om så många tilldelade utsläppsrätter som möjligt. Detta beror på att priset för de utsläppsrätter som köps på den europeiska marknaden kommer att vara högre än "priset" (=gratis) på de utsläppsrätter som företagen tilldelas av staten.

Om skattesatsen på utsläppen sätts *lägre* än det *förväntade* marknadspriset på utsläppsrätterna kommer företagen, i likhet med fallet ovan, att ansöka om så många utsläppsrätter som möjligt. Omvänt gäller att om skattesatsen på utsläppen sätts *högre* än det *förväntade* marknadspriset på utsläppsrätterna kommer företagen inte att ansöka om någon tilldelning av utsläppsrätter överhuvudtaget, eftersom företagen inte kommer att vara beredda att betala ett högre pris (=skatt) för utsläppsrätterna än vad som gäller på marknaden.

2.3.2 Ta bort CO₂-skatten – finansiering med och utan SNED

I avvaktan på remisshanteringen av SNED:s förslag lämnar delegationen inte något förslag till finansiering för alternativet att ta bort CO₂-skatten. Däremot anser delegationen att det ligger i sakens natur att finansieringen av eventuella förslag om att ta bort CO₂-skatten skall finansieras inom energi- och miljöskattesystemet.

Om koldioxidsskatten slopas för de anläggningar som omfattas av handelssystemet uppstår ett skattebortfall på cirka 1 200 miljoner netto. Om SNED:s förslag till ny energibeskattningsmodell för näringslivet genomförs uppgår skattebortfallet till ca 600 miljoner netto.

Tabell 2.2. Beräknat skattebortfall vid slopande av koldioxidskatten för anläggningar som ingår i handelssektorn

Sektor/bransch	Skattebortfall, miljoner kr	
	Bruttoeffekt	Varaktig nettoeffekt
Energiintensiva branscher:		
– massa & papper	315	243
– raffinaderier	0	0
– järn & stål	180	139
– cement, glas, kalk, keramik	140	108
Summa	635	490
El- och värmeproduktion:		
– med dagens energiskattestruktur	1 000	770
Summa (dagens energibesättning)	1 635	1 260
El- och värmeproduktion:		
– med SNED:s energiskattemodell	150	116
Summa (SNED:s modell)	785	606

Beräkningarna utgår ifrån antagandet att samtliga anläggningar inom SNI-koderna 21 (massa/papper), 23 (raffinaderier), 26 (cement, kalk, glas, keramik) samt 27 (järn/stål) ingår i handelssystemet.

I beräkningarna har ingen hänsyn tagits till de produktionsrespektive effektgränser som anges i handelsdirektivet (t.ex. föreslås att endast förbränningsanläggningar med en installerad effekt överstigande 20 MW skall ingå i handelssystemet).

Nyckeltal för finansiering

I tabell 2.3 redovisas olika nyckeltal för de skatteintäkter som genereras av höjda energi- och koldioxidskatter i olika sektorer.

Tabell 2.3. Nyckeltal för de skatteintäkter som genereras vid höjningar av koldioxidskatten i olika sektorer

Skatt/sektor	Skatteintäkter, miljoner kr	
	Bruttoeffekt	Varaktig nettoeffekt
Före SNED (=dagens skattestruktur)		
<i>Höjning av CO₂-skatten på uppvärmningsbränslen med 10 % (motsvarar +7,60 öre/kg CO₂)</i>		
– hushåll	338	290
– tjänstesektorn	90	69
Summa	428	359
Efter SNED (=SNED:s huvudförslag)		
<i>Höjning av CO₂-skatten på uppvärmningsbränslen med 10 % (motsvarar +7,60 öre/kg CO₂)</i>		
– hushåll	338	290
<i>Minskad nedsättning av CO₂-skatten för näringslivet från 25 % till 35 % (motsvarar +7,60 öre/kg CO₂)</i>		
– tjänstesektorn	90	69
– övrig industri, jordbruk	200	154
Summa	628	513
Oberoende av SNED		
<i>Höjning av CO₂-skatten på drivmedel med 10 % (motsvarar +7,60 öre/kg CO₂, dvs. 18 öre/l bensin; 22 öre/liter diesel)</i>		
– bensin	1 161	972
– diesel	694	539
Summa	1 855	1 511

Anm. Med "övrig industri" avses de branscher som inte omfattas av handelssystemet.

2.4 Bedömningar

Ett argument som förts fram för att bibehålla koldioxidskatten för de anläggningar som omfattas av handelssystemet är att staten annars förlorar skatteintäkter. Det är ännu oklart hur stort skattebortfallet blir i förhållande till det förslag till reformering av energibeskattningsystemet som SNED lagt fram. Det är som påpekats ovan inte heller klart att nuvarande skatteintäkter bibehålls även om koldioxidskatten är kvar oförändrad.

Under förutsättning att kravet på att anläggningar inte skall dubbelbeskattas måste någon form av begränsningsregel införas

som garanterar att skatten aldrig överstiger det förväntade marknadspriset på utsläppsrätter för den tilldelade mängden utsläppsrätter, samt att skatten inte tas ut för den del av utsläppen som behöver täckas med inköp av utsläppsrätter.

Det finns enligt delegationen skäl att utreda hur stora förmögenhetsöverföringar det kan komma att bli vid en fortsatt gratis tilldelning som underlag till ett beslut i koldioxidskattefrågan.⁸ En viktig aspekt i sammanhanget är utan tvekan statsstödsreglerna. SNED har vid utformningen av sitt förslag tillmätt EG:s statsstödsregler största betydelse och förslaget har därför gjorts så lite beroende av EG-kommissionens skönsmässiga bedömning som möjligt.

Om ytterligare en begränsningsregel för koldioxidskatten införs – vare sig den skall ersätta SNED:s begränsningsregel för vissa företag eller vara ett komplement till denna regel – innebär denna att vissa företag särbehandlas i förhållande till övriga näringslivet. Med all sannolikhet är en sådan differentiering att betrakta som statsstöd. Även om det rör sig om en särbehandling som har en koppling till utsläppshandelssystemet finns det inga garantier för att kommissionen godkänner differentieringen. Beroende på utformningen av beskattningen av företag, som får gratis tilldelade utsläppsrätter, och kopplingen till övriga nedsättningsregler för näringslivet finns en risk att hela det skatteförslag som SNED presenterat kan komma att innehålla så stora drag av selektiva åtgärder, där olika företag särbehandlas, att systemet utgör statsstöd. Detta har SNED försökt undvika.

Det finns dessutom många praktiska problem med att ”länka samman” en koldioxidskatt på tilldelad mängd utsläppsrätter med den nuvarande lagen om skatt på energi. Den sammanlänkningen underlättas inte om SNED:s förslag till nytt energiskattesystem införs. Det är i nuläget inte möjligt att göra en mer detaljerad analys över alla de problem som kan tänkas uppstå i energiskattesystemet till följd av utsläppshandeln. Erfarenhetsmässigt gäller dock att ju mer komplext ett skattesystem utformas, dvs. ju fler möjligheter det finns till differentierade skattesatser, återbetalning, avdrag m.m., desto större incitament ges till skatteplanering med efterföljande kontrollproblem och risk för minskade skatteintäkter.

⁸ Det bör därvid beaktas att i liggande förslag till handelsdirektiv skall från och med åtagandeperioden 2008–2012 medlemsstaterna tilldela minst 90 procent av utsläppsrätterna gratis.

Om koldioxidskatten behålls kommer de företag som omfattas av handelssystemet att betala en koldioxidskatt på den bränsleförbrukning som motsvarar den gratis tilldelade mängden utsläppsrätter. Denna koldioxidskattenivå bestäms mot bakgrund av det förväntade marknadspriset på utsläppsrätterna innan handeln börjar. För bränsleförbrukning som är relaterad till utsläppsrätter som företagen behöver köpa på marknaden betalas ingen koldioxidskatt, utan endast marknadspriset på erforderligt antal utsläppsrätter.

De utsläppsrätter som tilldelas olika anläggningar omfattar samtliga utsläpp från respektive anläggning, dvs. någon åtskillnad görs inte mellan skattefri råvaruanvändning och beskattningsbar användning för uppvärmningsändamål. Eftersom koldioxidskatt dock endast tas ut på den del som används för uppvärmning måste en uppdelning av mängden utsläpp som härrör från respektive ändamål göras vid en begränsning av skatten som är kopplad till utsläppsrätterna. Detta kräver ett omfattande merarbete för företagen och komplicerar skattekontrollen för Skattemyndigheten.

Mot bakgrund av att SNED:s förslag till nytt energiskattesystem för närvarande remissbehandlas och att det föreligger ett behov av ytterligare utredning av de övervägda alternativen föreslår delegationen att frågan om koldioxidskattens ställning i det framtida systemet för handel med utsläppsrätter tas upp för ytterligare belysning i delegationens fortsatta arbete.

3 Förslag avseende vissa 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.
- Förberedelse tiden 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 uppdraga åt delegationen att tillsammans med Energimyndigheten, Naturvårdsverket och SCB utarbeta ytterligare underlag för den fortsatta beredningen av fördelningsplanen. Nödvändiga lagförslag bör tas fram av delegationen.
- Uppdraget att som behörig myndighet pröva tillstånd avseende rätt att efter den 1 januari 2005 bedriva verksamhet som resulterar i CO₂-utsläpp som omfattas av handelsdirektivet bör ges antingen till Svenska Kraftnät eller till länsstyrelserna. Naturvårdsverket bör skyndsamt ges i uppdrag att utveckla regler, kriterier och system för tillståndsförfarandet.
- Beslut om tilldelning av utsläppsrätter bör fattas av den fristående mindre myndighet delegationen föreslår inrättas. Naturvårdsverket bör ges i uppgift att ta emot och bereda ansökningar om tilldelning av utsläppsrätter, och i samråd med Energimyndigheten och NUTEK lämna förslag till beslut.

- Beslut om tillstånd och tilldelning skall kunna överklagas. Även andra beslut skall normalt kunna överklagas.
- Arbetsuppgiften att utfärda utsläppsrätter till verksamhetsutövare bör antingen ges till Naturvårdsverket eller till den organisation som senare kommer att ges i uppgift att föra register över aktörernas innehav av utsläppsrätter och av förändringar av detsamma.
- Naturvårdsverket och Energimyndigheten bör ges i uppdrag att gemensamt ta fram lämplig information och att sedan sprida denna till verksamhetsutövare, allmänhet m.fl.
- Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att utveckla lämpliga förfaranden för kontroll, övervakning, annullering av rätter m.m. som skall ske under perioden 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.

Med detta betänkande redovisar FlexMex2-utredningen framför allt sin syn på hur tilldelningen av utsläppsrätter bör ske och hur den nationella fördelningsplanen bör utformas för svensk del inför det EU-omfattande handelssystem som skall införas från den 1 januari 2005.

För att handelssystemet skall kunna starta vid tänkt tidpunkt krävs dock att även ett antal andra frågor löses. I den fortsatta implementeringen av handelsdirektivet måste bl.a. en organisation etableras för administrationen av handelssystemet. I detta kapitel redovisar delegationen vissa överväganden avseende organisatoriska frågor.

En svårighet i sammanhanget är emellertid att innehållet i handelsdirektivet inte är definitivt beslutat genom ministerrådets

överenskommelse i december 2002, utan bl.a. förutsätter EU-parlamentets godkännande. Vi vet därför inte med säkerhet vare sig vilka arbetsuppgifter som kommer att behöva utföras eller vilka krav som kommer att ställas på dem. I vissa fall lär klarhet i detta avseende inte kunna vinnas förrän ganska sent i implementeringsprocessen, t.ex. torde beträffande frågan om hur registret skall hanteras flera viktiga svar inte kunna fås förrän EG-kommissionen i enlighet med artikel 19(3) i handelsdirektivet antar en förordning för införandet av ett standardiserat och säkert registersystem, vilket beräknas ske våren 2004. En viktig fråga är t.ex. om registerfunktionen lämpligen kan hanteras genom internationellt samarbete.

Samtidigt är förberedelsetiden knapp fram till dess handelssystemet skall vara i funktion fr.o.m. den 1 januari 2005. Detta talar för att beslut så snart som möjligt bör fattas om vem som skall utföra de arbetsuppgifter som aktualiseras med anledning av handelsdirektivet. Vikten av ett snabbt agerande förstärks också av att det är första gången arbetsuppgifterna skall genomföras. Detta innebär att den organisation som ges ansvar för en viss uppgift måste ges tillräcklig förberedelsetid. Men det innebär också att det för flertalet arbetsuppgifter måste till ett visst utvecklingsarbete redan innan de organisationer som ges ansvar för att utföra de löpande arbetsuppgifterna kan påbörja sitt arbete. Således måste någon aktör, som naturligtvis kan vara den som får ansvar för den löpande uppgiften, ha utvecklat regler och system för till exempel tillståndsförfarandet innan den som skall pröva tillstånd kan börja med detta.

Mot denna bakgrund har delegationen valt att i detta delbetänkande söka identifiera för vilka arbetsuppgifter en ansvarig utförare tämligen omgående både behöver och *kan* bestämmas, och att lämna förslag på lämpliga utförare för sådana uppgifter. Reservationen '*kan* bestämmas' innebär bl.a. att delegationen i detta betänkande *inte* lämnar förslag kring organisationen av arbetet med att föra register över aktörernas innehav av utsläppsrätter och av förändringar av detsamma¹, och heller inte avseende påföljder. Dessa frågor avser delegationen att återkomma till. När det gäller frågan om vilka beslut som kommer att kunna överklagas kan det redan nu slås fast att beslut om tillstånd till verksamhet som medför utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter är av

¹ Vissa resonemang kring registerfrågan redovisas dock i kapitel 14.

sådant slag att de skall kunna överklagas. Även andra beslut som har någon form av rättslig verkan skall kunna överklagas.

Att FlexMex2-utredningen inte redan nu kan redovisa ett samlat organisationsförslag är naturligtvis olyckligt. Delegationen kunde därför ha valt att avvakta med ställningstaganden kring organisationen till ett senare betänkande. Men med hänsyn till den förhållandevis korta tid som återstår till den 1 januari 2005 menar delegationen att det är bättre att så tidigt som möjligt redovisa så mycket som möjligt av sina organisatoriska överväganden.

Som underlag för sina ställningstaganden kring organisatoriska frågor har delegationen uppdragit åt Statskontoret att analysera organisatoriska konsekvenser av EG-kommissionens förslag till handelsdirektiv. Statskontorets arbete redovisades i oktober 2002 i rapporten Handel med utsläppsrätter – uppgifter och organisation². För att få ett allsidigt underlag har FlexMex2-utredningen remitterat Statskontorets rapport till 26 myndigheter och intresseorganisationer m.m.³ Remisstiden löpte ut i slutet av januari 2003.

I kapitlet redogörs först översiktligt för de krav som handelsdirektivet ställer på organisationen av administrationen av handel med utsläppsrätter (3.1). Därefter analyseras när olika arbetsuppgifter behöver initieras (3.2). Mot bakgrund av Statskontorets rapport och remissinstansernas synpunkter redovisas sedan delegationens ställningstaganden (3.3).

3.1 Direktivets krav på organisation

I handelsdirektivet ges inte någon uttömmande redovisning av vilka arbetsuppgifter som behöver utföras om ett system för handel med utsläppsrätter införs i enlighet med direktivförslaget, eller av vilka organisationer som bör ansvara för dessa arbetsuppgifter. Dock pekas på flera ställen i direktivet på arbetsuppgifter som skall utföras av en "behörig myndighet". Ett exempel är att en behörig

² Statskontorets diarienummer 2002/265-5.

³ 21 instanser svarade: Statens Energimyndighet, Naturvårdsverket, Statistiska centralbyrån, Svea Hovrätt (Miljööverdomstolen), Miljödomstolen i Stockholm, Miljödomstolen i Växjö, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Affärsverket Svenska Kraftnät, Premiepensionsmyndigheten, Riksrevisionsverket, Konkurrensverket, Swedac, Värdepapperscentralen, Föreningen Svenskt Näringsliv, Svensk Energi, Svenska Fjärrvärmeföreningen, Svenska Gruvföreningen, Svenska Kalkföreningen. 5 instanser valde att *inte* svara: Länsstyrelsen i Gotlands län, Föreningen Sveriges Skogsindustrier, Svenska Petroleum Institutet, Jernkontoret, Kemikontoret.

myndighet skall utfärda tillstånd för utsläpp av växthusgaser. Ett annat exempel är att en behörig myndighet årligen till berörda anläggningar skall utfärda årets andel av det sammanlagda antalet utsläppsrätter.

Direktivet lämnar till medlemsstaterna att själva avgöra vilken/vilka och hur många behöriga myndigheter man vill utse. Enligt EG-kommissionen kan det vara samma myndigheter som genomför IPPC-direktivet⁴, eller nya myndigheter, beroende på hur de enskilda medlemsstaterna vill ha det. Om fler än en myndighet utses skall dock deras verksamhet inom ramen för handelsdirektivet samordnas.

Utöver de uppgifter som skall utföras av en behörig myndighet pekas i direktivet även på andra uppgifter för vilka medlemsstaterna måste utse lämpliga utförare. Till exempel bör någon organisation ges i ansvar att administrera den nationella fördelningsplanen. Vidare skall någon organisation ges i uppdrag att kontrollera de berörda anläggningarnas uppgifter om utsläpp. Enligt EG-kommissionen faller det på medlemsstaternas ansvar att bestämma huruvida kontrollerna skall genomföras av deras behöriga myndigheter eller av opartiska kontrollörer, och vem som skall stå för kostnaderna för sådana kontroller.

3.2 När behöver olika arbetsuppgifter initieras?

Med utgångspunkt i Statskontoret rapport till delegationen kan de arbetsuppgifter som behöver utföras med anledning av handelsdirektivet beskrivas som två skilda processer:

- En *planprocess*, som kan indelas i fyra delaktiviteter, nämligen i) att göra den nationella fördelningsplanen, ii) att bereda och besluta om ansökningar om tilldelning av utsläppsrätter, iii) att utfärda utsläppsrätter till verksamhetsutövare, och iv) att övervaka, kontrollera och annullera.
- En *tillståndsprocess*, som kan indelas i tre delaktiviteter, nämligen i) information, ii) tillstånd för utsläpp, och iii) tillstånd vid förändring av anläggningarna.

Plan- och tillståndsprocesserna kan utföras var för sig och vid skilda tidpunkter, eller samordnas. En samordning skulle bl.a. ha

⁴ Rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. IPPC står för Integrated Pollution Prevention and Control.

fördelen att man kan utnyttja tillståndsprocessen för att samtidigt samla in det underlag som behövs för att genomföra planprocessen. En samordning av processerna skulle emellertid medföra en mycket forcerad tidplan för arbetet inför den första perioden. Statskontoret avfärdar därför idén om samordning inför den första perioden som orealistisk, vilket ingen av remissinstanserna har haft några invändningar mot. Mot denna bakgrund har FlexMex2-utredningen heller inte sett det som meningsfullt att vidare analysera eventuella möjligheter att samordna processerna.

I tabell 3.1 nedan analyseras schematiskt när de två processernas olika delaktiviteter kommer att behöva utföras.⁵

Tabell 3.1. När behöver olika arbetsuppgifter utföras?

Process/delaktivitet	Inför 2005	Löpande under 2005-2007	Inför eller under 2008-2012 ¹
Planprocessen:			
– göra den nationella fördelningsplanen	√ (har redan startat)		√
– bereda och besluta om ansökningar om tilldelning av utsläppsrätter	√ (start andra halvåret 2004)	√ (dock mycket mindre behov än inför 2005)	√
– utfärda utsläppsrätter till verksamhetsutövare	√ (start omkring årsskiftet 2004/2005)	√	√
– övervaka, kontrollera och annullera		√	√
Tillståndsprocessen:			
– information	√ (start senast första halvåret 2004)	√ (sannolikt mindre behov än inför 2005)	√ (sannolikt mindre behov än inför 2005)
– tillstånd för utsläpp	√ (start andra halvåret 2004)	√ (dock mycket mindre behov än inför 2005)	√ (dock mycket mindre behov än inför 2005)
– tillstånd vid förändring av anläggningarna		√	√

1) De uppgifter som måste göras *inför* perioden 2008-2012, som t.ex. att göra den nationella fördelningsplanen, måste givetvis genomföras tidigare än år 2008.

⁵ En mer utförlig beskrivning av tidplan och aktiviteter ges i bilaga 4.

3.3 Delegationens överväganden om organisation

I det följande redovisar delegationen sin syn på organisationen av de arbetsuppgifter som framgår av tabell 3.1. Framställningen har i första hand koncentrerats till de uppgifter för vilka en utförare enligt delegationens mening mycket snart måste utses, dvs. uppgifterna att inför den första perioden

- ta fram den nationella fördelningsplanen,
- pröva frågan om tillstånd,
- bereda och besluta om ansökningar om tilldelning av utsläppsrätter,
- utfärda utsläppsrätter till verksamhetsutövare, samt
- informera verksamhetsutövare, allmänhet m.fl.

Innan vi kommer närmare in på punkterna ovan behöver dock en mer övergripande fråga övervägas, nämligen om administrationen av handel med utsläppsrätter bör inordnas i en eller flera idag existerande organisationer *eller* om istället en eller flera nya organisationer bör inrättas för ändamålet? I båda fallen torde det i första hand komma att handla om någon/några statliga myndigheter.

3.3.1 Bör en särskild ny myndighet inrättas?

Med hänsyn till att systemet med handel med utsläppsrätter skiljer sig från miljöbalkens regelsystem kan finnas skäl att låta de båda systemen verka skilda från varandra för att få en effektiv ordning. Mot denna bakgrund finns mycket som talar för att en ny myndighet borde inrättas för administrationen av handel med utsläppsrätter. Med hänsyn till att förberedelsetiden är knapp fram till dess handelssystemet skall vara i funktion fr.o.m. den 1 januari 2005 torde dock av praktiska skäl flertalet av de uppgifter som skall utföras inför och under perioden 2005–2007 behöva läggas på redan befintliga myndigheter, på central nivå framför allt Energimyndigheten och Naturvårdsverket. För att skapa en mer oberoende beslutsprocess för handeln med utsläppsrätter föreslår delegationen dock att även en fristående mindre myndighet med övergripande ansvar för frågorna bör inrättas. Delegationen föreslår att arbetet under perioden 2005–2007 bör utvärderas i god tid före nästa period, varvid bl.a. organisationsfrågan på nytt bör prövas.

Statskontoret anför i sin rapport, som en väsentlig utgångspunkt för sitt resonemang, att verksamheten skall organiseras och bedrivas på ett kostnadseffektivt och rationellt sätt, och att de aktuella arbetsuppgifterna av bl.a. detta skäl så långt det är rimligt och praktiskt möjligt "bör utföras av befintliga myndigheter och organisationer". Enligt Statskontoret torde samtliga uppgifter som behöver utföras inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter kunna inordnas i befintliga myndigheter på ett naturligt sätt⁶. Statskontoret avvisar således idén att inrätta en ny, särskild myndighet för administrationen av handel med utsläppsrätter.

Av de 21 remissinstanser som svarat uttalade sig 15 stycken i frågan om en ny myndighet bör inrättas eller ej. 14 stycken delade i huvudsak Statskontorets åsikt att arbetsuppgifterna bör utföras av befintliga myndigheter och organisationer, medan en i huvudsak inte delade Statskontorets åsikt.

FlexMex2-utredningens förslag

Delegationen vill först påminna om de skilda synsätt som ligger bakom utsläppshandeln med sin marknadslösning respektive nuvarande miljörättsliga regler som är ett administrativt styrmedel. Systemet med handel med utsläppsrätter förutsätter att verksamhetsutövarna har stor frihet att själva bestämma över sina utsläpp av växthusgaser. Miljöbalkens regelsystem innebär däremot bl.a. att varje verksamhetsutövare så långt rimligt skall tillämpa bästa möjliga teknik, hushålla med råvaror och energi och i första hand använda förnybara energikällor. Av detta följer att det kan finnas skäl att låta de båda systemen verka skilda från varandra för att få en effektiv ordning. Mot denna bakgrund finns också enligt delegationens mening mycket som talar för att en ny myndighet borde inrättas för administrationen av handel med utsläppsrätter.

Att bygga upp en ny, helt självständigt fungerande myndighet – inklusive rekrytering av personer med relevant sakområdeskompetens för hanteringen av handelssystemet, etablerande av fungerande administrativa och andra rutiner, anskaffning av lokaler, etc. – tar emellertid relativt lång tid. Således torde en ny, helt självständigt fungerande myndighet kunna vara på plats och funktions-

⁶ De befintliga myndigheter som av Statskontoret föreslås få ansvar för huvuddelen av de aktuella arbetsuppgifterna är Naturvårdsverket, som även föreslås få visst huvudansvar, Energimyndigheten, samt för tillståndprocessen länsstyrelserna.

duglig allra tidigast till den 1 juli 2004, förmodligen tar det ännu längre tid. Av praktiska skäl torde därför flertalet av de uppgifter som skall utföras inför och under perioden 2005–2007 behöva läggas på redan befintliga myndigheter, på central nivå framför allt Energimyndigheten och Naturvårdsverket.

Ett sätt att ändå skapa en mer oberoende beslutsprocess för handeln med utsläppsrätter skulle kunna vara att snabbt inrätta en mycket liten myndighet (med ett mindre kansli om kanske två-tre personer) med övergripande ansvar för frågorna. En sådan myndighet skulle kunna ges ansvar för att besluta om tilldelning av utsläppsrätter utifrån de ansökningar om tilldelning som skall inkomma från verksamhetsutövarna. Som stöd för myndighetens verksamhet skulle till den kunna kopplas ett rådgivande organ med representanter för bl.a. berörda näringslivsintressen. I övrigt skulle myndigheten kunna utnyttja sakområdeskompetens och administrativa resurser hos t.ex. Energimyndigheten, Naturvårdsverket och NUTEK. FlexMex2-utredningen anser att en sådan mindre myndighet bör inrättas.

Även om det av praktiska skäl finns anledning att inför och under den första perioden 2005–2007 lägga flera av de aktuella arbetsuppgifterna på befintliga myndigheter, så behöver detta inte innebära att andra lösningar inte kan vara att föredra inför och under kommande perioder. FlexMex2-utredningen föreslår därför att arbetet under perioden 2005–2007 bör utvärderas i god tid före nästa period, varvid bl.a. bör analyseras hur myndighetsstrukturen bör se ut inför nästa period.

3.3.2 Uppgiften att inför den första perioden ta fram den nationella fördelningsplanen

Delegationen föreslår att regeringen uppdrar 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.

Inför varje period i handelssystemet, dvs. till att börja med åren 2005–2007, skall varje medlemsstat göra en nationell plan över det sammanlagda antal utsläppsrätter som medlemsstaten avser att

fördela för perioden och över hur den föreslår att fördela dem. (Se artiklarna 9–11 i handelsdirektivet.)

Den första nationella fördelningsplanen skall av medlemsstaten offentliggöras och anmälas till EG-kommissionen och de övriga medlemsstaterna senast den 31 mars 2004. Planen skall sedan godkännas av kommissionen. Om kommissionen inte har avvisat planen inom tre månader kan medlemsstaten fatta beslut om planen och gå vidare till nästa steg i planprocessen. Den enskilda medlemsstatens slutliga beslut inför perioden 2005–2007 om det sammanlagda antal utsläppsrätter som den skall fördela för perioden och fördelningen av utsläppsrätterna till verksamhetsutövare för varje anläggning skall fattas minst tre månader innan den aktuella perioden börjar, dvs. senast den 1 oktober 2004.

Statskontorets förslag och remissinstansernas synpunkter

Statskontoret föreslår i sin rapport att regeringen bör ge ett gemensamt uppdrag till Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Statistiska centralbyrån att ta fram det underlag som behövs för att göra den nationella fördelningsplanen för perioden 2005–2007. Vidare menar Statskontoret att det kan vara lämpligt att uppdra åt FlexMex2-utredningen att samordna arbetet.

Beträffande organisationen av arbetsuppgifter kopplade till den nationella fördelningsplanen redovisade inga remissinstanser några starka invändningar mot Statskontorets förslag, utöver vad som följer av synen på den grundläggande ansvarsfördelningen (se ovan). De myndigheter som av Statskontoret föreslagits få roller på området (*Energimyndigheten*, *Naturvårdsverket*, *SCB*) säger sig också överlag vara positiva till att delta. Få remissinstanser uttalade sig om huruvida FlexMex2-utredningen bör ha en samordnande roll.

FlexMex2-utredningens förslag

FlexMex2-utredningens uppdrag är enligt direktiven att bl.a. utforma ett system och regelverk för införandet av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer i Sverige. Genom att EG-kommissionen i oktober 2001 lade fram sitt förslag till direktiv för handel med utsläppsrätter inom EU kom utredningens första fas dock i

huvudsak att handla om hur handelsdirektivet bör implementeras i Sverige. En viktig del i detta arbete har varit att föreslå hur tilldelningen av utsläppsrätter bör ske och principerna för hur den nationella fördelningsplanen bör utformas för svensk del.

Det är regeringen som skall lämna in den nationella fördelningsplanen till kommissionen, varför ansvaret för att utforma detaljerna i planen också ligger på regeringskansliet. Enligt delegationens mening är det dock rimligt att FlexMex2-utredningen fortsatt har en roll i framtagandet av den nationella fördelningsplanen. FlexMex2-utredningen föreslår därför i enlighet med Statskontorets förslag att regeringen uppdrar åt delegationen att tillsammans med Energimyndigheten, Naturvårdsverket och SCB utarbeta ytterligare underlag för den fortsatta beredningen av fördelningsplanen. Nödvändiga lagförslag bör dock tas fram av delegationen.

3.3.3 Uppgiften att inför den första perioden pröva frågan om tillstånd

Delegationen föreslår att uppdraget att som behörig myndighet pröva tillstånd avseende rätt att efter den 1 januari 2005 bedriva verksamhet som resulterar i CO₂-utsläpp som innefattas av handelsdirektivet antingen ges till Svenska Kraftnät eller till länsstyrelserna. Vidare föreslår delegationen att Naturvårdsverket skyndsamt ges i uppdrag att utveckla regler, kriterier och system för tillståndsförfarandet.

Genom införandet av handelsdirektivet åläggs medlemsstaterna att se till att från och med den 1 januari 2005 inga anläggningar som omfattas av direktivet bedriver verksamhet som resulterar i CO₂-utsläpp utan att verksamhetsutövaren har tillstånd för detta⁷. Tillståndet skall utfärdas av en behörig myndighet. (Se artiklarna 4–6 i handelsdirektivet.)

⁷ En medlemsstat kan dock, om man så önskar, ansöka hos kommissionen om att vissa anläggningar och verksamheter tillfälligt skall undantas från systemet fram till och med den 31 december 2007. (Artikel 27 i handelsdirektivet.)

Statskontorets förslag och remissinstansernas synpunkter

Enligt Statskontoret bör miljöbalkens regler och rutiner för ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet i princip kunna tillämpas också på det här området.

Enligt Statskontoret bedömning är samtliga verksamhetskategorier som enligt direktivet skall ingå i handelssystemet tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Enligt miljöbalken skall tillstånd för vissa anläggningar sökas hos miljödomstol (prövningsnivå A) och för andra hos länsstyrelsen (prövningsnivå B). För vissa anläggningar räcker det att göra en anmälan till den kommunala nämnden (prövningsnivå C). Bland de anläggningar i Sverige som ingår i det föreslagna systemet för handel med utsläppsrätter finns såväl A- som B-anläggningar. I princip kan alltså både miljödomstolarna och länsstyrelserna vara behöriga myndigheter om man skall följa miljöbalkens regler.

I handelsdirektivet anges vad tillståndet för utsläpp av växthusgaser skall innehålla. Till skillnad från tillstånd för andra utsläpp så skall tillståndet inte föreskriva några gränsvärden för utsläpp eller andra villkor. Enligt direktivet är det enda kriteriet som skall uppfyllas för att få tillstånd att verksamhetsutövaren är i stånd att övervaka och rapportera utsläppen. Enligt Statskontoret borde prövningen av ansökningar om tillstånd för att släppa ut växthusgaser därför vara betydligt enklare än för andra typer av utsläpp, och inte ställa lika stora krav på juridisk kompetens. Statskontoret menar att det därför kan vara onödigt att belasta miljödomstolarna med den här sortens ansökningar, och anger att en möjlighet i stället kan vara att låta länsstyrelserna pröva också A-anläggningar. Miljödomstolarna skulle i så fall bara kopplas in när länsstyrelsens beslut om tillstånd överklagas till nästa instans.

Flertalet remissinstanser som uttalade sig om hur tillståndsprövningen bör ske delade Statskontorets åsikt att den i normalfallet bör göras av länsstyrelserna, oavsett om det är fråga om A- eller B-verksamhet.

FlexMex2-utredningens förslag

Såväl innan arbetet med att pröva tillstånd har inletts som under den period detta arbete bedrivs, kommer den organisation som ges ansvar för tillståndsprövningen att behöva hjälp och stöd med att

tolka hur prövningarna skall gå till. Mot denna bakgrund föreslår FlexMex2-utredningen att Naturvårdsverket skyndsamt ges i uppdrag att utveckla regler, kriterier och system för tillståndsförfarandet.

När det gäller frågan om vilken organisation som bör ges i uppdrag att som behörig myndighet pröva tillstånd avseende rätt att efter den 1 januari 2005 bedriva verksamhet som resulterar i CO₂-utsläpp som omfattas av handelsdirektivet ser FlexMex2-utredningen två möjliga alternativ:

- Att uppdraget ges till *Svenska Kraftnät*. För detta talar framför allt två skäl. Det ena är att om, vilket delegationen ser som en tänkbar möjlighet, Svenska Kraftnät ges ansvar för uppgiften att föra register över aktörernas innehav av utsläppsrätter och av förändringar av detsamma, så vore det naturligt att verket också gavs ansvar för att pröva tillstånd. Det andra skälet är att Naturvårdsverket i sin stödjande roll med en sådan ordning endast skulle behöva interagera med en aktör, istället för med 21 stycken som fallet blir om ansvaret läggs på länsstyrelserna.
- Att uppdraget ges till *länsstyrelserna*. Motiven för detta förslag, som ju överensstämmer med Statskontorets, har framgått ovan.

3.3.4 Uppgiften att inför den första perioden bereda och besluta om ansökningar om tilldelning av utsläppsrätter

Delegationen föreslår att beslut om tilldelning av utsläppsrätter skall fattas av den fristående mindre myndighet delegationen föreslår inrättas. Vidare föreslår delegationen att Naturvårdsverket får i uppgift att ta emot och bereda ansökningar om tilldelning av utsläppsrätter, och i samråd med Energimyndigheten och NUTEK lämna förslag till beslut.

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

Statskontorets förslag och remissinstansernas synpunkter

Statskontoret behandlar inte frågan om hur ansökningsförfarandet bör ske.

FlexMex2-utredningens förslag

Enligt delegationens mening bör inte samma organisation bereda ansökningar och fatta beslut om tilldelning. För arbetsuppgifterna att ta emot ansökningar, bereda ansökningar och lämna förslag till beslut torde Naturvårdsverket av praktiska skäl vara den mest lämpliga utföraren. Förslagen till beslut bör utformas i samråd med Energimyndigheten och NUTEK.

Beträffande frågan om vem som skall fatta beslut om tilldelning av utsläppsrätter föreslår delegationen att denna uppgift ges till den fristående myndighet delegationen i avsnitt 3.3.1 föreslår inrättas.

3.3.5 Uppgiften att inför den första perioden utfärda utsläppsrätter till verksamhetsutövare

Delegationen föreslår att arbetsuppgiften att utfärda utsläppsrätter till verksamhetsutövare antingen ges till Naturvårdsverket eller den organisation som senare kommer att ges i uppgift att föra register över aktörernas innehav av utsläppsrätter och av förändringar av detsamma.

Utifrån det beslut som fattats om tilldelning vidtar ett arbete med att utfärda utsläppsrätterna till de berättigade verksamhetsutövarna. Senast den 28 februari varje år skall en andel av det totala antalet utsläppsrätter för den aktuella perioden utfärdas, och det skall göras av en "behörig myndighet". (Se artikel 11 i handelsdirektivet.)

Statskontorets förslag och remissinstansernas synpunkter

Enligt Statskontoret kan utfärdandet rent praktiskt ske genom att den berörda myndigheten sätter in utsläppsrätterna på respektive verksamhetsutövarns konto i det register som skall föras. I sam-

band med det bör verksamhetsutövarna enligt Statskontoret få besked om att de disponerar utsläppsrätterna. Statskontoret ser själva överföringen som en rent administrativ fråga, som bara handlar om att verkställa de beslut som redan är fattade. Om det finns en effektiv rutin för att göra det så spelar det enligt Statskontoret ingen roll vilken myndighet som gör det, förutsatt att den har tillräcklig administrativ kapacitet. Statskontoret ser inget skäl för att utse en särskild behörig myndighet för att föra över utsläppsrätterna, utan anser att Naturvårdsverket bör kunna sköta den uppgiften.

Inga remissinstanser redovisade några starka invändningar mot Statskontorets förslag beträffande organisationen av arbetsuppgiften att ”utfärda utsläppsrätter till verksamhetsutövare”, utöver vad som följer av synen på den grundläggande ansvarsfördelningen (se ovan).

FlexMex2-utredningens förslag

Delegationen ser två tänkbara alternativ beträffande arbetsuppgiften att utfärda utsläppsrätter till verksamhetsutövare. Antingen att, i likhet med Statskontorets förslag, Naturvårdsverket ges i uppdrag att utfärda utsläppsrätter till verksamhetsutövare inför och under perioden 2005–2007. Eller att den organisation som ges i uppgift att föra register över aktörernas innehav av utsläppsrätter och av förändringar av detsamma också ges ansvar för att utfärda utsläppsrätter till verksamhetsutövare. En bedömning av vilket av dessa två alternativ som är att föredra finns skäl att avvakta med till dess frågan om registerhållningen klarnat något.

Oavsett vilket alternativ som väljs bör dock eventuella principfrågor som uppstår i samband med uppgiften att utfärda utsläppsrätter till verksamhetsutövare hanteras efter samråd med den myndighet delegationen i avsnitt 3.3.1 föreslår inrättas.

3.3.6 Uppgiften att inför den första perioden informera verksamhetsutövare, allmänhet m.fl.

Delegationen föreslår att Naturvårdsverket och Energimyndigheten ges i uppdrag att gemensamt ta fram lämplig information och att sedan sprida denna till verksamhetsutövare, allmänhet m.fl.

De aktuella verksamhetsutövarna bör i god tid informeras om att de måste söka tillstånd samt när och hur det skall göras.

Vidare anger direktivet hur den behöriga myndigheten skall informera allmänheten. 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. (Se artiklarna 9 och 17 i handelsdirektivet.)

Statskontorets förslag och remissinstansernas synpunkter

Statskontoret föreslår i sin rapport att Naturvårdsverket får ansvaret för att ta fram och sprida informationen till verksamhetsutövarna. Om det finns praktiska skäl kan dock informationen till energisektorn enligt Statskontoret skötas av Energimyndigheten. Informationen bör enligt Statskontoret utformas och spridas i samråd med berörda branschorganisationer.

Vidare anser Statskontoret att den information till allmänheten som skall ske enligt handelsdirektivet bör kunna ges av Naturvårdsverket inom ramen för, och samordnas med, verkets uppdrag från regeringen att i samverkan med andra myndigheter utveckla och ansvara för en satsning på information kring klimatpåverkan. Detta uppdrag påbörjades år 2002 och skall pågå i tre år.

Få av remissinstanserna lämnade synpunkter på frågan om information. Beträffande organisationen höll de som lämnade synpunkter med Statskontoret. Däremot framhöll både *Naturvårdsverket* och *Energimyndigheten* att den informationsuppgift det här är fråga om bör skötas separat från Naturvårdsverkets informationsuppdrag om klimat.

FlexMex2-utredningens förslag

FlexMex2-utredningen delar i huvudsak Statskontorets åsikt, och föreslår att regeringen skyndsamt uppdrar åt Naturvårdsverket och Energimyndigheten att gemensamt ta fram lämplig information och att sedan sprida denna till verksamhetsutövare, allmänhet m.fl. I motsats till Statskontoret anser delegationen dock inte att detta bör ingå som en del i Naturvårdsverkets uppdrag från regeringen att i samverkan med andra myndigheter utveckla och ansvara för en satsning på information kring klimatpåverkan.

3.3.7 Övriga arbetsuppgifter som behöver genomföras under perioden 2005–2007

Delegationen föreslår att Naturvårdsverket 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.

Som framgått av tabell 3.1 kommer, utöver de arbetsuppgifter som hittills diskuterats, för perioden 2005–2007 utförare att behöva utses för arbetsuppgifter avseende övervakning, kontroll och rapportering av utsläpp, annullering av utsläppsrätter samt tillståndsfrågor i samband med förändring av anläggningar. (Se bl.a. artiklarna 12, 14 och 15 i handelsdirektivet.)

FlexMex2-utredningens förslag

FlexMex2-utredningen föreslår att regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att skyndsamt 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.

3.3.8 Kostnader och finansiering

Det är svårt att på det här stadiet exakt bedöma hur mycket det kommer att kosta att administrera och hantera det föreslagna systemet för handel med utsläppsrätter. För Sveriges del är det helt nytt, och de internationella erfarenheterna är både begränsade och inte helt jämförbara. Dessutom finns fortfarande flera frågetecken kring hur systemet slutligen kommer att formas och organiseras.

Givet dessa reservationer har Statskontoret i sin rapport till delegationen ändå försökt göra en grov uppskattning av de huvudsakliga administrativa kostnaderna. För de arbetsuppgifter som diskuterats i avsnitten 3.3.2–3.3.7 bedömer Statskontoret att kostnaderna inför den första perioden (arbetet antas främst ske under år 2004) torde komma att uppgå till ca 10–15 mkr. Då är att märka att i synnerhet arbetet med tillståndsprövning, som av Statskontoret bedöms vara mest kostnadskrävande, kommer att vara starkt koncentrerat till en kort period under år 2004. Den löpande verksamheten under åren 2005–2007 torde beträffande de arbetsuppgifter som diskuterats i avsnitten 3.3.2–3.3.7 komma att bli mindre kostnadskrävande, uppskattningsvis kan årskostnaden komma att uppgå till högst ca 5 mkr.

Delegationen delar Statskontorets bedömning av kostnadernas storlek. Statskontoret har dock inte gjort någon bedömning av kostnader för beredning och beslut i ärenden avseende tilldelning av utsläppsrätter, och av naturliga skäl heller inte för inrättandet av den mindre myndighet delegationen föreslår. Statskontorets uppskattning av kostnaderna inför perioden 2005–2007 torde därför behöva ökas med ca 5–6 mkr. Sammantaget skulle detta innebära att kostnaderna inför perioden 2005–2007 med en grov uppskattning skulle uppgå till ca 15–20 mkr.

Genom att nya arbetsuppgifter införs uppstår ofrånkomligen ett finansieringsbehov. Delegationens bedömning är att åtminstone delar av finansieringsbehovet bör kunna täckas med avgifter.