



**Näringsdepartementet**

*Enheten för Energi, skog och basindustri  
Sammanställt av Emi Hijino, Truls Borgström,  
Per Högström och Johan Dahlstrand*

**Remissammanställning**

**Handla för bättre klimat (SOU 2003:60)**

Delbetänkande av FlexMex2-utredningen

## Innehållsförteckning

REMISSINSTANSER .....	3
ALLMÄNNA ÖVERVÄGANDEN .....	5
EN INITIALT TILLDELAD MÄNGD UTSLÄPPSRÄTTER MOTSVARANDE 24 MTON KOLDIOXID .....	7
TRANSPORTSEKTORN .....	11
AVRÄKNING AV DEN TILLDELADE MÄNGDEN UTSLÄPPSRÄTTER MOT DET NATIONELLA KLIMATMÅLET .....	13
DE ÅR SOM TILLDELNINGEN SKALL BASERAS PÅ .....	15
TILLDELNING BASERAD PÅ HISTORISKA UTSLÄPP .....	18
AUKTION .....	22
HÄNSYN TILL TIDIGA ÅTGÄRDER VID TILLDELNING .....	23
UTSLÄPP RELATERADE TILL UTBYTBARA RESPEKTIVE ICKE UTBYTBARA INSATSVAROR .....	24
HANTERING AV NYA DELTAGARE .....	26
HÄNSYN TILL INTERNATIONELL KONKURRENS .....	27
HÄNSYN TILL EU:S STATSSTÖD OCH KONKURRENSREGLER .....	28
INKLUDERING AV ANLÄGGNINGAR UNDER KAPACITETSGRÄNS .....	29
TILLFÄLLIGT UNDANTAG FÖR VISSA ANLÄGGNINGAR ( <i>OPT-OUT</i> ) .....	29
KOLDIOXIDSKATTEN FÖR DEN HANDLANDE SEKTORN .....	30
SAMVERKAN MED ANDRA STYRMEDEL .....	33
DE PROJEKTBASERADE MEKANISMERNA JI OCH CDM .....	37
TORV – KOLDIOXIDNEUTRALT ELLER INTE .....	37
ORGANISATIONSFRÅGOR .....	40
STATISTIKUNDERLAGET .....	49
ÖVRIGT .....	50

## Remissinstanser

**Följande remissinstanser har inkommit med yttrande (60 st):** Växjö Tingsrätt (Miljödomstolen), Statskontoret, Statistiska centralbyrån (SCB), Konsumentverket, Kommerskollegium, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket (ESV), Riksskatteverket (RSV), Konjunkturinstitutet (KI), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Lunds universitet (nationalekonomiska institutionen), Luleå tekniska universitet, Luleå tekniska universitet (nationalekonomiska institutionen), Chalmers tekniska högskola AB, Naturvårdsverket, Boverket, Banverket, Vägverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Luftfartsverket, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Konkurrensverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Skogsstyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet (STEM), Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Jernkontoret, Svenska Naturskyddsföreningen (SNF), Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Petroleuminstitutet (SPI), Landsorganisationen i Sverige (LO), FöretagarFörbundet, HSB Riksförbund, Hyresgästernas Riksförbund, Miljöförbundet Jordens Vänner, Plast- & Kemiföretagen, Skogsindustrierna, SSAB, Svenska Bioenergiföreningen (Svebio), Svenska Gasföreningen, Svenska Gruvföreningen, Svenska Kalkföreningen, Svenska Kolinstitutet, Svenska Torvproducentföreningen, Svenska Trädbränsleföreningen, Svenska Åkeriförbundet, Villaägarnas Riksförbund och VPC AB [del 14.1].

Skandinaviska Raffinaderier AB Scanraff ansluter sig till och stöder Svenska Petroleuminstitutets yttrande.

**Följande remissinstanser har meddelat att de avstår från att yttra sig (22 st):** Svea Hovrätt (Miljööverdomstolen), Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete, Tullverket, Riksrevisionsverket, Vetenskapsrådet, Stockholms universitet (juridiska fakulteten), Stockholms universitet (samhällsvetenskapliga fakulteten), Uppsala universitet, Uppsala universitet (samhällsvetenskapliga fakulteten), Linköpings universitet, Lunds universitet, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Göteborgs universitet (samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden), Umeå universitet, Handelshögskolan i Stockholm, Sveriges Lantbruksuniversitet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Kungl.

ingenjörsvetenskapsakademin, Landstingsförbundet, Företagarnas Riksorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation och Industrins utredningsinstitut.

**Följande remissinstanser har på eget initiativ inkommit med yttrande (7 st):** S-nätverket för orter med energiintensiv industri, Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB), Mineralullsindustrin, Cementa AB, Pilkington Floatglas AB, Svensk Mineralindustri, och Transportindustriförbundet.

## Allmänna överväganden

*Konsumentverket* anser att delbetänkandets olika förslag över lag är väl belysta samt rimliga.

*Kommerskollegium* välkomnar ett system med överlåtbara utsläppsrätter på gemenskapsnivå och instämmer i resonemanget att innan ett slutgiltigt förslag till den nationella fördelningsplanen utformas för svensk del, bör direktivets antagande inväntas.

*Riksskatteverket* har ingen erinran mot förslagen i delbetänkandet.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* stödjer i huvudsak de förslag som utredningen presenterar.

*Länsstyrelsen i Örebro län* har endast översiktligt studerat delbetänkandets olika förslag och gör bedömningen att de över lag är väl belysta samt rimliga.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* är positiv till ett handelssystem för utsläppsrätter, och *länsstyrelsen* delar i stort utredningens förslag.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* instämmer i huvudsak med utredningens förslag att handel med utsläppsrätter är ett viktigt, kostnadseffektivt styrmedel för att verka i riktning mot målet att stabilisera koncentrationen av växthusgaser i atmosfären.

*Luleå tekniska universitet* och *universitetets nationalekonomiska avdelning* anser att utredningen beskriver på ett förtjänstfullt sätt förutsättningarna för att genomföra det kommande EU-direktivet om handel med utsläppsrätter för koldioxid.

*Boverket* menar att det är viktigt att Sveriges fortsatta agerande grundas på den övergripande miljöuppgiften att minska klimatpåverkan och sänka globala utsläpp av koldioxid och andra klimatgaser. Tekniska lösningar för att sjösätta systemet för handel med utsläppsrätter eller inhemsk detaljreglering får inte skymma detta övergripande perspektiv.

*Vägverket* har fortsatt en positiv inställning till handel med utsläppsrätter som en metod för effektiv hushållning med naturresurser genom att man skapar en marknad för åtgärder mot utsläpp utöver de krav som en kvantitativ reglering ställer.

*Luftfartsverket* har inga synpunkter på utredningens förslag.

*Konkurrensverket* delar utredningens bedömning att handel med utsläppsrätter är ett viktigt och kostnadseffektivt styrmedel för att uppnå satta miljömål.

*Sveriges geologiska undersökning* delar utredningens grundsyn att effektiva styrmedel måste åstadkommas för att minska utsläppen av växthusgaser.

*Statens energimyndighet* anser att delegationen skapar goda förutsättningar för Sverige att börja en handel med utsläppsrätter för koldioxid.

*Verket för näringslivsutveckling* ställer sig positiv till att använda flexibla mekanismer i syfte att uppnå målen i Kyotoprotokollet

*Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* tillstyrker delegationens förslag förutom vad gäller den tidsperiod som valts för fördelning av utsläppsrätter.

*HSB Riksförbund* anser att systemet med handel med utsläppsrätter kan bli ett effektivt medel för att minska utsläppen av koldioxid.

*Riksförbundet* anser det dock inte meningsfullt att kommentera detaljerna i förslaget eftersom de ekonomiska konsekvenserna för energianvändarna inte kan överblickas.

*Hyresgästföreningen* är i grunden positiv till innehållet i utredningen, då ämnet utgör ett led i arbetet att minska riskerna med allvarliga klimatförändringar. *Föreningen* anser dock att de mer detaljerade förslagen inte kan kommenteras så länge som osäkerheten om hushållens framtida energi- och miljökostnader kvarstår.

*Plast- och Kemiföretagen* instämmer i Svenskt Näringslivs yttrande och hänvisar till Svenska Petroleuminstitutets och Svenska Kalkföreningens remissvar beträffande *förbundets* medlemmars intressen från raffinaderi- och cementindustrin.

*Svenska Gruvföreningen* instämmer i Svenskt Näringslivs yttrande i frågor som *föreningen* inte berör. *LKAB* instämmer i yttrandena från Svenskt Näringsliv och Svenska Gruvföreningen. *Svenska Kalkföreningen* instämmer i Svenskt Näringslivs yttrande i frågor som *föreningen* inte berör.

*Cementa* ansluter sig i första hand till remissvar från Svenskt Näringsliv, Plast- och Kemiföretagen, Svenska Gruvföreningen, Svenska Kalkföreningen och Svensk Mineralindustri.

*Svensk Mineralindustri* yttrar sig på uppdrag av *Cementa*, Svenska Kalkföreningen, Mineralullsindustrin, Glasindustrin samt Eldfast Tegelinindustri. I frågor som *Svensk Mineralindustri* inte yttrar sig hänvisas till Svenskt Näringslivs yttrande.

*Pilkington Floatglas AB* ansluter sig till Mineralindustrins yttrande.

*Transportindustriförbundet* konstaterar med förvåning att betänkandet inte remitterats till *förbundet* som transportsektorns företrädare. Med tanke på den korta tid som således stått till förfogande väljer *förbundet* att här enbart kommentera frågan ur principiellt perspektiv.

## **En initialt tilldelad mängd utsläppsrätter motsvarande 24 Mton koldioxid**

### ***Totalsumman 24 Mton***

**Förslaget:** Delegationen gör bedömningen att den handlande sektorns behov av utsläppsrätter kan uppgå till 24 Mton koldioxid per år under perioden 2005-2007.

**Följande instanser är positiva till förslaget (5 st):** *Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Svensk Mineralindustri, Svenskt Näringsliv, Svenska Trädbränsleföreningen och Lantbrukarnas Riksförbund.*

**Följande har invändningar mot förslaget (14 st):** *Konjunkturinstitutet, Juridiska fakulteten vid Uppsala Universitet, Chalmers Tekniska Högskola, Naturvårdsverket, Statens Energimyndighet, Sveriges Bioenergiförening, Svenska Naturskyddsföreningen, Miljöförbundet Jordens Vänner, NUTEK, Luleå Tekniska Universitet, FöretagarFörbundet, Statens institut för kommunikationsanalys, Statens väg- och transportinstitut och Skogsstyrelsen.*

### **Positiva till förslaget**

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Svenskt Näringsliv* och *Svensk Mineralindustri* tillstyrker nivån 24 Mton. *Länsstyrelsen* menar att detta sannolikt innebär att verksamheten kan fortsätta vid befintliga anläggningar utan några särskilda skyddsåtgärder. *Svenskt Näringsliv* utgår från att den statistiska osäkerheten inte är större än vad

utredningen har antagit, d v s att existerande och nya anläggningar kommer att erhålla den tilldelning som förutses i betänkandet.

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

*Lantbrukarnas Riksförbund* finner att avvägningen mellan den handlande och icke-handlande sektorn är en viktig och svårlöst fråga. Detta eftersom underlag för klimatreglering saknas i många av de andra sektorerna, särskilt för jordbruket där utsläppen är stora och de fysiska förutsättningarna för minskning synes vara mycket begränsade. Även *Svenska Trädbränsleföreningen* framför liknande synpunkter.

### **Invändningar mot förslaget**

*Konjunkturinstitutet, Juridiska fakulteten vid Uppsala Universitet, Chalmers Tekniska Högskola, Naturvårdsverket, Statens Energimyndighet, Sveriges Bioenergiförening, Svenska Naturskyddsföreningen, Miljöförbundet Jordens Vänner, Verket för näringslivsutveckling, Luleå Tekniska Universitet, FöretagarFörbundet, Statens institut för kommunikationsanalys, Statens väg- och transportinstitut och Skogsstyrelsen* har invändningar mot nivån 24 Mton.

*Konjunkturinstitutet* menar att det inte är samhällsekonomiskt effektivt att lägga relativt sett större utsläppskrav på transport och/eller hushållssektorn, vilket *KI* anser vore nödvändigt med den föreslagna tilldelningen, eftersom marginalkostnaderna att minska utsläppen är större i dessa sektorer. *Luleå Tekniska Universitet, Chalmers Tekniska Högskola, Statens institut för kommunikationsanalys, FöretagarFörbundet* och *Verket för näringslivsutveckling* framför liknande uppfattningar. *Naturvårdsverket* anser att en så generös tilldelning som föreslås inte kan rymmas i en effektiv nationell klimatstrategi. *Statens energimyndighet* gör en preliminär uppskattning att för att uppnå maximal kostnadseffektivitet krävs att fördelningen av utsläppsrätter till den handlande sektorn motsvarar omkring 35-40 procent av de totala koldioxidutsläppen. *FöretagarFörbundet* och *NUTEK* tar specifikt upp föregivna negativa effekter på småföretagen. *Statens institut för kommunikationsanalys* tar upp risken för oönskade fördelningseffekter och därav orsakad minskad acceptans för systemet.

*Naturvårdsverket* anser att ytterligare samhällsekonomiska och miljömässiga konsekvensbedömningar behövs för den avvägning som regeringen ska göra mellan den handlande sektorns utrymme och andra



sektorers behov. *Luleå Tekniska Högskola* och *NUTEK* gör liknande bedömningar. *Chalmers Tekniska högskola* anser att underlaget för utredningens analys är bristfälligt. En liknande uppfattning framförs av *Juridiska fakulteten vid Uppsala Universitet*.

Distinktionen mellan den till den handlande sektorn fördelade mängden utsläppsvärden och faktiska utsläpp från sektorn upprätthålls inte alltid. *Skogsstyrelsen* bedömer att utredningens huvudförslag kan innebära att Sverige inte når riksdagens mål att minska utsläppen av växthusgaser. *NUTEK* framför en liknande uppfattning. *Naturvårdsverket* uppger att förslaget innebär en ökning av utsläppen för den handlande sektorn om ca 75 procent jämfört med 1990 års nivå. *Statens energimyndighet* skriver att förslaget medger en ökning av utsläppen med 25 procent i den handlande sektorn från 2001 till 2005-2007 samt anser att det totala utsläppsutrymmet för den handlande sektorn bör utgå från att Sverige skall uppfylla sitt åtagande enligt Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning. *Svenska Naturskyddsföreningen* instämmer i det senare och tillägger att en naturlig utgångspunkt är att den berörda industrin skall minska utsläppen med minst fyra procent till 2010 i jämförelse med 1990 års nivå. *Chalmers tekniska högskola* uppger att en drastisk ökning av utsläppen år 2005-2007 knappast är förenligt med Kyotoprotokollets krav att till 2005 visa framsteg i arbetet med att nå våra mål för 2008-2012.

*Naturvårdsverket* anser att det finns en risk att andra EU-länder på liknande sätt önskar avsätta stort utrymme till den handlande sektorn. Sjunkande priser på utsläppsrätter innebär minskande incitament till åtgärder i den handlande sektorn och högre krav på övriga sektorer. *NUTEK* och *Miljöförbundet Jordens Vänner* framför liknande åsikter. *Statens Energimyndighet* bedömer att en för generös tilldelning innebär en risk att det inte blir någon handel.

*Naturvårdsverket* och *Sveriges Bioenergiförening* ifrågasätter om förslaget är förenligt med vissa av kriterierna för tilldelning i EU:s direktiv för handel med utsläppsrätter.

*Skogsstyrelsen* bedömer att utredningens huvudförslag kan leda till en återkonvertering till fossila bränslen i relativt stor omfattning.

*Naturvårdsverket* anser att en tilldelning inte självklart behöver innebära att nivån på utdelade utsläppsrätter skall vara lika stor som de historiska utsläppen utan bör, om klimatmålen skall nås, i befintliga anläggningar snarare vara lägre. *Svenska Bioenergiföreningen* delar denna uppfattning och tillägger att en rimlig tilldelning borde ligga mellan 15 och 20 Mton.

*Chalmers tekniska högskola* anser att för att trovärdigt kunna vara en drivande kraft i det internationella klimatarbetet måste Sverige "gå före" på klimatområdet genom en mindre generös allokering. En mindre generös allokering nu minskar risken för att kostnaderna att nå uppställda klimatmål för 2008-2012 skjuter i höjden. *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att det är långsiktigt mer kostnadseffektivt att kontinuerligt minska koldioxidutsläppen och inte nu öppna för ökade utsläpp.

### **Statistisk osäkerhet**

**Förslaget:** 2 Mton av de totala 24 Mton utgör ett tillägg för statistiskt osäkerhet som avses ta hänsyn till risken att de tillgängliga data som beräkningen bygger på underskattar den faktiska utsläppsnivån.  
**Följande är positiva till förslaget (4 st):** *Svensk Mineralindustri, Svenskt Näringsliv, Svenska Kalkföreningen* och *Plast- & kemiföretagen*.  
**Följande har invändningar mot förslaget (5 st):** *Statistiska centralbyrån, Chalmers tekniska högskola, Statens energimyndighet, Svenska Bioenergiföreningen* och *Konjunkturinstitutet*.

*Svensk Mineralindustri* anser att påslaget på 2 Mton är ett bra sätt att lösa frågan om statistisk osäkerhet och att det är viktigt att mängden får vara kvar som en reservering. Även *Svenskt Näringsliv, Svenska Kalkföreningen* och *Plast- & kemiföretagen* stödjer posten "statistisk osäkerhet". *Plast- & kemiföretagen* bekräftar utredningens konstaterande att osäkerheten är stor beträffande utsläppens volym.

*Statistiska centralbyrån* ställer sig frågande till att lägga på 2 Mton extra utsläpp till följd av den statistiska osäkerheten. Osäkerheten i statistiken innebär att såväl under- som överskattningar är möjliga. Posten innebär även att övriga sektorer kan få bära en större del av de eftersträvade utsläppsminskningarna. Även *Chalmers tekniska högskola* avstyrker posten statistisk osäkerhet eftersom den miljömässiga effektiviteten minskar om alla EU-länder skulle tillämpa samma försiktighetsprincip. *Högskolan* menar vidare att eftersom de statistiska osäkerheterna i svenska mätningar är jämförelsevis små vid en internationell jämförelse, skulle en sådan situation missgynna Sverige.

*Statens energimyndighet* bedömer att posten "osäkerhet i statistiken" inte är nödvändig. Skillnader mellan energistatistiken och miljörapporter skulle inte vara ett tillräckligt starkt skäl för att tillskriva det statistiska underlaget en osäkerhet på 20 procent. En hög osäkerhet är heller inte ett skäl att ge en extra tilldelning. *STEM* menar att en extra tilldelning till den handlande sektorn kan få negativa konsekvenser för den icke-

handlande sektorn om bubbelstorleken till synes godtyckligt utökas. Osäkerhetsintervallet är dessutom av symmetrisk natur på så sätt att osäkerheten kan vara både additiv och subtraktiv i samma storleksordning.

*Sveriges Bioenergiförenings* uppfattning är att den statistiska osäkerheten på 20 procent är förvånansvärt hög och risken att svensk industri missgynnas bör snarare hanteras genom kontroll av konkurrentländernas statistik och tilldelning än genom en generös svensk tilldelning.

*Konjunkturinstitutets* uppfattning är att den ”extra buffert” på drygt 6 Mton som avser dataosäkerhet, nya anläggningar och prognostiserad ökning av råvarurelaterade utsläpp måste reduceras.

*Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* uppger att den statistiska osäkerheten är fortsatt stor då den föreslagna ökningen på 2 Mton bara kompenserar för hälften av en eventuell maximal statistisk underskattning av den faktiska utsläppsnivån. *Skogsindustrierna* anser att om den statistiska osäkerheten visar sig vara större än 2 Mton bör bubblan ökas motsvarande.

## Transportsektorn

**Förslaget:** Utföra analys av förutsättningarna för och konsekvenserna av att inkludera transportsektorn i den handlande sektorn under Kyotoprotokollets första åtagandeperiod 2008-2012.

*Banverket* vidhåller att strävan efter kostnadseffektivitet talar för att all verksamhet i samhället bör ingå i systemet med utsläppsrättigheter. Detta inkluderar hela transportsektorn och inte bara vägtrafiken. *Verket* är därför positivt till att utredningen pekar på behovet av att snarast analysera förutsättningarna för att inkludera transportsektorn i handelssystemet under Kyotoprotokollets första åtagandeperiod 2008-2012.

*Vägverket* är positivt till att överföra transportsektorn till handlande sektor år 2008 givet att det går att lösa övergången tekniskt och administrativt. *Verket* anför också oro om snedvriden konkurrens för framförallt långväga godstransporter.

Även *Statens väg- och transportforskningsinstitut* är positivt till att inkludera transportsektorn så snart som möjligt och instämmer att förutsättningarna för detta bör analyseras. *VTI* anser att de samhällsekonomiska allokeringsförlusterna minskas om transportsektorn inkluderas.

*Statens energimyndighet* anser det avgörande att begränsa utsläppen inom transportsektorn för att Sverige och EU ska kunna uppnå sina klimatmål och menar att det är tydligt att det krävs starkare och mer långtgående åtgärder än fortsatt höjda energi- och koldioxidskatter. *STEM* framför två huvudsakliga förtjänster med ett förfarande som skulle inkludera transportsektorn i handeln med utsläppsrätter: dels att man sätter ett förutbestämt tak på utsläppen, vilket förenklar ombesörjandet av att medlemsländerna klarar sina åtaganden inom Kyotoprotokollet, och dels att kostnadseffektiviteten för att nå det övergripande klimatåtagandet blir högre.

*Konsumentverket, Konjunkturinstitutet* och *Boverket* instämmer i utredningens syn på behovet av att redan nu analysera förutsättningar för och konsekvenser av att inkludera transportsektorn i den handlande sektorn under Kyotoprotokollets första åtagandeperiod.

Även *Länsstyrelsen i Skåne län* delar denna syn och anser vidare att det är angeläget att ge en högre prioritet åt arbetet med att fånga in en större andel av utsläppen.

*Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att det behövs ökade krav för att minska koldioxidutsläppen i transportsektorn. Det är viktigt att även den sektorn blir involverad i arbetet för begränsad klimatpåverkan.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att de största aktörerna måste omfattas av handelssystemet om handeln med utsläppsrätter skall få stort genomslag. Det är därför angeläget att möjligheterna att inkludera den sektorn i handelssystemet utreds.

*Naturvårdsverket* anser att det är viktigt med analysen då det av effektivitetsskäl är viktigt att få med de flesta viktiga källorna i handelssystemet. *Verket för näringslivsutveckling* delar denna uppfattning.

*Svenska Åkeriförbundet* framför synpunkter som en fortsatt analys bör beakta, bl. a. riskerna förknippade med prisfluktuationer.

*Transportindustriförbundet* delar uppfattningen om behov av fortsatt analys. Förbundet framhåller de komplexa och mycket starka beroenden mellan aktörer inom transportsektorn samt synen att nationella särregler kan vara direkt kontraproduktiva.

*Svenska Bioenergiföreningen* förordar att handeln omfattar så stor andel av möjliga verksamheter som möjligt för att vara trovärdig och väl fungerande.

*FöretagarFörbundet* anser att det är viktigt att någon form av styrning sker för att stimulera införandet av ny teknik för att erhålla mer bränsleeffektiva fordon samt fordon drivna av förnybara energislag.

*Statistiska centralbyrån* förespråkar att använda *SCB:s* uppgifter om levererad mängd bränsle från olje- och gasbolagen vid en eventuell uppströmsansats. Detta ger samstämmighet med rapporteringen till UNFCCC.

*Kommerskollegium* betonar vikten av en WTO-rättslig analys då en uppströmsansats skulle kunna strida mot av Sverige ingångna handelsrättsliga avtal.

*Luftfartsverket* kommenterar ej vägtrafiken men kommenterar ICAO:s arbete med att miljöanpassa det internationella flyget. ICAO arbetet är för närvarande i en utredning - och analysfas och inriktningsbeslut förväntas under hösten 2004.

## **Avräkning av den tilldelade mängden utsläppsrätter mot det nationella klimatmålet**

**Förslaget:** 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.

**Följande instanser är positiva till förslaget (8 st):** *Konsumentverket, Ekonomistyrningsverket, Konjunkturinstitutet, Chalmers Tekniska Högskola, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gasföreningen, Svenska Bioenergiföreningen.*

### **Positiva till förslaget**

*Konsumentverket* bifaller bestämt delegationens förslag. Alternativet att utgå från faktiska utsläpp från handlande sektorn skulle kunna innebära mycket negativa ekonomiska effekter för bland annat hushållen om försök att uppnå utsläppsnivåerna ändå genomförs med hjälp av mycket förhöjda koldioxidskatter.

*Ekonomistyrningsverket* instämmer i delegationens slutsatser och sammanfattande bedömningar.

*Konjunkturinstitutet* tillstyrker utredningens förslag att det är den tilldelade mängden utsläppsrätter som skall avräknas mot det nationella målet. Att avräkna de faktiska utsläppen leder till en fördelning av åtgärder mellan länder som inte är kostnadseffektiv. De av *KI* framställda

kalkylerna som refereras i utredningen visar att de nationella kostnaderna blir höga.

*Chalmers Tekniska Högskola* håller med utredningens förslag men tillägger att detta innebär att ett kompletterande klimatmål inkluderande flexibla mekanismer bör tas fram vid kontrollstationen 2004.

*Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* är eniga med delegationen om att det nationella målet jämförs med den tilldelade mängden utsläppsrätter inom den handlande sektorn. *Föreningarna* anser att det är viktigt att riksdagen vid kontrollstationen 2004 formulerar om det gällande riksdagsbeslutet om nationellt mål så att det tar hänsyn till de flexibla mekanismerna.

*Svenska Bioenergiföreningen* tillstyrker delegationens förslag och tillägger att det nationella målet bör justeras med hänsyn till detta.

### **Övriga överväganden**

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att det kan krävas ett kompletterande nationellt klimatmål som omfattar flexibla mekanismer.

*Naturvårdsverket* uppger att man i samband med kontrollstationen 2004 tillsammans med andra myndigheter kommer analysera hur det nationella klimatmålet kan fungera ihop med de flexibla mekanismerna. Om utredningens förslag tillämpas är det enligt *verket* viktigt att se kopplingen att ju större mängd utsläppsrätter som delas ut i de handlande sektorerna, desto mer omfattande och kostsamma åtgärder måste genomföras i andra sektorer för att det nationella målet skall uppnås. Detta minskar enligt *verket* effektiviteten i den övergripande klimatstrategin.

*Naturvårdsverket* och *Statens institut för kommunikationsanalys* framhåller att utredningens synsätt skiljer sig från det sätt det nationella målet är definierat i det nu gällande klimatpolitiska beslutet där målet skall nås utan hänsyn till de flexibla mekanismerna. *SIKA* föreslår att även köpta utsläppsrätter från andra länder därför bör avräknas mot målet så länge detta gäller.

*Företagarförbundet* anser att en klarare bild måste erhållas om hur utsläppsrättstilldelningen och från utlandet inköpta utsläppsrätter kommer relateras till Sveriges nationella utsläppsmål så att små företag ej behöver ta en större del av kostnaden för att uppnå det nationella målet.

## De år som tilldelningen skall baseras på

**Förslaget:** De genomsnittliga utsläppen under fyraårsperioden 1998-2001 skall ligga till grund för fördelningen av det totala antalet utsläppsrätter. I det fall exceptionella förhållanden rådde före 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.

**Följande instanser är positiva till förslaget (5 st):** *Statistiska centralbyrån, Svenskt Näringsliv, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Jernkontoret, Svensk Mineralindustri.*

**Följande instanser har invändningar mot förslaget (14 st):** *Länsstyrelsen i Västra Götalands och Södermanlands län, Luleå Tekniska Högskola, Naturvårdsverket, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gasföreningen, Skogsindustrierna, Svenska Kolinstitutet, Svenska Bioenergiföreningen, Svenska Naturskyddsföreningen, Plast- & Kemiföretagen, Verket för näringslivsutveckling, Lantbrukarnas Riksförbund.*

### **Positiva till förslaget**

*Statistiska centralbyrån* tillstyrker förslaget på fyra sammanhängande år med tanke på tillfälliga variationer. Att inte ta hänsyn till åren 1990-1997 är acceptabelt under förutsättning att bedömningen är riktig att det är energisektorn som har de bästa möjligheterna att minska utsläppen.

*Svenskt Näringsliv* instämmer i förslaget om 1998-2001 som fördelningsgrundande år och möjligheten att undanta vissa år vid exceptionella förhållanden.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att den valda tidsperioden är tillräckligt lång för att ta hänsyn till klimat- och konjunktursvängningar, men att man bör uppmärksamma att samtliga vintrar under perioden var relativt milda. Pga osäkerhet i statistikunderlag är det riktigt att välja en så sen referensperiod som möjligt.

*Jernkontoret* accepterar det föreslagna intervallet även om ett annat intervall hade varit bättre för några få stålföretag. *Jernkontoret* anser att det är angeläget att något år inom intervallet kan undantas om skäl finns för detta. Ett exempel är den nybyggnad av masugn som skedde vid SSAB under 2000. SSAB kan acceptera val under förutsättning att 2000 exkluderas p g a en stor masugnsinvestering som gjorde att produktionen stod stilla under 76 dygn.

*Svensk Mineralindustri* tillstyrker 1998-2001 och undantag för exceptionella händelser.

### **Invändningar mot förslaget**

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* menar att de valda åren riskerar att missgynna de företag som vidtagit åtgärder tidigare och att en utökning av tiden för de historiska utsläppen bättre skulle ta hänsyn till potentialen att minska utsläppen och samtidigt bli mer rättvisa.

*Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att en tilldelning baserat på historiska utsläpp under 1998-2001 kommer att medföra nackdelar i konkurrensen för de företag som varit ute tidigt med utsläppsminskningar. *Länsstyrelsen* framhåller vidare vikten av att överväga förfiningar av modellen i den fortsatta beredningen av förslaget.

*Luleå Tekniska Högskola* anser att motiveringen till valet av åren 1998-2001 inte är helt övertygande. Signifikanta utsläppsminskningar åstadkoms innan 1998. 1998-2001 kan ifrågasättas som representativa år då de var "våtår".

*Naturvårdsverket* anser att "early action" i ringa grad tas hänsyn till genom att välja åren 1998-2001 som utgångspunkt.

*Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme och Svenska Gasföreningen* uppger att perioden 1998-2001 är direkt missvisande, ger sämre förutsättningar för energibranschen och medför ingen hänsyn till de inom energibranschen många tidigt genomförda utsläppsminskande åtgärderna. 1998-2001 var varmare än normalt och s.k. "våtår". Den underliggande "produktionsutvecklingen" med bl. a. ersättning av individuell oljebaserad uppvärmning med fjärrvärme och den ökade konsumtionen av el framkommer inte alls. *Föreningarna* håller inte med delegationen om slutsatsen att energibranschen har lättare än andra att minska sina utsläpp. *Föreningarna* anser att fördelningen bör göras utifrån en så lång tidsperiod som möjligt, företrädesvis hela tidsperioden 1990-2002.

*Skogsindustrierna* anser att fyraårsperioden ska ändras till 1995-1998 vilket på ett bättre sätt tar hänsyn till tidigt genomförda åtgärder.

*Svenska Kolinstitutet* anser att den tid som valts bör göras avsevärt längre än den korta perioden 1998-2001.

*Svenska Bioenergiföreningen* avstyrker å det bestämdaste en tilldelning av utsläppsrätter baserad på fossila emissionsdata för 1998-2001 då det



missgynnar alla som genomfört åtgärder för att minska koldioxidutsläppen tidigare.

*Svenska Naturskyddsföreningen* avstyrker en tilldelning till fossila bränslen baserad på åren 1998-2001 eftersom tidigare vidtagna åtgärder ej beaktats.

*Plast- & Kemiföretagen* anser att ifall tilldelningen skall baseras på historiska utsläpp skall de fördelningsgrundande åren vara de senaste fyra åren, helst 2000-2003. *Organisationen* stödjer även möjligheten att enbart välja tre år vid exceptionella förhållanden, t ex vid stora underhållsstopp i petrokemisk industri.

*Verket för näringslivsutveckling* anser att tilldelningen ej bör baseras på 1998-2001 eftersom det dels rådde en högkonjunktur då och dels att det rimligtvis borde ha genomförts reducerande åtgärder sedan dess.

*Lantbrukarnas Riksförbund* finner att 1998-2001 är olämplig för skogsindustrins vidkommande och att andra halvan av 90-talet är mer representativ för utvecklingen av historiska utsläpp.

### **Övriga överväganden**

*Statens energimyndighet* gör bedömningen att skälen att kompensera aktörer för åtgärder före 1998 är begränsade eftersom de genomförts av rena lönsamhetsskäl och inte sällan med finansiellt stöd från statens sida.

*Länsstyrelsen i Skåne län* instämmer i delegationens förslag att i det fall exceptionella förhållanden rådde för en anläggning under ett år under fyraårsperioden skall verksamhetsutövaren kunna ansöka om att anläggningen får tilldelningen av utsläppsrätter baserad på en treårsperiod.

*Svenska Kalkföreningen* anser att principen att få undanta ett år vid exceptionella händelser är viktig.

*Pilkington floatglas AB* vill räkna åren 1998, 2000 och 2001 som underlag beroende på en sk kallreparation 1999.

*Statskontoret* anser att delegationen inte klarlagt att 1998-2001 skulle utgöra en genomsnittsperiod.

*Landsorganisationen i Sverige* delar inte delegationens uppfattning att 1998-2001 delvis innebär att tidigare vidtagna åtgärder tas hänsyn till.

## Tilldelning baserad på historiska utsläpp

**Förslaget:** Fördelningen till sektorer respektive anläggningar skall baseras på historiska aktiviteter.

**Följande instanser är positiva till förslaget (11 st):** *Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Kommerskollegiet, Svenska Kolinstitutet, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gasföreningen, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Svenska Petroleuminstitutet (inkl Scanraff), Svensk Mineralindustri.*

**Följande instanser har invändningar mot förslaget (12 st):** *Svenskt Näringsliv, Jernkontoret, SSAB, Skogsindustrierna, Svenska Gruvföreningen, LKAB, Svenska Bioenergiföreningen, Svenska Naturskyddsföreningen, Landsorganisationen i Sverige, Plast- & Kemiföretagen, Lantbrukarnas Riksförbund och Länsstyrelsen i Norrbottens län.*

### **Positiva till förslaget**

*Naturvårdsverket* anser att en tilldelning baserad på historiska utsläpp är ett enkelt och transparent sätt att fördela utsläppsrätterna som kan vara lämpligt i ett första skede. På sikt bör olika typer av benchmarking-metoder för fördelningen av utsläppsrätter övervägas liksom auktionering. Sådana metoder skulle öka möjligheten att behandla befintliga och nya anläggningar lika och öka miljöstyrningen.

*Statens energimyndighet* tillstyrker principen att utsläppsrätterna skall baseras på historiska data. Det primära är att få till stånd ett fungerande system som sätter tak på utsläppen. *STEM* noterar samtidigt att en utförlig motivering med utgångspunkt i delegationens studie av alternativa modeller saknas. Andra former av gratis tilldelning uppfyller på flera punkter bättre de kriterier som ställs på allokeringsplanen. *STEM* anser det inte vara tillräckligt motiverat varför benchmarking för energiomvandlingssektorn förkastats. Möjligheten att tillämpa internationell benchmarking för särskilda företag med stor internationell konkurrens utanför EU bör prövas.

*Kommerskollegiet* välkomnar utredningens förslag att välja en tilldelningsmetod som är ”enkel, transparent, obyråkratisk och förutsägbar”, något som torde vara fallet med en emissionsbaserad tilldelning av utsläppsrätter.

*Svenska Kolinstitutet* tillstyrker de föreslagna principerna för gratis tilldelning av utsläppsrätter.

*Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme och Svenska Gasföreningen* anser att det är rimligt att utgå från gratis tilldelning baserat på historiska utsläppsdata.

*Länsstyrelsen i Västra Götaland* bedömer att historiska utsläppsdata är lämpligast att använda för fördelning av utsläppsrätter mellan olika branscher eftersom det är svårt att utforma någon annan fungerande fördelningsprincip.

*Svenska Petroleuminstitutet (inkl Scanraff)* accepterar utredningens förslag men hoppas att förutsättningar finns inför kommande handelsperioder så att en tilldelning kan ske som baseras på internationell benchmarking eller bästa teknik.

*Svensk Mineralindustri* tillstyrker förslaget med tilldelning baserat på historiska data. Benchmarking är svår att genomföra eftersom tillförlitliga data inte finns tillgängliga inom branscherna. På sikt kanske detta kan avhjälpas genom det arbete som delvis påbörjats inom ramen för IPPC-direktivet för att ta fram relevanta dokument.

### ***Invändningar mot förslaget***

*Svenskt Näringsliv* framhåller att en tilldelning som baseras på specifika utsläpp kombinerad med internationell benchmarking skulle vara mer ändamålsenlig än det nu liggande förslaget. Det skulle ge industrin möjlighet att växa och samtidigt begränsa utsläppen på ett kostnadseffektivt och konkurrensneutralt sätt. *Svenskt Näringslivs* uppfattning är att utredningen inte tillräckligt analyserat de möjligheter som direktivet ger att välja en sådan lösning.

*Jernkontoret* anser att benchmarking ska kunna användas där relevanta data föreligger. Tillgängliga data från IISI, International Iron and Steel Institute, och från andra källor visar att benchmarking är möjlig inom denna sektor. *Jernkontoret* föreslår att tilldelningen till malmbaserade stålverk baseras på planerad produktion multiplicerad med medelvärdet för specifikt utsläpp per ton producerat stålämne i Europa. De som ligger bättre än medelvärdet får fria utsläppsrätter som kan användas för expansion och de som ligger sämre måste utsläppsrätter köpas, processeffektiviseringar göras eller investeringar i ny teknik. För varje ny period fastställs ett nytt medelvärde baserat på tillgänglig statistik inom handelssystemet.

*SSAB* uppger att en tilldelning baserat på historiska data leder till en allvarlig snedvridning av konkurrensläget och föreslår istället en modell baserad på internationell benchmarking. Ett alternativ är en

benchmarking endast inom EU (som Jernkontoret). En sådan borde vara relativt enkel att göra eftersom EU:s direktiv föreskriver inrapportering av emissioner årligen.

*Skogsindustrierna* uppger att delegationens förslag inte speglar en anläggnings energi- eller koldioxideffektivitet. *Skogsindustriernas* uppfattning är att tilldelningen bör baseras på det specifika utsläppet av koldioxid. Utredningens förslag ger svenska massa- och pappersbruk en konkurrensnackdel eftersom de specifika utsläppen är väsentligt lägre än i kontinentala bruk. *Skogsindustriernas* förslag är att den tilldelade mängden utsläppsrätter fås genom att multiplicera genomsnittligt specifikt utsläpp med en antagen produktion för perioden 2005-2007. *Skogsindustrierna* bedömer att denna tilldelningsmetod skulle innebära att tilldelningen till massa- och pappersindustrin skulle behöva ökas med 0,3 Mton till 2,5 Mton.

*Svenska Gruvföreningen* och *LKAB* anser att tilldelningen skall baseras på specifika utsläpp för de bränslerelaterade utsläppen för att ta hänsyn till den internationella konkurrensen utanför EU. *LKAB:s* stålprodukter medför låga koldioxidutsläpp vilket är skäl för att svenska gruvföretag inte påläggs kostnader som inte tillämpas för konkurrenterna.

*Svenska Bioenergiföreningen* och *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att tilldelningsmetoden endast belönar företag som eldar fossila bränslen och etablerar en princip att ekonomiskt bestraffa företag som frivilligt gått före med satsningar för att minska utsläpp. *Svebio* föreslår, framförallt för energisektorn, en tilldelning baserad på levererad eller tillförd energi (benchmarking) oaktat om fossila eller förnybara bränslen använts, baserat på data för de fyra senaste åren. *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att en modell bör utvecklas som inte misskrediterar de som gjort effektiviseringsåtgärder eller gått över till förnybara bränslen.

*Landsorganisationen i Sverige* anser att man trots tekniska svårigheter bör pröva att knyta utsläppsrätter till utsläppsmängd i relation till produktionsmängd. Eftersom det främst är i internationell jämförelse det är viktigt att premiera energieffektiva verksamheter bör Sverige i det fortsatta arbetet också försöka få genomslag för ett sådant synsätt inom övriga EU.

*Plast- & Kemiföretagen* anser att en tilldelning baserad på historiska utsläpp hämmar expansion genom att investeringar för ökad produktion fördröjas när expansiva produktionsenheter tvingas köpa utsläppsrätter. Det har skett en kraftig produktionsutveckling inom *föreningens*

branscher de senaste åren. *Föreningen* anser fortsatt att principen ska vara att utgå från specifika utsläpp och företagen får ange vilken produktionsvolym de förutser för 2005-2007. I princip kommer den maximala utsläppsnivån överensstämma med miljötillståndet.

Benchmarking inom respektive processområde enbart i Sverige är inte görligt då det i Sverige i princip endast finns unika anläggningar. På sikt skulle man kunna använda sig av bästa möjliga teknik (BAT) när fler processbeskrivningar inom IPPC-arbetet framtagits.

*Lantbrukarnas Riksförbund* vill förorda tilldelning utifrån specifika utsläpp förutsatt att det kan utformas likformigt och inte strider mot intentionerna i EU:s direktivförslag. Bl a för skogsindustrierna skulle det kunna ge en effektivare styrning än en tilldelning baserad på absoluta utsläpp.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* bedömer det som mycket angeläget att tilldelningsmetoden beaktar de ansträngningar som de svenska företagen redan gjort för att minska utsläppen av koldioxid så att konkurrensen mellan inhemska och utländska företag snedvrids. Möjligheten att för vissa branscher användas sig av benchmarking bör närmare undersökas av utredningen.

### **Övriga överväganden**

*Konkurrensverket* anser att en tilldelning på historiska utsläpp kan komma att försvåra eller förhindra nyetablering men att effekterna beror i hög grad på vilka villkor som tillämpas vid tilldelning till nyetablerade företag.

*Svenska Kalkföreningen* anser att benchmarking är svår att genomföra inom branschen eftersom kalksten från olika brott har egna speciella och varierande egenskaper som påverkar bränsleförbrukningen vid bränning av kalk.

*Verket för näringslivsutveckling* anser att ett tilldelningssystem borde innebära att tilldelning av utsläppsrätter till nya effektivare anläggningar innebär att befintliga anläggningar som konsekvens får mindre tilldelning.

## Auktion

**Följande instanser yttrar sig positivt om alternativet att auktionera ut utsläppsrätter (9 st):** *Statens energimyndighet, Naturvårdsverket, Verket för näringslivsutveckling, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Bioenergiföreningen, Skogsstyrelsen, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Landsorganisationen i Sverige och Svenska kommunförbundet.*

*Statens energimyndighet* anser att möjligheten att utnyttja en auktion redan från 2005, riktad till antingen nya anläggningar eller de svenska aktörerna i handelssystemet, bör utredas. *STEM* anser också att möjligheten för att tillämpa en större auktion än vad direktivet anger bör undersökas. *STEM* menar att en auktion stimulerar också aktörerna i högre grad till att bedriva teknisk utveckling mot utsläppsreducerande teknik jämfört med om utsläppsrätterna tilldelas gratis.

*Naturvårdsverket* anser att möjligheterna till auktionering bör utnyttjas för att öka miljöstyrningen och effektiviteten i handelssystemet. I det fortsatta arbete med fördelningsplanen bör det utredas på vilket sätt detta skall kunna ske. *Verket* menar att de flesta problem som uppkommer vid allokeringen skulle kunna undvikas om ett system med handel med utsläppsrätter baseras på en auktionering i stället för fri tilldelning.

*Verket för näringslivsutveckling* anser att möjligheten till auktion bör utnyttjas fullt ut.

*Svenska Naturskyddsföreningen* anser att minst 5 procent av den totala kvoten skall auktioneras ut för att ge signalen om att detta bör vara den självklara principen i framtiden och för att få praktisk erfarenhet av denna metod. *SNF* menar att handelssystemet måste utgå från den vedertagna principen om att förorenaren skall betala vilket garanteras genom auktionsförfarande vid själva fördelningen av utsläppsrätterna.

*Svenska Bioenergiföreningen* anser att ett auktionsförfarande skulle göra utsläppsrättshandelssystemet trovärdig och väl fungerande.

*Skogsstyrelsen* anför att rätterna kan delvis fördelas genom ett auktionsförfarande.

*Institutet för tillväxtpolitiska studier* anser att Sverige bör verka för att så stor andel som möjligt av utsläppsrätterna inom EU:s handelssystem auktioneras ut för att främja effektivitet och tillväxt.

*Landsorganisationen i Sverige* menar att ett auktionsförfarande hade inneburit en tydlig kostnad för utsläppen och en fortsatt samhällelig intäkt.

*Svenska kommunförbundet* anser att tilldelningen av utsläppsrätter bör göras genom regelbundet återkommande auktioneringar, där staten får intäkterna. Priserna på rätterna kan förväntas stiga i takt med minskade kvoter och tillväxtens ökade energibehov, även om ny teknologi kan vara energibesparande. Systemet bör inte gynna de som inledningsvis fick stora tilldelningar, t ex p g a avsaknad av effektivisering, eller de finansiella aktörer som inledningsvis kunde få kontroll över stora mängder utsläppsrätter på andrahandsmarknaden.

*Lunds universitet* saknade i utredningen en diskussion om ett alternativ med auktionsförfarandet och dess fördelar.

## Hänsyn till tidiga åtgärder vid tilldelning

**Förslaget:** Tidigare vidtagna åtgärder (*early action*) beaktas delvis genom att den genomsnittliga utsläppsmängden under åren 1998-2001 används vid fördelningen.

*Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att tilldelningsperioden kan komma att medföra nackdelar i konkurrensen mellan företag som tidigt genomfört utsläppsminskningar och andra. *Länsstyrelsen* ser det som olyckligt att företag som varit tidigt ute med effektiviseringar måste köpa utsläppsrätter, medan de som ännu inte gjort förbättringar kan göra snabba och billiga åtgärder för att sedan sälja utsläppsrätter.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* framhåller att förbättringar genom tillämpning av resurssnål teknik måste värderas vid fördelning av utsläppsrätterna.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* bedömer det som mycket angeläget att man vid valet av metod för tilldelning av utsläppsrätter beaktar de ansträngningar som svenska företag redan har gjort för att minska utsläppen av koldioxid.

*Statens energimyndighet* konstaterar att utredningen genom valet av tilldelningsprincip inte tagit hänsyn till tidiga åtgärder som skett innan referensperioden 1998 – 2001. *STEM* gör bedömningen att det inte finns några starka skäl till att vid allokeringen kompensera aktörer för åtgärder vidtagna före 1998.

*Institutet för tillväxtpolitiska studier* anser att det är av stor vikt att Sverige i de kommande förhandlingarna arbetar för att landet skall få en väl tilltagen andel av det totala antalet utsläppsrätter, inte minst för att

säkerställa att svenska företag som tidigt infört energieffektiv och koldioxidsnål teknik gynnas.

*Svenskt Näringsliv* anser att utredningen inte tillräckligt analyserat de möjligheter som handelsdirektivet ger att välja en tilldelning som baseras på specifika utsläpp kombinerad med någon form av internationell jämförelse. *Organisationen* menar att en sådan tilldelningsgrund skulle vara ett relevant sätt att hantera frågan om tidiga åtgärder. Även *Landsorganisationen i Sverige* anser att man bör överväga möjligheterna att närmare knyta utsläppsrätter till specifika utsläpp. Eftersom det främst är i internationell jämförelse det är viktigt att premiera energieffektiva verksamheter bör Sverige i det fortsatta arbetet också försöka få genomslag för ett sådant synsätt inom övriga EU. Även *Plast- & Kemiföretagen* och *Skogsindustrierna* förordar en tilldelning baserad på specifika utsläpp.

## Utsläpp relaterade till utbytbara respektive icke utbytbara insatsvaror

**Förslaget:** Utsläpp relaterade till icke utbytbara råvaror skall behandlas i särskild ordning.

**Positiva till förslaget (11 st):** *Länsstyrelserna i Västra Götalands, Södermanlands och Norrbottens län, Naturvårdsverket, Sveriges geologiska undersökning, Svenskt Näringsliv, Svenska Gruvföreningen, Jernkontoret, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Kalkföreningen och Mineralullsindustrin.*

**Invändningar mot förslaget (6 st):** *Konjunkturinstitutet, Statens energimyndighet, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gasföreningen och Svenska Bioenergiföreningen.*

### **Positiva till förslaget**

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* bedömer att en särbehandling av icke-utbytbara utsläpp är rimlig, men att utsläppsrätten endast bör omfatta utsläpp som sker vid tillämpning av bästa möjliga teknik. *Länsstyrelsen i Södermanlands län* ställer sig positiv till en uppdelning av utsläppen.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* instämmer också i förslaget om uppdelning av utsläpp.

*Naturvårdsverket* anser att en uppdelning kan vara rimlig i sig, liksom att man använder olika allokeringmetoder för de olika utsläppstyperna. *Verket* anser däremot inte att det är rimligt att en frikostig allokering till icke-utbytbara utsläpp kan ske utan att det får konsekvenser i form av begränsningar i andra delar av den handlande sektorn. Även *Sveriges*



*geologiska undersökning* delar uppfattningen att icke-utbytbara utsläpp skall behandlas i särskild ordning.

*Svenskt Näringsliv, Svenska Gruvföreningen, Jernkontoret, Landsorganisationen i Sverige och Svenska Kalkföreningen* stödjer förslaget att göra skillnad mellan bränslebaserade utsläpp och icke-utbytbara råvarurelaterade utsläpp. *Jernkontoret* anser emellertid att gruppen icke-utbytbara utsläpp måste utökas om andra utsläpp än energirelaterade skall ingå i handelssystemet. *Mineralullsindustrin* stödjer uppdelningen och förordar att några ytterligare utsläpp skall definieras som utsläpp relaterade till icke-utbytbara råvaror.

### **Invändningar mot förslaget**

*Konjunkturinstitutet* ställer sig tveksamt inför uppdelningen av koldioxidutsläpp i sådana som härrör från råvaror respektive från förbränning av fossila bränslen. *KI* menar därför att utsläppen i princip bör likabehandlas vid tilldelning av utsläppsrätter.

*Statens energimyndighet* anför att vad som räknas som icke-utbytbara utsläpp inte är konsekvent i betänkandet. *STEM* pekar på att det kan uppstå svårhanterliga effekter till följd av uppdelningen i olika kategorier utsläpp och att det är förenat med stora osäkerheter.

*Svensk energi, Svensk fjärrvärme och Svenska gasföreningen* anför att man för att slippa ett system med specifika regler för icke-utbytbara utsläpp skulle kunna nyttja opt-out för företag särskilt utsatta för internationell konkurrens.

*Svenska bioenergiföreningen* anser att utbytbara respektive icke-utbytbara utsläpp skall behandlas lika. Det kan då också vara lämpligt att kostnaden för utsläppsrätter inkluderas och medräknas vid tillämpningen av skattenedsättning för energiintensiv industri.

### **Övriga synpunkter**

*Boverket* är negativt till att sektorer behandlas olika, men bedömer trots det att uppdelningen i utbytbara respektive icke-utbytbara utsläpp kan vara rimlig.

## Hantering av nya deltagare

**Delegationens förslag:** Nya deltagare behandlas olika beroende på dels vid vilken tidpunkt som tillstånd enligt handelsdirektivet erhålls, dels om anläggningen fått ett första tillstånd att släppa 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 det 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 utsläpps i förhållande till regeringens bedömning av det framtida behovet för att täcka berörda anläggningars behov av icke-utbytbara råvarurelaterade koldioxidutsläpp.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* bedömer att hanteringen av nya deltagare behöver förtydligas och att det är en fördel om nya anläggningar som tas i drift före 2007 och som omfattas av systemet ingår redan i den första fördelningsplanen.

*Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* konstaterar att det inte framgår av betänkandet hur nya verksamhetsutövare skall kunna få möjlighet att släppa ut inom bubblan.

*Kommerskollegium* anser att det borde säkerställas att det vid utdelningen av utsläppsrätter används kriterier som inte missgynnar nyetablering på den svenska marknaden, särskilt om nya företag använder nyare, miljövänlig teknik.

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

*Statens energimyndighet* menar att det är oklart om de verk som huvudsakligen avses i kategorin ”nya anläggningar” kommer att få tillstånd tidigare än i mars 2004 och därmed bli berättigade till en tilldelning.

*Svenskt Näringsliv* menar att det är angeläget att en tillräcklig mängd utsläppsrätter avsätts för nya deltagare, så att risker för begränsning av

tillväxten undanröjs. Företag som har fått miljötillstånd för en utvidgning eller nyinvestering bör således i princip vara garanterade en tilldelning av utsläppsrätter, oavsett när anläggningen tas i drift. Denna uppfattning delas av *Plast- & Kemiföretagen*.

*Svenska petroleuminstitutet* föreslår ett antal förtydliganden när det gäller nya deltagare.

- Den nationella tilldelningsplanen skall inkludera dels verksamheter som varit i drift 1998 – 2001 och dels sådana som antingen tagits i drift efter den 31 december 2001 eller som planeras att tas i drift t.o.m. den första periodens utgång 2007. Fördelningsplanen skall bygga på anmälan från berörda företag.
- Anläggningar som tagits i drift efter 31 december 2001 och därmed saknar historiska data tilldelas utsläppsrätter baserat på benchmarking eller bästa teknik.
- Nya deltagare erhåller utsläppsrätter för tillkommande råvarurelaterade utsläpp motsvarande de utsläpp som kan nås vid tillämpning av bästa teknik.
- Nya deltagare erhåller med undantag från vad som stadgas om utsläpp orsakade av nya lagliga krav inga utsläppsrätter för tillkommande bränslerelaterade utsläpp.

I det fall lagstiftningen innebär att verksamhetsutövaren måste ändra produktionsförhållanden eller bygga nya anläggningar för att möta nya lagstadgade krav som leder till ökade koldioxidutsläpp skall utövaren tilldelas utsläppsrätter motsvarande denna ökning.

## Hänsyn till internationell konkurrens

*Konjunkturinstitutet* anser att frågan om industrins konkurrenskraft bör behandlas i ett sammanhang där man också beaktar de reformer av energiskattesystemet som sannolikt blir aktuella i samband med introduktionen av handel med utsläppsrätter.

*Statens energimyndighet* anser att ytterligare överväganden behöver göras när det gäller hur man skall värna särskilda företag med stor internationell konkurrens utanför EU. *STEM* menar att buffertar i allokeringsplanen kan vara problematiska och menar att ett intressant alternativ för företag med stor internationell konkurrens vore att utnyttja *opt-out* till 2007 för att under denna tid ta fram underlag för en internationell *benchmarking*.

*Institutet för tillväxtpolitiska studier* anser att det svenska beslutet om utsläppsmål redan i sig innebär ett starkt stöd till näringslivet i våra konkurrentländer och motsvarande produktion i Sverige bör inte dessutom straffas för att de redan nu använder koldioxidsnål teknik.

*Jernkontoret* framhåller att mindre än hälften av världens stålproduktion sker i länder med åtaganden enligt Kyotoprotokollet och menar att en i förväg bestämd storlek på bubblan kan innebära en icke konkurrensneutral situation för stålindustrin. *Jernkontoret* anser att *benchmarking* skall kunna användas där relevanta data föreligger. Även *SSAB* anför dessa synpunkter.

*Svenskt Näringsliv* framhåller att ett kraftigt höjt elpris, som ett införande av handelssystemet enligt utredningen troligen kan leda till, skulle kunna få avgörande effekter för enskilda anläggningars möjlighet att konkurrera internationellt. Därför menar *organisationen* att noggranna analyser måste göras av vilka effekter ett högre elpris kan komma att medföra för företag och branscher, innan beslut fattas om slutlig tilldelning. *Plast- & Kemiföretagen*, *Svenska Gruvföreningen*, *Svenska kalkföreningen*, *S-nätverket för orter med energiintensiv industri* och *LKAB* framhåller elprisernas stora betydelse för industrins konkurrenskraft. Vidare förordar *Svenska Gruvföreningen* att utsläppsrätter skall delas ut baserat på specifika utsläpp för de bränslerelaterade utsläppen. Detta är speciellt viktigt med hänsyn till den internationella konkurrensen utanför EU. Om de svenska företagen påläggs kostnader som inte belastar konkurrenterna försämras konkurrenskraften. Vidare menar *föreningen* att det skall vara möjligt att få tilldelning av utsläppsrätter för produktförändringar.

*LKAB* delar *Svenska Gruvföreningens* uppfattning om tilldelningen av bränslebaserade utsläppsrätter och dess vikt för industrins konkurrenskraft. Vidare menar *LKAB* att det bör eftersträvas att fler länder omfattas av marknaden för utsläppsrätter. Detta gör systemet mer konkurrensneutralt på den internationella marknaden. Att på kort sikt inkludera de projektbaserade mekanismerna (JI, CDM) är ett steg i rätt riktning.

*FöretagarFörbundet* anser att det behövs en fördjupad utredning kring hur olika alternativ för handeln med utsläppsrätter i förhållande till miljöskatter och nationella mål för växthusgaser inverkar på småföretagens konkurrensvillkor nationellt och internationellt.

*Svenska Bioenergiföreningen* anser att Sverige bör skärpa sin tillsyn över andra länders tilldelning och statistik för att svensk industri inte skall missgynnas, i stället för att genomföra en generös tilldelning i Sverige.

## **Hänsyn till EU:s statsstöd och konkurrensregler**

*Kommerskollegium* poängterar att fördelningen av utsläppsrätter skall ske på ett sätt som varken strider mot EU:s statsstöds- och konkurrensregler eller WTO:s avtal om subventioner och utjämningsåtgärder.

*Naturvårdsverket* anser att delegationens förslag med särskilda

tilldelningsprinciper inte har analyserats tillräckligt med avseende på dess förenlighet med EU:s statsstödsregler.

### **Inkludering av anläggningar under kapacitetsgräns**

**Förslaget:** Möjligheten för medlemsstaten att bedriva handel med utsläppsrätter för anläggningar under de kapacitetsgränser som anges i direktivets bilaga 1, bör inte användas.

**Positivt inställda till förslaget:** *Naturvårdsverket.*

**Invändningar mot förslaget (2 st):** *Konjunkturinstitutet och Skogsindustrierna.*

### **Positivt inställda till utredningens förslag**

*Naturvårdsverket* ställer sig bakom utredningens bedömning att inte i detta skede inkludera anläggningar under de kapacitetsgränser som föreslås i direktivets bilaga I. *Verket* anser att nyttan av att göra denna expansion är begränsad även om effektiviteten ökar med en utökning av systemets omfattning.

### **Invändningar mot utredningens förslag**

*Konjunkturinstitutet* ser det som positivt om man kunde inkludera i den mån möjligt anläggningar under kapacitetsgränserna i systemet. *Skogsindustrierna* anser att Sverige bör hålla öppen möjligheten att utnyttja opt-in så länge som man inte känner till hur andra länder genomför direktivet.

*Svenskt näringsliv* och *Konkurrensverket* tar ej ställning till inkludering av anläggningar under kapacitetsgränsen men förordar ett handelssystem som omfattar en så stor andel av utsläppskällorna som möjligt.

### **Tillfälligt undantag för vissa anläggningar (opt-out)**

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

**Positivt inställda till förslaget (5 st):** *Naturvårdsverket, Kommerskollegium, Konjunkturinstitutet samt Länsstyrelserna i Skåne och Västernorrlands län.*

**Invändningar mot förslaget (8 st):** *Statens energimyndighet, Svenskt Näringsliv, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gasföreningen, Landsorganisationen i Sverige, Plast- och kemiföretagen och Skogsindustrierna.*

### **Positivt inställda till utredningens förslag**

*Naturvårdsverket, Kommerskollegium, Konjunkturinstitutet* samt *Länsstyrelserna i Skåne och Västernorrlands län* instämmer i delegationens förslag att inte utnyttja möjligheten till tillfälligt undantag (opt-out) för vissa anläggningar.

### **Invändningar mot utredningens förslag**

*Statens energimyndighet* anser att ett intressant alternativ till en buffert för särskilda företag med stor internationell konkurrens är möjligheten att utnyttja *opt-out* till 2007 för att under denna tid ta fram underlag för en internationell benchmarking.

*Svenskt Näringsliv* framhåller att ett tillfälligt undantag inte innebär att det undantagna företaget får en generösare behandling än de företag som ingår i handelssystemet. *Organisationen* anser att det inte kan uteslutas att det för enskilda branscher eller företag på basis av vunna erfarenheter kan visa sig mer ändamålsenligt att tillämpa någon annan metod - t.ex. en EU-omfattande benchmarking - som utgångspunkt för att begränsa koldioxidutsläppen.

*Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* anför i sitt gemensamma yttrande att man bör utnyttja *opt-out* möjligheten för icke-utbytbara utsläpp. *Föreningarna* menar att på detta sätt kan ett komplext system med specifika regler för icke-utbytbara utsläpp undvikas. *Föreningarna* anser vidare att det är principiellt tvivelaktigt att inte låta möjligheten till *opt-out* stå till buds för svenska aktörer, då aktörer i andra medlemsstater kan utnyttja möjligheten.

*Landsorganisationen i Sverige* anser att Sverige ej bör ensidigt avsäga sig de undantagsmöjligheter direktivförslaget medger. Även *Plast- & kemiföretagen* och *Skogsindustrierna* delar denna uppfattning och anser att *opt-out* möjligheten skall kunna utnyttjas.

## **Koldioxidskatten för den handlande sektorn**

### **Instanser som vill ta bort koldioxidskatten**

*Luleå tekniska universitet* förvånas över att utredningen överhuvudtaget diskuterar frågan om koldioxidskatten ska behållas för den handlande sektorn även om handel med utsläppsrätter införs. *Universitetet* framhåller att det är ineffektivt med två medel för att nå exakt samma mål om att reducera koldioxidutsläpp. (Om staten är orolig för en förmögenhetsöverföring till den handlande sektorn vore det lämpligare att helt enkelt tillämpa ett snålare utsläppstak.)

*Institutet för tillväxtpolitiska studier* anser att koldioxidskatten bör under alla förhållanden tas bort för den av EU-systemet berörde sektorn, då handeln med utsläppsrätter inleds, för att undvika vad som för denna sektor kan ses som en dubbelbeskattning.

*Svenskt Näringsliv* vill betona vikten av att de anläggningar som ingår i handelssystemet befrias från koldioxidskatt. *Föreningen* menar att den dubbelbeskattning som skulle bli följden av att bibehålla koldioxidskatten leder till ineffektivitet, snedvridningar av konkurrensen och ökade svårigheter för företagen att planera sin verksamhet. *Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gasföreningen, Plast- och kemiföretagen, Skogsindustrierna, Svenska Kalkföreningen, Svenska Kolinstitutet, S-nätverket för orter med energiintensiv industri, Mineralindustrin i Sverige* anser också att deltagare i handelssystemet befrias från koldioxidskatten.

*Boverket* anser att det inte är bra om dubbla system med både koldioxidskatt och handel med utsläppsrätter verkar överlappande. Även *Statens energimyndighet* anför att både utsläppshandel och koldioxidskatten är medel som styr mot minskade koldioxidutsläpp och anser att användandet av endast ett styrmedel skapar bättre förutsättningar för att nå målen på sikt. *STEM* anser därmed att mycket talar för att handelssystemet bör ersätta nuvarande koldioxidskatt, men att effekterna av detta först bör utredas.

*Landsorganisationen i Sverige* anser att de verksamheter som omfattas kan befrias från koldioxidskatt men framhåller att det inte verkar förenligt med en generellt verkande klimatpolitik att i dagsläget helt undanta berörda verksamheter från koldioxidskatt.

### ***Instanser som vill behålla koldioxidskatten***

*Skogsstyrelsen* anser att det skall behållas en differentierad koldioxidbeskattning på en nivå som anpassas till det marknadspris som uppstår på utsläppsrätterna så att dagens marginalkostnad för koldioxid i stort sett bibehålls.

*Chalmers tekniska högskola* anser att i det fall den svenska koldioxidskatten för den handlande sektorn slopas då man inträder i EU:s handelssystem måste kompletterande styrmedel införas för att bibehålla konkurrenskraften för svensk bioenergi.

*Svenska Naturskyddsföreningen* anser att koldioxidskatten skall behållas för den handlande sektorn under den första handelsperioden. Detta för att försäkra sig om att inte utsläppen av koldioxid skenar iväg. *SNF* anför att på sikt kan man diskutera att ta bort koldioxidskatten om priset på utsläppsrätterna blir så högt att styrningen av utsläppen är tillräckligt stark för att nå det fastlagda klimatmålet.

Även *Miljöförbundet Jordens Vänner* anser att koldioxidskatten skall fortsätta vara ett effektivt styrmedel och komplettera handeln med utsläppsrätter.

*Verket för näringslivsutveckling* anser att det vore olyckligt att ta bort koldioxidavgiften i förtid, eftersom den är mycket kostnadseffektiv. *NUTEK* anser att man bör utreda om det går att utveckla ett system som finner den optimala avgiften på utsläpp även över tiden.

*Lantbrukarnas Riksförbund* anser att en väl avvägd kombination av koldioxidskatt och utsläppshandel är försvarlig men det måste ske med beaktande av bibehållen internationell konkurrenskraft, effektiv klimatstyrning och EU:s regelverk.

### ***Andra kommentarer om koldioxidskatten och behov av analys***

*Riksskatteverket* anför behovet av ytterligare utredning av koldioxidskattens ställning. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* delar denna uppfattning. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att analysen skall beakta bibehållandet av konkurrensneutralitet gentemot de verksamheter som faller under de kapacitetsgränser som anges i direktivets bilaga I. *FöretagarFörbundet* menar att analysen skall beakta småföretagens konkurrensvillkor.

Om koldioxidskatten elimineras föreslår *Vägverket* att de samlade styrmedlen utformas så att vägtransportsektorns övriga miljö- och trafiksäkerhetsmål kan nås. *Banverket* anser att skatten, liksom handelssystemet, bör användas och utformas så att de långsiktiga klimatpolitiska målen verkligen uppnås och stödjer även införandet av en kilometerskatt.

*Statens institut för kommunikationsanalys* instämmer i utredningens syn på vilka roller ett handelssystem med utsläppsrätter respektive en kilometerskatt bör ha som styrmedel i transportsektorn.

*Naturvårdsverket* anser att gratis tilldelning behöver kombineras med någon form av beskattning för att Polluter Pays Principle skall vara i funktion. I det sammanhanget anser *verket* att möjligheten att beskatta det gratis utdelade utsläppsrätterna eventuellt kan vara ett intressant alternativ till dagens koldioxidbeskattning.



## Samverkan med andra styrmedel

**Följande instanser tillstyrker förslaget att man bör genomföra en överordnad konsekvensanalys och koordinering av befintliga och föreslagna styrmedel inom miljöområdet (17 st):** *Statistiska centralbyrån, Konsumentverket, Ekonomistyrningsverket, Boverket, Sveriges geologiska undersökning, Skogsstyrelsen, Svenskt Näringsliv, Jernkontoret, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme och Svenska Gasföreningen, HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen, Plast- och Kemiföretagen, Företagarförbundet, Villaägarnas Riksförbund och S-nätverket för orter med energiintensiv industri.*

**Följande instanser tillstyrker utredningens förslag att inte bevilja undantag med hänsyn till långsiktiga avtal (4 st):** *Konjunkturinstitutet, Länsstyrelsen i Skåne län, Naturvårdsverket och Verket för näringslivsutveckling.*

*Statistiska centralbyrån* anser att det behövs en överordnad koordinering för att analysera, följa upp och utvärdera effekterna av de olika styrmedlen. Detta genomförs bäst med adekvata indikatorer och statistik. *SCB* kan till detta bidra med underlag och analyser för t ex konsekvensbedömningar samt indikatorer för uppföljning, och även för internationella jämförelser.

*Konsumentverket* finner utredningens förslag om att göra en övergripande konsekvensanalys och koordinering av hanteringen av befintliga och föreslagna styrmedel inom miljöområdet mycket angeläget. Detta för att synkronisera, effektivisera och rikta styrmedlen. Styrmedlen behöver dessutom bli lättare att förstå för att ge hushållen möjligheter att agera medvetet.

*Ekonomistyrningsverket* tillstyrker utredningens förslag att man bör genomföra en överordnad konsekvensanalys och koordinering av befintliga och föreslagna styrmedel inom miljöområdet (och då kanske särskilt inom klimatpolitiken). Det är viktigt att se över den totala effektiviteten av sammansättningen av styrmedel. Det behövs kostnadseffektivitet, robusthet och stringens i nyttjade styrmedel, inte fler styrmedel, samt internationella lösningar. Det är tveksamt om det går att förena en svensk självpåtagen målnivå om att sänka utsläppen med handelssystemet. Risk finns att systemets fördelar att minska utsläppen där de är som billigast då inte utnyttjas.

*Konjunkturinstitutets* uppfattning är att det idag saknas överblick över de miljöekonomiska styrmedlen och deras effekter. Stora kostnadsbesparingar kan sannolikt göras genom mer effektiva

styrmedelskombinationer, vilket kräver ekonomisk analys. *KI* instämmer i utredningens förslag att inte bevilja undantag med hänsyn till långsiktiga avtal.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att en särskild svårighet med förslagen är att det endast finns en begränsad koppling och samordning med andra ekonomiska och legala styrmedel som införts i syfte att begränsa utsläpp av klimatgaser.

*Länsstyrelsen i Skåne län* instämmer i att undantag från deltagande i handelssystemet under perioden 2005-2007 inte skall kunna lämnas med hänvisning till långsiktiga avtal.

*Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet* saknar en uppskattning hur stora de totala kostnadsbesparingarna kan förväntas bli jämfört med andra styrmedelsalternativ (för att nå samma mål), även om den frågan inte förefaller ha ingått i delegationens egentliga direktiv.

*Naturvårdsverket* anser likt delegationen att undantag inte skall lämnas med hänvisning till långsiktiga avtal. *Verket* påpekar att gratis tilldelning behöver kombineras med någon form av beskattning för att Polluter Pays Principle skall kunna sägas vara i funktion. Eftersom det initialt föreslagna systemet kan bedömas ha en endast begränsad miljöeffekt kommer skatter att vara nödvändiga parallellt tills miljöstyrningen i handelssystemet blivit tydligare.

*Boverket* bedömer att det är angeläget att regeringen utreder förutsättningarna och formerna för hur en överordnad konsekvensanalys och koordinering av hanteringen av befintliga och föreslagna styrmedel ska komma till stånd.

*Statens institut för kommunikationsanalys* har samma uppfattning som utredningen angående vilka roller ett handelssystem med utsläppsrätter respektive en kilometerskatt bör ha som styrmedel i transportsektorn. *SIKA* påpekar att utredningen föreslår utan närmare motivering, att det utarbetas en strategi för effektivisering av transportsystemet, införande av mer bränsleeffektiva fordon samt för hur förnybara energilag ska introduceras. Eftersom utredningen diskuterar generella styrmedel i form av koldioxidskatt eller handel med utsläppsrätter, är det svårt att se att det skulle behövas någon särskild av staten utformad strategi för hur samhällets olika aktörer anpassar sig till dessa styrmedel.

*Sveriges geologiska undersökning* anser att effekter och konsekvenser av de olika typer av skatter och styrmedel som för närvarande utreds och

bereds måste ses i ett sammanhang, då de i hög utsträckning påverkar varandra.

*Skogsstyrelsen* instämmer i utredningens slutsats att en förbättrad samordning mellan befintliga och föreslagna styrmedel på miljöområdet bör komma till stånd.

*Statens energimyndighet* påpekar att samverkan med andra styrmedel måste redovisas till Kommissionen. *STEM* föreslår att det fortsatta arbetet kring de flexibla mekanismerna samordnas med fortsatta beredningen av SNED-utredningen för att hitta en optimal samverkan. Utvärderingen av inom ramen för Kontrollstation 2004 föreslås vidare ingå i samordningen, med fokus på samverkan mellan olika styrmedel.

*Verket för näringslivsutveckling* anser likt utredningen att undantag för vissa anläggningar inte skall kunna lämnas med hänvisning till långsiktiga avtal. *NUTEK* håller vidare med om att olika alternativ till beskattning inte är tillräckligt utredda.

*Svenskt Näringsliv* och *Jernkontoret* delar delegationens synpunkt att en överordnad konsekvensanalys och koordinering av hanteringen av befintliga och föreslagna styrmedel inom miljöområdet snarast möjligt bör genomföras, då företagen saknar ett samlat synsätt på detta område.

*Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* ser positivt på delegationens förslag till överordnad konsekvensanalys och koordinering av hanteringen av olika befintliga föreslagna styrmedel. *Föreningarna* anser att det svenska energiskattesystemet måste förändras och att ett riktigt konstruerat internationellt harmoniserat system för handel med utsläppsrätter, samordnat med SNED:s förslag - den s k näringslivsmodellen - utgör en god grund för ett nytt svenskt energiskattesystem.

*Landsorganisationen i Sverige* anser att en samlad bedömning av de olika styrmedlen bör göras för att klargöra hur de påverkar förutsättningarna för utsläppshandeln och andra flexibla mekanismer där man undviker att okritiskt stapla styrmedel på varandra. Utvecklingen bör därför följas noga och utvärderas kontinuerligt samt att beredskap finns för justeringar om det visar sig nödvändigt ur konkurrenssynpunkt.

*HSB Riksförbund* delar helt utredningens uppfattning, att det krävs en överordnad konsekvensanalys och koordinering av olika befintliga och föreslagna styrmedel inom energi- och miljöområdet. Först vid ett ”sammanvävt” förslag angående framtida styrmedel inom energi- och

miljöområdet kan de ekonomiska konsekvenserna för energianvändarna bedömas.

*Hyresgästföreningen* delar helt utredningens uppfattning om att det fordras en överordnad konsekvensanalys och koordinering av alla de olika befintliga och föreslagna styrmedlen inom energi- och miljöområdet. *Föreningen* anser det viktigt att det genomförs snarast då det stora antalet aktuella utredningar på området inte är överblickbara.

*Plast- & Kemiföretagen* tillstyrker utredningens förslag att regeringen bör genomföra en överordnad konsekvensanalys och koordinering av hanteringen av befintliga och föreslagna styrmedel inom miljöområdet. Det är av stor vikt att industrin ges stabila och långsiktiga villkor avseende skatter, avgifter och andra styrmedel. Ovissheten om hur kommande spelregler ska utformas är hämmande för utvecklingen.

*Företagarförbundet* tillstyrker delegationens förslag om att regeringen tillser att en överordnad konsekvensanalys och koordinering av hantering av befintliga och föreslagna styrmedel görs. Detta är synnerligen viktigt för Sveriges småföretagare med avseende på att tydliggöra den handlande och icke-handlande sektorns ansvar för att nå klimatmålen utifrån handeln med utsläppsrätter och övriga styrmedel.

*Svenska Bioenergiföreningen* anser att det med utredningens förslag förefaller krävas att handelssystemet kompletteras med styrskatter, och att denna fråga kan övervägas inom ramen för den konsekvensanalys av miljöstyrmedel som utredningen föreslår.

*Villaägarnas Riksförbund* välkomnar utredningens förslag till överordnade konsekvensanalys och koordinering av hanteringen av befintliga och föreslagna styrmedel inom miljöområdet. En sådan saknas idag men borde vara en absolut nödvändighet.

*S-nätverket för orter med energiintensiv industri* vill betona vikten av att mer koordinerade insatser för hantering av olika statliga system som påverkar konkurrenskraften. *Nätverket* instämmer i delegationens syn angående avsaknaden av koordinering av nuvarande och kommande styrmedel, och att det finns ett behov av samordning för att de skall komplettera varandra. Det är ofta den samlade bördan av skatter, utan motsvarighet i andra länder, som leder till minskade uteblivna investeringar i svenska anläggningar.

*Transportindustriförbundet* anser att en övergång till ett system med handel med utsläppsrätter inom transportsektorn bör leda till en justering av hela skatte- och avgiftssystemet vad gäller transporter.

Dessutom måste utvecklingen av system, samverkansformer och styrmedel för kostnadseffektiva, långsiktiga och globala reduktionsprogram prioriteras framför geografiskt begränsade och kortsiktiga program.

## De projektbaserade mekanismerna JI och CDM

Gemensamt genomförande (JI) och mekanismen för en ren utveckling (CDM) avser till skillnad från utsläppshandel internationellt samarbete inom ramen för Kyotoprotokollet kring väl avgränsade projekt som syftar till att minska utsläpp från exempelvis energianläggningar. Utredningens uppdrag omfattar även svensk tillämpning av de projektbaserade mekanismerna och avser att återkomma till frågan om kopplingen mellan handelssystemet och de projektbaserade mekanismerna i fas 2 av utredningsarbetet.

*Statens energimyndighet* anser att förberedelserna för det av EU initierade utsläppshandelssystemet lämpligen bör harmoniseras med implementeringen av de flexibla mekanismerna i Kyotoprotokollet, vilket är motiverat bland annat av det så kallade länkdirektivet. *STEM* betonar att de flexibla mekanismerna, gemensamt genomförande, mekanismen för ren utveckling och utsläppshandel, är viktiga delar av Kyotoprotokollet och att hanteringen av samtliga mekanismer kräver förberedelser innan åtagandeperioden börjar.

*Svenskt Näringsliv* anser att handelssystemet skall så långt som möjligt inkludera de projektbaserade mekanismerna. *SSAB* och *LKAB* delar denna uppfattning. *SSAB* menar att det är av vikt att Sverige använder de projektbaserade mekanismerna i arbetet att sänka koldioxidemissionerna. *LKAB* framhåller att det är ett steg i rätt riktning att på kort sikt inkludera och tillämpa de projektbaserade mekanismerna.

Även *Skogsindustrierna* anser att krediter från gemensamt genomförande (JI), mekanismen för ren utveckling (CDM) och sänkor bör utnyttjas inom ramen för handelssystemet.

## Torv – koldioxidneutralt eller inte

**Förslaget:** Torv skall behandlas på ett med biobränslen likvärdigt sätt.

**Följande är positiva till förslaget (3 st):** *Sveriges geologiska undersökning, Svenska Bioenergiföreningen* och *Svenska Torvproducentföreningen*.

**Följande har invändningar mot förslaget (9 st):** *Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet, Länsstyrelsen i Västra Götalands och Västernorrlands län, Chalmers tekniska högskola AB, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Miljöförbundet Jordens Vänner* och *Svenska Naturskyddsföreningen*.

### **Positivt inställda till utredningens klassificering av torv**

*Sveriges geologiska undersökning* anser likt utredningen att torv skall behandlas på ett med biobränslen likvärdigt sätt. Torv är inte ett fossilt bränsle i geologisk mening eftersom en kontinuerlig nybildning sker i våtmarker. Sveriges torvmarker kommer heller aldrig att omvandlas till kol då torven inte överlever en ny istid. Dessutom finns det bränslemässiga skäl till att jämställa torv med träbränslen.

*Svenska Bioenergiföreningen* tillstyrker delegationens förslag att torv jämställs med andra biobränslen. *Svebio* anser att torv är biomassebaserat, långsamt förnybart, ur växthusgassynpunkt att föredra framför fossila bränslen, samt att torvbrytning ur klimatsynpunkt kan medföra minskad metangasavgivning samtidigt som efterföljande beskogning ytterligare bidrar till att minska mängden växthusgaser i atmosfären. Huruvida koldioxiden kan räknas in vid redovisningen mot EU får baseras på EU:s aktuella uppfattning om torv.

*Svenska Torvproducentföreningen* tillstyrker delegationens förslag. *STPF* anser att liknande utgångspunkter som *STPF:s* använde vid svar på remissen angående infogande av torv i systemet för elcertifikat borde kunna gälla för att torv inte inordnas i ett system med utsläppsrätter.

### **Invändningar mot utredningens klassificering av torv**

*Statistiska centralbyrån* anser att det är olämpligt att ta avsteg från den vedertagna internationella uppfattningen av torv som icke koldioxidneutral, eftersom utsläppshandeln ingår i ett internationellt system. Annars finns det en risk att förslaget inte kommer att godkännas av EU-kommissionen och andra länder i handelssystemet.

*Konjunkturinstitutet* skulle se det som positivt, till skillnad från utredningens förslag, om man kunde inkludera torv i systemet.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att torv bör betraktas som ett fossilt bränsle, vilket är i enlighet med riktlinjer från FN (IPCC), EU och OECD:s International Energy Agency. Det är dessutom en ståndpunkt som processats och godtagits i samband med det regionala miljömålsarbetet i Västra Götaland.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att det inte finns skäl att undanta torv från handelssystemet då torv intar en ställning mellan biobränslen och fossila bränslen. Bildningen av torv går så långsamt att det vore fel att helt undanta torv. Man bör få tillgodoräkna sig torvbildning inom avslutade torvtäkter i den takt koldioxidbindningen sker sedan torvtäktverksamheten upphört.

*Chalmers tekniska högskola AB* anser, i linje med EU, IPCC, International Energy Agency, Naturvårdsverket m fl, att man inte kan betrakta torv såsom ett koldioxid neutralt bränsle och utsläpp från torvförbränning bör sålunda behandlas på samma sätt som utsläpp från fossila bränslen i den handlande sektorn.

*Naturvårdsverket* anser inte att det finns miljömässiga skäl att likställa torv med biobränslen bl a därför att användningen av torv leder till nettoutsläpp av växthusgaser. Enligt Kyotoavtalet likställs också torv med fossila bränslen. *Verket* anser inte att det finns skäl att undanta anläggningar som förbränner torv från kravet att inneha utsläppsrätter.

*Skogsstyrelsen* anser att det inte finns naturvetenskapliga eller tillräckliga andra skäl att undanta torv från koldioxidbeskattning.

Klimatkonventionens partsmöte (2/CP.3) fattade ett beslut som tillsammans med IPCC:s riktlinjer från 1996 innebär att utsläpp från torvförbränning ska räknas in bland de utsläpp som omfattas av Kyotoprotokollet. I nuvarande kunskapsläge finns det inte skäl för Sverige att motarbeta denna linje.

*Miljöförbundet Jordens Vänner* anser att torv är ett fossilt bränsle och skall därför inkluderas i ett eventuellt system för handel med utsläppsrätter. *Förbundet* anser vidare att det är oroväckande att Sverige bryter mot IPCC:s och EU:s bedömningar på denna punkt.

*Svenska Naturskyddsföreningen* avstyrker utredningens, enligt *SNF* anmärkningsvärda, förslag att klassa torv som förnybart bränsle. *SNF* menar att det sänker trovärdigheten för utsläppshandel i sig och skadar den biologiska mångfalden. Torv är fossilt bränsle enligt IPCC:s underlag till Kyotoavtalet och enligt EU:s definitioner. Att inte avverka ett träd och att inte bryta en torvtäkt skiljer sig avsevärt åt då trädet ändå kommer att förmultna och avge koldioxid vilket torven inte gör.

### **Övriga överväganden i torvfrågan**

*Statens energimyndighet* konstaterar att Sverige verkar under rapporteringsreglerna UNFCCC som klassificerar torv som fossilt bränsle. Man kan överväga att ta fram en emissionsfaktor för torv som även beaktar effekten från dikning och torvtäkt om detta kan ske med tillräcklig säkerhet.

*Riksskatteverket* anser att definitionen av torv skall vara entydig och inte avse biobränsle i det ena fallet och fossilt i det andra. För det fall att man behandlar torv som ett biobränsle bör man ha i åtanke att många

internationella organisationer såsom FN, EU och OECD klassificerar torv som fossilt bränsle. RSV anser vidare att utredningen inte klargjort om delegationen anser att torv skall behandlas likvärdigt med biobränslen enbart vad gäller, hur och på vilka grunder, som de faktiska utsläppsemissionerna skall beräknas, eller om det även i beskattningshänseende skall vara likvärdigt med biobränslen.

*Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* konstaterar att delegationen jämställer torv med övriga biobränslen baserat på underlag och beslut beträffande elcertifikat. *Föreningarna* konstaterar dock att i EU:s direktiv ingår torv i handelssystemet, och *de* utgår ifrån att denna fråga klaras ut av regeringen och EU-kommissionen.

## Organisationsfrågor

### **Allmänt**

*Statskontoret* instämmer med de flesta av delegationens förslag avseende de organisatoriska frågorna.

*Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att det bör undersökas om administrationen av systemet, som ju är en marknadslösning, bör läggas hos branscherna själva på liknande sätt som den Nordiska Elhandeln organiserats.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att utredningens förslag avseende vissa organisatoriska frågor ger en tämligen splittrad bild med en nyskapad myndighet och ett flertal befintliga myndigheter inblandade. Administrationen kan istället skötas av ett mycket begränsat antal myndigheter där förslagsvis Naturvårdsverket och/eller Statens energimyndighet får ett huvudansvar.

*Statens energimyndighet* anser att så få myndigheter som möjligt bör få i ansvar att genomföra det kommande handelsdirektivet då det ger få kontaktytor och smidighet. Vidare är det ont om tid. Då företag bör behandlas lika bör myndigheter ha ansvaret.

*Verket för näringslivsutveckling* anser att utredningen bör ges uppdraget att utveckla de olösta frågeställningarna som återstår för att effektivt kunna implementera handelssystemet.



*Svenskt Näringsliv* och *Jernkontoret* anser att strävan bör vara att skapa en samlad kontaktpunkt dit företagen kan vända sig i alla ärenden som gäller handel med utsläppsrätter.

*Landsorganisationen i Sverige* tillstyrker utredningens förslag vad gäller ny myndighetsorganisation, men avstår från att lägga synpunkter på den arbetsfördelning som föreslås mellan olika myndigheter i det korta perspektivet och i skilda detaljfrågor.

*Svensk Mineralindustri* anser det inte lämpligt att Naturvårdsverket med sin miljöövervakande roll även administrerar handel utan detta bör ske av annan myndighet.

### **Ny myndighet**

**Förslaget:** En ny myndighet för administrationen av utsläppshandel föreslås av effektivitetsskäl, då systemet skiljer sig från miljöbalkens regelsystem.

**Övervägande positiva till förslaget (5 st):** *Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Boverket, Svenskt Näringsliv, Jernkontoret, Landsorganisationen i Sverige, och S-nätverket för orter med energiintensiv industri.*

**Övervägande negativa till förslaget (11 st):** *Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelserna i Västra Götalands, Västerbottens och Norrbottens län, Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Naturvårdsverket, Banverket, Statens energimyndighet, Verket för näringslivsutveckling och Villaägarnas riksförbund.*

### **Positiva till förslaget**

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att en ny myndighet bör inrättas enligt utredningens förslag för att hålla handelssystemet åtskilt från myndighetsbeslut som reglerar verksamheterna.

*Boverket* delar delegationens förslag att inrätta en ny myndighet som får ansvar för handel med utsläppsrätter.

*Svenskt Näringsliv* och *Jernkontoret* ansluter sig till delegationens uppfattning att en ny myndighet bör inrättas, då systemet skiljer sig från miljöbalkens regelsystem. *Föreningen* har dock förståelse för att det under en övergångsperiod kan bli nödvändigt att lägga ansvaret för myndighetsuppgifterna på befintliga myndigheter.

*Landsorganisationen i Sverige* tillstyrker utredningens förslag till inrättandet av en ny myndighet, då utsläppshandeln skiljer sig från annan

myndighetsverksamhet och då de olika uppgifterna även bör hållas åtskilda.

*S-nätverket för orter med energiintensiv industri* ställer sig bakom förslaget att inrätta en särskild oberoende myndighet för hanteringen av handelssystemet. *Nätverket* anser att varken Statens energimyndighet, Naturvårdsverket eller Svenska kraftnät har de förutsättningar som behövs för vissa av de uppgifter som följer av handelssystemet. Vidare anses det lämpligt att myndigheten placeras i en miljö där det finns kunskaper om energiintensiv industri och med ett mikroekonomiskt perspektiv.

### **Invändningar mot förslaget**

*Statskontoret* anser att inrättandet av en ny myndighet inte är kostnadseffektivt för såväl stat som företag, då kostnadseffektivitet tar tid att nå. Uppgifterna kan utföras av befintliga myndigheter. Motiv och kostnader måste klargöras vid ett eventuellt inrättande av en ny myndighet.

*Ekonomistyrningsverket* anser inte att utredningen har presenterat tillräckligt goda skäl för bildandet av en ny myndighet för att administrera handeln med utsläppsrätter. Regeringen bör i första hand överväga att låta en befintlig myndighet som t ex Statens energimyndighet, Naturvårdsverket eller annan statlig organisation sköta administrationen, då det oundvikligen är mindre kostsamt.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* avstyrker utredningens förslag om att inrätta en ny myndighet, och anser att Naturvårdsverket är en lämplig myndighet för arbetsuppgifterna. Det bedöms vara mer effektivt och styrks av att tidsplanen för införandet av handelssystemet är mycket kort.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att inga nya myndigheter skall inrättas. Som den centrala myndigheten föreslår *länsstyrelsen* att Statens energimyndighet utses.

*Länsstyrelsen i Norrbottens län* tillstyrker inte utredningens förslag om att en ny fristående mindre myndighet skall tillskapas, då det bedöms som föga kostnadseffektivt. Ett litet kansli borde rimligen göra myndigheten sårbar vid olika vakanser och uppgifterna torde variera över tiden med en påtaglig topp inför varje ny tilldelningsperiod.

*Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* anser att det är onödigt, för att inte säga direkt olämpligt, att som utredningen föreslår inrätta en ny

mindre myndighet. De stora punktkällor som utredningen gäller faller under miljöbalkens miljöfarlig verksamhet. Utövarna av dessa har redan idag "rättskraftiga tillstånd" för att bedriva sina verksamheter. Tillstånden ger verksamhetsutövarna rätten att släppa ut koldioxid från fossila bränslen, vilket innebär att utövarna i princip vid införandet av bubblan, inte skulle behöva ansöka om ett nytt tillstånd för att få den rätt som de redan har.

*Naturvårdsverket* ser inget behov av en ny myndighet för att långsiktigt administrera systemet med utsläppshandel utan systemet bör när det är i drift kunna hanteras inom befintliga myndigheter. För att bestämma den hur den slutliga ansvarsfördelningen ska se ut måste de framtida arbetsuppgifterna preciseras ytterligare. *Verket* ser det dock som naturligt att *Verket* har en central roll i det fortsatta arbetet med att implementera EG-direktivet om utsläppshandel och med att vidareutveckla handelssystemet. *Naturvårdsverket* ser inte på vilket sätt en regel- och organisationsmässig separering av handelssystemet från miljöbalkens struktur och system skulle vara nödvändig för en effektiv ordning. Delegationen beskriver inte hur en ny myndighet skulle ge upphov till en mer oberoende beslutsprocess. I initialskedet kan det dock behövas en tillfällig myndighet som har det centrala ansvaret för att utveckla handelssystemet fram till igångsättningen 2005.

*Banverket* anser att ansvar för handeln med utsläppsrätter bör kunna läggas på befintliga myndigheter, antingen Statens energimyndighet eller Naturvårdsverket.

*Statens energimyndighet* är tveksam till att skapa en ny myndighet. Uppgiften skulle kunna läggas på tillsynsansvarig för den kommande lagstiftningen och/eller registeransvarig.

*Verket för näringslivsutveckling* ser inte behov av att skapa en ny myndighet för att administrera ett handelssystem med ca 300 aktörer. Denna uppgift borde kunna fördelas inom befintlig myndighetsstruktur, exempelvis med kanslifunktion på Naturvårdsverket eller Statens energimyndighet. Att bereda ärenden och fatta beslut sker regelmässigt inom en och samma myndigheter med utgångspunkt i gällande lagstiftning. Dessutom kommer det finnas möjlighet att överklaga tilldelningsbeslut till andra instanser. Med dagens system är en ny myndighet inte hanterbart och samhällsekonomiskt försvarbart.

*Villaägarnas riksförbund* avstyrker förslaget att inrätta en ny myndighet för att administrera handeln med utsläppsrätter då det kan försvåra

samordningen inom miljöområdet ytterligare. Om en sådan myndighet inrättas måste den få hela samordningsansvaret.

## Övriga överväganden

*Växjö tingsrätt, Miljödomstolen*, anser att utvärderingen av den första perioden får visa om det finns behov av att inrätta en ny myndighet.

## Ansvar för register

**Förslaget:** Ansvaret tillfaller Svenska Kraftnät om det fysiskt förs i Sverige. Om det senare inte gäller kan andra organisatoriska lösningar prövas. I detta fall kan den nya myndighet som förslås få ansvar för bl a beslut om tilldelning av utsläppsrätter vara ett alternativ som ansvarig myndighet.

**Positiva till förslaget:** *Naturvårdsverket*.

**Negativa till förslaget (6 st):** *Affärsverket Svenska Kraftnät, Statens energimyndighet, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme och Svenska Gasföreningen, Länsstyrelsen i Västernorrlands län.*

## Positiva till förslaget

*Naturvårdsverket* anser att Svenska kraftnät kan vara en lämplig registerhållare. PPM och VPC kan vara möjliga alternativ. Vidare anses det lämpligt att registeransvarig sköter utfärdandet av utsläppsrätterna.

## Invändningar mot förslaget

*Affärsverket Svenska Kraftnät* ser inte att *verkets* registeransvar för elcertifikatssystemet skulle logiskt ge *verket* registeransvarig för utsläppsrättshandeln. Uppgiften ligger utanför *verkets* verksamhetsområde, och den hårdvara som *verket* införskaffat för elcertifikatssystemet är endast anpassad till de krav som detta system ställer. *Verket* ifrågasätter vidare om argumentet att ”det inte finns någon annan” är bärande. *Verket* är tveksam till om registerföringen kan utgöra en form av myndighetsutövning, varför ett alternativ är upphandling av uppgiften. Oavsett aktör bör organisationen få minst 15 månader för förberedelser.

*Statens energimyndighet* anser att *STEM* bör svara för uppbyggnaden och drivandet av ett register. Argumenten är att registerfunktionen bör ligga hos myndighet med bred kunskap om EU:s handelssystem, Konventionen och Kyotoprotokollet, samt flexibla mekanismer. Det finns vidare samordningsvinster med *STEM:s* uppgifter och tillsynsansvar i elcertifikatssystemet. Det är dessutom väsentligt att handelssystemet erhåller stort förtroende hos allmänheten, och att registerförande myndighet kan delge information till desamma. Det är

vidare rimligt att anta att registeransvarig förutsätts ha kommersiell kompetens. Det kan vara lämpligt att registeransvarig också kan delta med expertis i internationella klimatfrågor då registrets funktion kan ändras i samband med förhandlingar. Även uppgifter som är förknippade med registerfunktionen, d v s avräkning, annullering och utdelning av utsläppsrätter bör *STEM* handha då de hör hemma med registerfunktionen. *STEM* förutsätter att nya medel för uppgifterna ställs till förfogande.

*Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* har svårt att se argumenten för att administration och registerfunktionen för systemet måste hanteras av en myndighet. Utgångspunkten för just detta torde vara kompetens inom området handel/administration och det finns flera icke-myndighetsorganisationer som hanterar mycket stora mängder information inom dessa områden och torde kunna sköta detta bra.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att den nya myndigheten kan få ansvaret för registerfunktionen om det är förenligt med kommande direktiv.

### **Övriga överväganden**

*VPC* vill framföra att för det fall lagstiftaren skulle komma fram till den slutsatsen att det inte nödvändigtvis behöver vara en myndighet som skall handha registret alternativt att myndigheten kan anlita annan att föra registret, ställer *VPC* sig positiv till att, i enlighet med tidigare lämnat remissvar, vidare utreda förutsättningarna för *VPC* att föra registret.

*Boverket* anser att förslaget att försöka bygga upp bra statistik är viktig för systemets trovärdighet liksom att förbättra prognoser. Naturvårdsverket bör samordna uppbyggnaden av detta arbete då det är viktigt att den struktur som riksdagen beslutat om i miljömålsarbetet fullföljs och fördjupas.

### **Ansvar för allokeringsplanen**

**Förslaget:** Delegationen utarbetar tillsammans med Statens energimyndighet, Naturvårdsverket och Statistiska centralbyrån ytterligare underlag för den fortsatta beredningen av fördelningsplanen.

*Växjö tingsrätt, Miljödomstolen*, instämmer i förslaget att Naturvårdsverket för en central roll vad gäller den nationella fördelningsplanen.

*Statistiska centralbyrån* anser att det är naturligt att *SCB* deltar i det av Statskontoret förslagna arbetet med fördelningsplanen då *SCB* kontinuerligt producerar sådan statistik.

### **Ansvaret för tillståndsförfarandet**

**Förslaget:** Tillståndsprövningen ges antingen till Svenska Kraftnät eller till länsstyrelserna. Naturvårdsverket utvecklar regler, kriterier och system för tillståndsförfarandet.

**Positiva angående ansvaret för prövningen (6 st):** *Länsstyrelserna i Stockholms, Skånes, Västerbottens och Västra Götalands län, Naturvårdsverket och Växjö tingsrätt (Miljödomstolen).*

**Negativa angående ansvaret för prövningen (2 st):** *Affärsverket Svenska Kraftnät och Statens energimyndighet.*

**Positiva angående ansvaret för utvecklandet:** *Växjö tingsrätt (Miljödomstolen).*

*Länsstyrelserna i Stockholms, Skånes och Västerbottens län* samt *Naturvårdsverket* förordar att tillståndsförfarandet av utsläppsrätter bör ges till länsstyrelserna, men att de då tillförs erforderliga resurser. *Länsstyrelserna i Stockholms och Skånes län* framhåller att länsstyrelsen idag utför miljöbalksprövningar.

*Växjö tingsrätt, Miljödomstolen*, instämmer i förslaget att *Naturvårdsverket* för en central roll vad gäller att utfärda utsläppsrätter. *Miljödomstolen* anser att tillstånd för såväl A- som B-anläggningar bör lämnas av länsstyrelserna.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* föreslår att länsstyrelserna eller Svenska kraftnät ges uppgiften att utfärda utsläppstillstånden. De bedömer att länsstyrelserna har kompetens att pröva tillstånd för utsläpp av växthusgaser men att det vore betydligt mer effektivt om en myndighet får uppgiften att utfärda alla tillstånd.

*Affärsverket Svenska Kraftnät* avstyrker förslaget att *verket* skall bli ännu en myndighet för tillståndsprövning av miljörelaterad verksamhet. Det vore naturligt att detta görs av myndigheter med en roll och ett ansvar för svensk miljölagstiftning, dvs miljödomstol eller länsstyrelse. Tillståndsprövning för koldioxidutsläpp innebär en uppgift som är helt väsenskiild från *verkets* nuvarande myndighetsuppgifter och påpekar att *verket* inte har kompetensen. Att handlingsansvaret på länsstyrelserna innebär uppsplittring är inte ett bärkraftigt argument då de är tillståndsmyndigheter på andra områden utan att detta anses vara ett problem. Det torde dessutom redan idag finnas goda kontakter mellan länsstyrelserna och *Naturvårdsverket*.

*Statens energimyndighet* framhåller tidsbristen och vikten av likabehandling mellan anläggningar i systemet som skäl att tillståndsansvaret bör åvila central myndighet. Beräkning, mätning och rapportering av växthusgasutsläpp ligger inom Naturvårdsverkets ansvarsområde. *STEM* har svårt att se någon roll för Svenska kraftnät i detta avseende.

*Länsstyrelsen i Örebro län* anser att miljöfrågorna bör prövas samlat vid en tillståndsprövning hos en myndighet. A-anläggningar prövas hos miljödomstolen och B-anläggningar prövas av länsstyrelsen. Det förenklar även för verksamhetsutövaren. Redan idag är processen komplicerad och införandet av ny myndighet komplicerar det ytterligare.

### **Ansvar för tilldelningen**

**Förslaget:** Beslut om tilldelning fattas av den fristående mindre myndigheten. Naturvårdsverket bör ges i uppgift att ta emot och bereda ansökningar, och i samråd med Statens energimyndighet och Verket för näringslivsutveckling lämna förslag till beslut.

**Positiva till tilldelningen av beredningsansvaret (2 st):** *Växjö tingsrätt (Miljödomstolen)* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*.

**Negativa till tilldelningen av beslutsansvaret (3 st):** *Naturvårdsverket, Växjö tingsrätt (Miljödomstolen)* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*.

*Växjö tingsrätt, Miljödomstolen*, instämmer i förslaget att Naturvårdsverket för en central roll vad gäller att bereda ansökningar om tilldelning av utsläppsrätter. Utredningen har inte närmare motiverat sitt förslag med en fristående myndighet som beslutsorgan. *Miljödomstolen* anser att uppgiften tillsvidare kan anförtros Naturvårdsverket.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* bedömer att Naturvårdsverket klarar av att ta ansvar för tilldelningen av utsläppsrätter.

*Naturvårdsverket* ser inget skäl att skilja på beredande och beslutande myndighet när det gäller tilldelning av utsläppsrätter. Detta sker regelmässigt med utgångspunkt i gällande lagstiftning och det kommer att finnas möjlighet att överklaga beslut till andra instanser.

*Naturvårdsverket* anser att besluten kan fattas av ett mindre råd som innehåller representanter för olika intressenter (myndigheter, näringsliv etc). En kanslifunktion på *Naturvårdsverket* kan lämpligen kopplas till rådet. Denna lösning används i många sammanhang.

*Statens energimyndighet* förutsätter att uppgiften att besluta om tilldelning till enskilda företag ingår i fastställandet av den internationella allokeringssplanen.

## **Ansvaret för kontroll och övervakning**

**Förslaget:** Naturvårdsverket utvecklar lämpliga förfaranden för kontroll, övervakning, annullering av rätter m m som skall ske 2005-2007, i samråd med FlexMex2-utredningen och Statens energimyndighet.

*Växjö tingsrätt, Miljödomstolen*, instämmer i förslaget att Naturvårdsverket för en central roll vad gäller övervakning, kontroll och annullering av utsläppsrätter.

*Finansinspektionen* anser att behovet av att handla med utsläppsrätter liksom den verksamhet som bedrivs av yrkesmässigt verksamma mellanhänder står under tillsyn av *Finansinspektionen*, bör analyseras.

*Länsstyrelsen i Södermanlands län* anser att ansvaret för kontrollfunktionen för handel med utsläppsrätter bör läggas hos befintliga myndigheter.

*Statens energimyndighet* anser det naturligt att hanteringen av påföljder och granskning av företagets rapporter ges till *STEM*, då det antas generera samordningsvinster dels i det fall *STEM* får registeransvaret, dels med *STEM:s* uppgifter och ansvar med elcertifikat. Eventuell auktionering av utsläppsrätter och uppgiften att upprätta en årlig rapport till Kommissionen bör handhas av den myndighet som ges ett tillsynsansvar enligt den kommande lagstiftningen.

*Svenska Kolinstitutet* anser att mycket talar för att den agerande myndigheten bör vara en annan än Statens energimyndighet respektive Naturvårdsverket, då miljöbalkens regelsystem ej förslås tillämpas. Det är viktigt med hänsyn till de knappa tidsramar som står till förfogande att en effektiv och snabb samordning kommer till stånd. En liten myndighet som snabbt kommer igång och kan upphandla tjänster av andra organisationer inom området kan därför vara en lösning.

## **Andra kommentarer om kontroll och övervakning**

*Kommerskollegium* anser kontrollfrågan problematisk. *Myndigheten* anser att ett kontrollsystem bör kopplas till ett strikt sanktionssystem, och framhåller att erfarenheter från USA visar att en hög bötesnivå kan bidra till att systemet efterlevs.

*Svenska Kolinstitutet* anser beträffande kontrollen och översynen av systemet med handel av utsläppsrätter i likhet med delegationen att miljöbalkens regelsystem ej bör tillämpas. Institutet anser att det rör sig om helt olika förhållningssätt när det gäller handel med utsläppsrätter



och skyldigheter gentemot miljöbalken. I det förra har aktörerna en annan frihet i sitt agerande inom systemet.

## Statistikunderlaget

Följande ställer sig positiva till förslaget om kvalitetssäkringsarbete (5 st): *Statistiska centralbyrån, Länsstyrelserna i Västra Götalands och Västernorrlands län, Boverket och Svenskt Näringsliv.*

*Statistiska centralbyrån* anför att definitioner och avgränsningar inte bör skilja sig från den internationella rapporteringen till UNFCCC. På grund av handelssystemets kopplingar till Kyotoprotokollet kan problem uppstå vid avvikelser. *SCB* anser vidare att ett fortsatt kvalitetssäkringsarbete av emissionsdata inom SMED (Svenska Miljö Emissions Data, bestående av IVL, *SCB* och SMHI) är av stor vikt. Det kan dessutom underlättas av ett fördjupat samarbete mellan Naturvårdsverket, Statens energimyndighet och *SCB*. *SCB* påpekar att utredningen bör ha i åtanke inför den slutliga allokeringen att beräkningen av utsläpp vid kalkproduktion revideras för närvarande och kommer att resultera i högre utsläpp för åren 1990-2002 jämfört med vad som tidigare rapporterats till UNFCCC.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att problemen med kvalitetssäkring är allvarliga och att utredningens förslag är positivt. Den lokalkännedom som länsstyrelserna besitter bör utnyttjas i arbetet med kvalitetssäkringen.

*Länsstyrelsen i Västernorrlands län* delar uppfattningen att det finns stor osäkerhet i statistikunderlaget men anser att detta är en svårighet som får utvärderas under försöksperioden. Kvalitetssäkring måste bedrivas vidare.

*Boverket* stödjer förslaget om kvalitetssäkringsarbete och framhåller särskilt vikten av att man organisatoriskt ser till att den struktur som beslutats av riksdagen fullföljs och fördjupas. Detta skulle innebära att Naturvårdsverket, som ansvarig för klimatmålet, lämpligen samordnar detta arbete.

*Vägverket* ställer sig positivt till utvecklat och förstärkt samarbete mellan myndigheter avseende prognoser för växthusgasutsläpp.

*Svenskt Näringsliv* hänvisar till att utredningen visat att det finns en betydande statistisk osäkerhet när det gäller faktiska utsläpp av koldioxid. En förbättring av det statistiska underlaget är av avgörande betydelse för att tilldelningen av utsläppsrätter skall ske på ett effektivt

sätt och *Svenskt Näringsliv* stödjer att det kvalitetssäkringsarbete som inletts skyndsamt utvecklas och utvidgas till flera områden.

Även *Svenska gruvföreningen* påtalar brister i den officiella statistiken och menar att man som grund för tilldelningen i stället borde använda företagens miljörapporter och kompletterande uppgifter från företagen. *LKAB* delar föreningens uppfattning. Även branschföreningarna *Svensk energi*, *Svensk fjärrvärme* och *Svenska gasföreningen* påtalar i sitt gemensamma yttrande problemen med osäker statistik.

*Plast- & kemiföretagen* anser att de antagna utsläppen för industripannor i utredningen är för låga. Enligt *organisationen* ligger utsläppen från kemiindustrins pannor på mellan 0,6-0,7 Mton för åren 1997-1999, jämfört med siffran 0,4 Mton som utredningen använt sig av.

*Svenska Kalkföreningen* konstaterar felaktigheter i den statistik som framtagits av Statistiska centralbyrån. Ett av kalkföretagen har köpt en kalkugn som inte kommit med i statistiken.

*Svensk Mineralindustri* uppger att branscherna har påpekat för utredningen att deras egna uppföljningar visar högre koldioxidutsläpp än de som finns i utredningen för åren 1998-2001.

## Övrigt

*Finansinspektionen* efterlyser ett klargörande huruvida en utsläppsrätt är ett värdepapper eller ej med hänsyn till de konsekvenser för handeln som ett sådant ställningstagande således kan få. Därvid bör det närmare analyseras om det finns behov av att de regler som gäller finansiella instrument också skall tillämpas på utsläppsrätter. Vilka aktörer som förväntas bli verksamma vid handeln som parter eller mellanhänder torde därvid få betydelse för bedömningen.

*Cementa* och *Plast & Kemiföretagen* förordar fri tilldelning för alternativbränslen med fossilt ursprung som avses eldas under handelsperioden.

*Kommerskollegium* anser att betänkandet inte har beaktat förslagets WTO-rättsliga aspekter.

Branschföreningarna *Svensk energi*, *Svensk fjärrvärme* och *Svenska gasföreningen* anför i sitt gemensamma yttrande att definitionen av begreppet anläggning skall klargöras. *Föreningarna* vill poängtera vikten av att ett fjärrvärmesystem, större än 20 MW, verkligen kommer att definieras som en anläggning även om produktionsenheterna är utspridda

över ett större geografiskt område. I annat fall kommer detta att medföra omfattande administration.

*Svenska naturskyddsföreningen* anser att det är långsiktigt mer kostnadseffektivt att kontinuerligt minska koldioxidutsläppen än att skjuta problemet framför sig och därmed vara tvungen att göra drastiska förändringar i ett senare skede. *SNF* menar att man måste förr eller senare minska utsläppen och att det inte finns någon anledning att öppna för ökade utsläpp och underminera hela arbetet med att nå det svenska klimatmålet.

*Naturvårdsverket* anser att kostnaderna för handelssystemet helt bör finansieras med avgifter inom ramen för systemet, när väl handelssystemet kommit igång. Intill dess bör särskilda medel avsättas för att utveckla handelssystemet.

*Svenska Petroleum Institutet* är positivt till att delegationen uppmärksammat behovet av hänsyn till oundvikliga utsläppsökningar till följd av nya krav i lagstiftningen. *SPI* skulle finna det rimligt med en generell formulerad tydlig regel enligt följande förslag: ”I de fall lagstiftningen innebär att verksamhetsutövaren måste ändra produktionsförhållanden eller bygga nya anläggningar för att möta nya, lagstadgade krav som leder till ökad koldioxidemission skall verksamhetsutövaren tilldelas utsläppsrätter motsvarande denna ökning.”

*Lantbrukarnas riksförbund* anser att mottrycksanläggningar bör tilldelas utsläppsrätten i de fall de inte rimligen kan eldas med koldioxidneutrala bränslen, då industriellt mottryck är en energieffektiv teknik.

Elproduktionen i effektiva motkraftsanläggningar kan på så vis bidra till att hålla nere elkostnaderna för energiintensiv industri som annars riskerar att drabbas av höjda elpriser till följd av handelssystemet.

*Skogsindustrierna* anser att mottrycksanläggningar bör tilldelas utsläppsrätter så att kapaciteten i anläggningen kan utnyttjas fullt ut. Om produktionen av mottryckskraft fördyras genom att utsläppsrätter måste köpas kommer det att påverka mottryckskraften negativt. Det skulle strida mot andan i direktivförslaget om CHP.

Mottryckskraftanläggningar är en integrerad del av tillverkningsprocessen. Beroende på olika värmebehov i olika delar av processen förses ofta turbiner med en eller flera avtappningar mellan högtryck och lågtryck. De industriella mottryckskraftanläggningarna kan därför inte ingå i en benchmark i energisektorn. Produktionen av mottryckskraft är koldioxideffektiv jämfört med alternativet, som på marginalen i det nordiska kraftsystemet är kolkondens. Ökad mottryckskraftproduktion, även om produktionen baseras på fossila bränslen, är i själva verket ett sätt att undvika koldioxidutsläpp.

