

# Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

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

Till ordförande i delegationen förordnades den 22 november 2001 generaltulldirektör Kjell Jansson. Vid samma datum förordnades som ledamöter av delegationen Lena Ek (centerpartiet), Nina Ekelund Cronberg (kristdemokraterna), Carina A. Elgestam (socialdemokraterna), Nils-Göran Holmqvist (socialdemokraterna), Ingemar Josefsson (socialdemokraterna), Lars Lindblad (moderaterna), Harald Nordlund (folkpartiet), Jonas Ringqvist (vänsterpartiet) och Ingegerd Saarinen (miljöpartiet). Nina Ekelund Cronberg entledigades den 17 juni 2002. Som ledamot förordnades den 18 juni 2002 Jan Fjellstedt (kristdemokraterna). Harald Nordlund entledigades den 2 februari 2003. Som ledamot förordnades den 6 maj 2003 Lennart Fremling (folkpartiet). Jonas Ringqvist och Ingegerd Saarinen entledigades den 2 februari 2004. Som ledamöter förordnades den 3 februari 2004 Lennart Beijer (vänsterpartiet) och Fredrik Lundberg (miljöpartiet).

Att som sakkunniga biträda delegationen förordnades den 17 december 2001 Olle Björk (Näringsdepartementet), Bo Diczfalusy (Svenskt Näringsliv), Per-Olof Granström (Svensk Energi), Agnes von Gersdorff (Miljödepartementet), Martin Hill (Finansdepartementet), Cecilia Kellberg (Näringsdepartementet), Åsa Leander (Finansdepartementet), Björn Strenger (Näringsdepartementet) och Stefan Wallin (Svenska Petroleuminstitutet). Vidare förordnades som sakkunniga den 16 april 2002 Magnus Schultzberg (Finansdepartementet) och Karin Sjökvist (Närings-

departementet), den 6 maj 2003 Yvonne Fredriksson (Näringsdepartementet), Caroline Hellberg (Finansdepartementet), Lotta Medelius-Bredhe (Näringsdepartementet), Ebba Tamm (Svenska Petroleuminstitutet) och Anders Turesson (Miljödepartementet), den 2 september 2003 Gunnar Rabe (Svenskt Näringsliv), den 3 november 2003 Jessica Andersson (Miljödepartementet), den 1 december 2003 Marie-Louise Larsson (Näringsdepartementet), den 27 januari 2004 Birgitta Resvik (Svenskt Näringsliv), den 3 februari 2004 Stefan Andersson (Näringsdepartementet), samt den 16 mars 2004 Maria Sunér (Svensk Energi) och Susanne Åkerfeldt (Finansdepartementet). Från uppdraget som sakkunniga entledigades den 5 maj 2003 Stefan Wallin, den 1 september 2003 Bo Diczfalusy, den 30 november 2003 Yvonne Fredriksson och Anders Turesson, den 27 januari 2004 Gunnar Rabe, samt den 15 mars 2004 Per-Olof Granström, Caroline Hellberg och Magnus Schultzberg. Åsa Leander entledigades den 1 september 2003 och förordnades på nytt som sakkunnig den 16 mars 2004. Som sakkunnig deltog under november-december 2002 även Elisabeth Folkunger (Miljödepartementet). Som experter förordnades den 1 december 2003 Gustav Bjelle (Länsstyrelsen i Norrbottens län), Eva Jernbäcker (Naturvårdsverket) och Angela Kallhauge Churie (Statens energimyndighet).

Som huvudsekreterare i utredningen förordnades den 26 mars 2002 docenten Anders Lundin. Som sekreterare förordnades civil-ekonomen Svante Eriksson (från den 18 februari 2002), civilingenjören Ulrika Raab (från den 11 april 2002), hovrättsrådet Lennart Östblom (från den 1 september 2002) och chefsjuristen Ronald Liljegren (från den 22 oktober 2002). Ulrika Raab entledigades den 31 mars 2003. Svante Eriksson entledigades den 30 september 2002, men biträdde sekretariatet även under oktober-december 2003 och förordnades på nytt som sekreterare från den 12 januari 2004.

Utredningen har antagit namnet FlexMex2-utredningen.

FlexMex2-utredningen avlämnade delbetänkandet Handla för bättre klimat (SOU 2003:60) i maj 2003 och delbetänkandet Handla för bättre klimat – tillstånd och tilldelning, m.m. (SOU 2003:120) i november 2003.

Från utredningens start och fram till avlämnandet av delegationens andra delbetänkande i november 2003 avhölls sammanlagt 25 sammanträden med utredningens ledamöter, sakkunniga och experter. Sedan dess har fem sammanträden avhållits.

I samband med förevarande delbetänkande har två underlagsrapporter tagits fram. Uppdragen framgår av kapitel 1.

Delegationen får härmed överlämna delbetänkandet Handla för bättre klimat – handel med utsläppsrätter 2005-2007, m.m.

Reservationer har lämnats av ledamöterna Lennart Fremling och Fredrik Lundberg. Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Lars Lindblad och Jan Fjellstedt (gemensamt särskilt yttrande), Lennart Fremling och Ingemar Josefsson samt av sakkunniga Agnes von Gersdorff och Jessica Andersson (gemensamt särskilt yttrande), Birgitta Resvik och Maria Sunér.

Stockholm den 22 april 2004

Kjell Jansson  
Lennart Beijer  
Lena Ek  
Carina A Elgestam  
Jan Fjellstedt  
Lennart Fremling  
Nils-Göran Holmqvist  
Ingemar Josefsson  
Lars Lindblad  
Fredrik Lundberg

/Anders Lundin  
Svante Eriksson  
Ronald Liljegren  
Lennart Östblom

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Summary</b> .....	<b>29</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>45</b>
1 Förslag till lag om handel med utsläppsrätter .....	45
2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken .....	61
3 Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken .....	65
4 Förslag till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979) .....	68
5 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	69
6 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter .....	70
<b>1 Utredningsuppdraget</b> .....	<b>73</b>
1.1 Utredningens uppdrag enligt direktiven .....	73
1.2 Delegationens arbete med handelsdirektivet och delbetänkandets syfte .....	74
1.3 Underlagsmaterial .....	77
1.4 Betänkandets disposition.....	78
<b>2 Handelsdirektivet genomförs i etapper</b> .....	<b>81</b>
2.1 Etapp 1 – föreslagen reglering i delbetänkande 2.....	82
2.1.1 Tillstånd och tilldelning av utsläppsrätter .....	82

2.1.2	Övriga lagförslag i delbetänkande 2.....	82
2.2	Etapp 2 – regleringen i detta delbetänkande.....	83
2.2.1	Lag om handel med utsläppsrätter.....	84
2.2.2	Annan reglering.....	85
2.3	Reglering som kvarstår till den tredje etappen.....	86
<b>3</b>	<b>Organisation av marknaden för handel med utsläppsrätter.....</b>	<b>87</b>
3.1	Marknaden förutsätts etableras spontant.....	87
3.2	Marknadens aktörer.....	89
<b>4</b>	<b>Övervakning, rapportering och kontroll av koldioxidutsläpp.....</b>	<b>91</b>
4.1	Behov av författningsreglering med hänsyn till direktivets krav.....	93
4.1.1	Övervakning och rapportering.....	93
4.1.2	Verifiering.....	94
4.2	Bakgrund till författningsförslagen – beskrivning av kommissionens riktlinjer.....	97
4.2.1	Övervakning av utsläpp.....	97
4.2.2	Nivåer för tillåten osäkerhet.....	98
4.2.3	Hantering av osäkerhet.....	99
4.2.4	Kvalitetssäkring och kvalitetskontroll.....	100
4.2.5	Kalibrering.....	100
4.2.6	Rapportering.....	100
4.2.7	Verifiering av rapporter.....	101
4.2.8	Vad kan ackrediteringen av kontrollörer innebära i praktiken?.....	102
<b>5</b>	<b>Registerfrågor.....</b>	<b>109</b>
5.1	Bakgrund.....	109
5.1.1	Registerförordningens innehåll.....	110
5.1.2	Allmänt om register.....	110
5.2	Registersystemet.....	111
5.2.1	Anläggningsregister.....	112

5.2.2	Nationellt register.....	112
5.2.3	Centralt register för alla medlemsstater i EU .....	113
5.3	Organisation.....	114
5.4	Registrering av utsläppsrätter.....	115
5.4.1	Upprättande av verksamhetsutövarkonto och personligt innehavarkonto för behöriga fysiska och juridiska personer .....	115
5.4.2	Utfärdande av utsläppsrätter.....	116
5.4.3	Återkallelse av tillstånd .....	117
5.4.4	Spärrande av konton.....	117
5.5	Överlåtelse av utsläppsrätter .....	118
5.6	Återlämnande och annullering av utsläppsrätter .....	119
5.7	Registrering av pantsättning.....	123
5.7.1	Behovet av pantsättning av utsläppsrätter.....	123
5.7.2	Registrering av panträtt.....	124
5.7.3	Annullering av pantsatta utsläppsrätter .....	124
5.7.4	Ansökan om pantsättning.....	126
5.8	Registrering av konkurs, utmätning, betalningssäkring och kvarstad.....	126
5.8.1	Konkurs.....	127
5.8.2	Utmätning av utsläppsrätter .....	127
5.8.3	Betalningssäkring och kvarstad.....	128
5.8.4	Annullering av en utsläppsrätt som är utmätt eller belastad på annat sätt.....	129
5.9	Rättsverkningar av registrering .....	129
5.9.1	Traditionsprincipen .....	129
5.9.2	Inskrivningsprincipen.....	130
5.9.3	Överlåtarens borgenärer.....	130
5.9.4	Dubbelöverlåtelse .....	130
5.9.5	Andra godtrosförvärv än dubbelöverlåtelse.....	131
5.9.6	Rättsverkan av registrering av utsläppsrätter .....	131
5.10	Behandling av personuppgifter .....	132
5.11	Sekretess av uppgifter i utsläppsrättsregistret.....	133

<b>6</b>	<b>Straff och andra sanktioner samt skadestånd.....</b>	<b>137</b>
6.1	Straff .....	137
6.2	Andra sanktioner.....	138
6.3	Skadestånd .....	139
<b>7</b>	<b>Tillsyn, överklagande och vissa frågor om tillstånd .....</b>	<b>143</b>
7.1	Tillsyn .....	143
7.2	Överklagande.....	144
7.3	Återkallelse av tillstånd i vissa fall.....	146
7.3.1	Bakgrund .....	146
7.3.2	Frihetsgrader enligt handelsdirektivet .....	147
7.3.3	Koppling mellan tillstånd enligt handelsdirektivet och miljötillstånd .....	148
7.3.4	Delegationens bedömning.....	149
7.4	Andra frågor om tillstånd .....	150
7.4.1	Tillstånd och underlåtenhet att överlämna utsläppsrätter.....	150
7.4.2	Tillstånd och andra växthusgaser .....	151
<b>8</b>	<b>Övrig reglering.....</b>	<b>153</b>
<b>9</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>155</b>
<b>10</b>	<b>Finansiering av handelssystemet .....</b>	<b>157</b>
<b>11</b>	<b>Skatte- och redovisningsmässiga konsekvenser .....</b>	<b>161</b>
11.1	Vilken rättslig status skall utsläppsrätter ha? .....	162
11.2	Bokföring och redovisning av utsläppsrätter.....	164
11.3	Skatterättsliga frågor .....	166
11.3.1	Inkomstslaget näringsverksamhet .....	167
11.3.2	Kapitalbeskattning .....	169
11.3.3	Förmögenhetsskatt samt arvs- och gåvoskatt.....	169
11.3.4	Mervärdesskatt .....	170

11.4 Överväganden .....	171
<b>12 Hantering av koldioxidskatten .....</b>	<b>173</b>
12.1 Utgångspunkter och principiella överväganden.....	174
12.2 Sammanfattning av argument för och emot att ta bort koldioxidskatten.....	181
12.2.1 Statsfinansiella skäl .....	181
12.2.2 Förmögenhetsöverföring .....	181
12.2.3 Högt pris på koldioxidutsläpp resulterar i låga specifika utsläpp.....	182
12.2.4 Koldioxidskatten och miljöeffekter .....	182
12.3 Mål för ökad användning av biobränsle .....	183
12.4 Beräknat skattebortfall och finansieringsfrågor.....	186
12.5 Sammanställning av remissynpunkter på delbetänkande 1 och delbetänkande 2 .....	188
12.5.1 För och emot att ta bort koldioxidskatten .....	188
12.5.2 Synpunkter på finansieringsmodellerna .....	192
12.6 Delegationens överväganden och förslag .....	195
<b>13 Handelsdirektivet och miljöbalken .....</b>	<b>205</b>
13.1 Skillnader mellan miljöbalken och ett system för handel med utsläppsrätter.....	206
13.2 Delegationens tidigare ställningstagande .....	207
13.3 Bakgrund och kvarstående frågor .....	208
13.4 Remissinstansernas synpunkter på delbetänkande 2 i dessa delar .....	210
13.5 Försök att klargöra oklarheterna från delbetänkande 2 .....	213
13.6 Överväganden och förslag.....	216
<b>14 Behov av ytterligare reglering.....</b>	<b>219</b>
14.1 Handelsdirektivets bestämmelse om s.k. opt-out.....	219



14.2	Tilldelningsfrågor .....	220
14.3	Länkdirektivet .....	222
14.4	Auktionering och andra frågor inför åtagandeperioden 2008–2012 .....	222
14.5	Var skall handelssystemet regleras? .....	224
<b>15</b>	<b>Förslagets konsekvenser .....</b>	<b>227</b>
15.1	Samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser .....	228
15.2	Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar .....	230
15.3	Förslagets förenlighet med EG:s regler för statsstöd .....	231
15.4	Behov av samlad bedömning .....	232
<b>16</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>235</b>
16.1	Förslaget till lag om handel med utsläppsrätter .....	235
16.2	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken. ....	263
16.3	Förslaget till lag om ändring i utsköningsbalken .....	264
16.4	Förslaget till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979) .....	264
16.5	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) ....	264
16.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter .....	264
	<b>Reservationer och särskilda yttranden .....</b>	<b>265</b>
	<b>Bilagor</b>	
	Bilaga 1. Kommittédirektiv .....	283
	Bilaga 2. Handelsdirektivet .....	299
	Bilaga 3. Registerförordningen .....	315
	Bilaga 4. Är utsläppsrätter finansiella instrument? .....	359

# Sammanfattning

## Bakgrund

Från och med den 1 januari 2005 kommer ett system för handel med utsläppsrätter att införas inom EU, med utgångspunkt i ett direktiv ("handelsdirektivet") som formellt antogs i oktober 2003.<sup>1</sup> Handelssystemet är ett klimatpolitiskt instrument som syftar till att på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser inom gemenskapen.

Det europeiska handelssystemet kommer att omfatta olika tidsperioder. Under den första perioden (åren 2005–2007) kommer endast utsläpp av koldioxid att ingå i handelssystemet. Vidare kommer under den första perioden handelssystemet att endast omfatta anläggningar inom energiintensiv industri (produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustrin, pappersmassa, papper och papp) och förbränningsanläggningar över en viss effektnivå inom kraft- och värmeproduktion. I Sverige kommer cirka 500 anläggningar att omfattas.

FlexMex2-utredningen redovisade i maj 2003 i sitt första delbetänkande *Handla för bättre klimat* (SOU 2003:60) vilka principer som för svensk del bör ligga till grund för fördelningen av utsläppsrätter i handelssystemet. Mot bakgrund av detta och remissinstansernas synpunkter avlämnade regeringen i december 2003 propositionen *Riktlinjer för genomförande av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser* (prop. 2003/04:31, bet. 2003/04:MJU11, rskr. 2003/04:150).

Den 22 april 2004 inlämnade regeringen Sveriges nationella fördelningsplan till kommissionen. Enligt handelsdirektivet skall ett lands fördelning av utsläppsrätter bestämmas genom en sådan plan.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG. (EGT L 275, 25.10.2003)

FlexMex2-utredningen redovisade i november 2003 i sitt andra delbetänkande *Handla för bättre klimat – tillstånd och tilldelning, m.m.* (SOU 2003:120) förslag till författningar som huvudsakligen rör tillstånds- och tilldelningsfrågor och som var avsedda att gälla fr.o.m. den 1 juli 2004. Frågor om påföljder, tillsyn och överklagande som är knutna till tillstånd och tilldelning behandlades också i detta delbetänkande. Vidare diskuterades handelsdirektivets bestämmelser i förhållande till miljörättsliga regler och om koldioxidskatten bör tas bort för de anläggningar som omfattas av handelssystemet.

Mot bakgrund av det andra delbetänkandet och remissinstansernas synpunkter avlämnade regeringen den 15 april 2004 propositionen *Handel med utsläppsrätter I* (prop. 2003/04:132). I propositionen föreslogs bl.a. att en ny lag om utsläpp av koldioxid införs som innehåller vissa bestämmelser om tillstånd för utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter. Vidare föreslogs ändringar i miljöbalken som innebär att för de anläggningar som ingår i handelssystemet får inte meddelas villkor om begränsning av koldioxidutsläpp eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

### **Delbetänkandets syfte och vissa förutsättningar**

Syftet med det nu föreliggande delbetänkandet är i första hand att lämna förslag på en fullständig lag för införandet av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Lagförslaget har i tillämpliga delar anpassats till förslagen i prop. 2003/04:132. Genom de förslag som lämnas i delbetänkandet finns det ett komplett *lagförslag för handel med utsläppsrätter*. Den kompletta lagen om utsläppsrätter kan härmed träda i kraft den 1 januari 2005.

Det bör noteras att i dag befintliga svenska anläggningar som kommer att delta i handelssystemet i normalfallet kommer att ansöka om tillstånd med stöd i den lag regeringen föreslagit i prop. 2003/04:132. Den lagen, som i första hand tar sikte på perioden 2005–2007, talar endast om tillstånd till *utsläpp av koldioxid*. Den i det föreliggande delbetänkandet föreslagna lagen om handel med utsläppsrätter, som är tänkt att med minsta möjliga förändringar kunna gälla även fr.o.m. år 2008 och framåt, talar istället om tillstånd till *utsläpp av växthusgaser*, som också är vad handelsdirektivet tar upp. Genom en ikraftträdandebestämmelse till lagen klar-

görs emellertid att det med växthusgaser avses endast koldioxid under åren 2005–2007. Eftersom delegationen i det föreliggande delbetänkandet ofta talar om de förhållanden som är tänkta att regleras genom den i prop. 2003/04:132 föreslagna lagen använder vi emellertid här och var begreppet ”tillstånd till utsläpp av koldioxid”, trots att den lag vi föreslår alltså talar om ”tillstånd till utsläpp av växthusgaser”.

Inledningsvis bör också påpekas att införandet av handelsdirektivet i svensk rätt förutsätter att även vissa andra rättsakter tas fram inom gemenskapen och i relevanta delar författningsregleras i Sverige. Det gäller framför allt kommissionens förordning kring de register i vilka utsläppsrätterna skall registreras, och kommissionens riktlinjer avseende övervakning, rapportering och kontroll av växthusgaser. Arbetet med registerförordningen har dock kraftigt försenats inom EU och den kommer inte att föreligga i definitiv version förrän tidigast i juli 2004.

I det följande sammanfattas de förslag som redovisas i delbetänkandet.

### **Förslag avseende regler för övervakning, rapportering och kontroll av koldioxidutsläpp**

För att man efter ett verksamhetsår skall kunna stämma av mängden koldioxidutsläpp mot redovisade utsläppsrätter är det väsentligt att utsläppen är korrekt redovisade. Handelsdirektivet innehåller därför vissa krav på att verksamhetsutövaren skall *övervaka* sina utsläpp samt efter slutet av varje kalenderår *rapportera* utsläppen från anläggningen under det berörda kalenderåret till behörig myndighet, som i Sverige kommer att vara Naturvårdsverket för dessa frågor. För att säkerställa att utsläppsvärdena är korrekta skall också en av verksamhetsutövaren oberoende kontrollör *kontrollera* rapporten i enlighet med vissa kriterier. Delegationens förslag i denna del sammanfattas nedan.

#### **Övervakning och rapportering**

- En verksamhetsutövare är skyldig att övervaka och rapportera sina utsläpp av växthusgaser. Rapporteringen skall ske i en årlig rapport. Verksamhetsutövaren svarar för att rapporten

granskats av en kontrollör, som skall uppfylla de krav som framgår under rubriken ”verifiering” nedan. Rapporten skall ges in till tillsynsmyndigheten (Naturvårdsverket) senast den 31 mars året efter det kalenderår som rapporten avser. Övervakningen av utsläppen skall ske genom beräkning eller mätning.

- Rapporteringen skall för varje anläggning innehålla en beskrivning av de mät- eller beräkningsmetoder som används, inklusive en uppgift om sammanlagda utsläpp och om mätningens eller beräkningens säkerhet, och uppgifter om kvalitetssäkring och kvalitetskontroll.
- Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om övervakning och rapportering.
- Det är viktigt att så långt möjligt förenkla de nödvändiga procedurerna för berörda verksamhetsutövare och myndigheter. Delegationen ser det därför som angeläget att rapporteringen av utsläpp kan ske elektroniskt.

### Verifiering

- Kontroll av den årliga rapporten över utsläpp av växthusgaser skall utföras av en kontrollör som ackrediterats för uppgiften enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.
- Med kontrollör jämställs i detta sammanhang kontrollör i en annan medlemsstat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som utsetts till att utföra kontroller i enlighet med handelsdirektivet. Verksamhetsutövaren skall visa att denne har ställning som kontrollör av sådan verksamhet i en annan medlemsstat.
- Tillsynsmyndigheten (Naturvårdsverket) får meddela föreskrifter om krav på kontrollören och de uppgifter som kontrollören skall utföra.
- Delegationen anser att ömsesidigt erkännande av kontrollörer bör prägla arbetet i hela EU, och att Sverige skall verka för en sådan harmonisering. Beslut i frågan om ömsesidighet har dock ännu inte fattats på EU-nivå.
- Den enskilde verksamhetsutövaren skall stå för de kostnader han har till följd av införandet av systemet för övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp.

## Förslag avseende registerfrågor

Delegationen vill poängtera att EG:s registerförordning ännu inte är fastställd. Det förslag till registerförordning som ligger till grund för skrivningarna i detta delbetänkande är för närvarande föremål för förhandlingar mellan medlemsländerna. Förändringar i eller tillägg till befintligt förslag till registerförordning kan komma att ändra förutsättningarna för de synpunkter och förslag som lämnas i delbetänkandet.

Registersystemet kommer för svensk del att bestå av tre delar: ett register över berörda anläggningar, ett nationellt utsläppsrättsregister samt ett centralt, EU-övergripande register. Energimyndigheten kommer att ansvara för det nationella utsläppsrättsregistret. Det EU-övergripande registret hanteras av kommissionen.

Registret skall ”hålla ordning” i systemet så att inga felaktigheter uppkommer i samband med utfärdande, överlåtelse eller vid annullering av utsläppsrätter. Detta är av avgörande betydelse för tilltron till handelssystemet. Det är i registret som handlande företag får tillgång till de utsläppsrätter som tilldelats dem. Det är dock viktigt att notera att det nationella registret inte har något med själva marknadsplatsen för utsläppsrätter att göra.<sup>2</sup>

Genom EG:s registerförordning och de kompletterande bestämmelser om registerfrågor som föreslås i 4 kap. lagförslaget, bl.a. rättsverkningar vid pantsättning, utmätning och konkurs bedömer delegationen att det föreligger ett komplett regelverk för registerfrågor.

### Allmänt

S.k. banking skall inte tillåtas mellan försöksperioden (2005–2007) och första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet (2008–2012).

### Registrering av pantsättning

Det är av betydelse för det ekonomiska värdet av utsläppsrätter, liksom för andra finansiella instrument, att de kan pantsättas. Delegationen föreslår ett system för pantsättning av utsläppsrätter

---

<sup>2</sup> Andrahandsmarknaden för handel med utsläppsrätter förutsätts etableras spontant genom bilateral handel, med eller utan mäklare, och/eller genom börshandel. Någon särskild reglering från statsmakternas sida behövs inte för detta.

som har stora likheter med vad som gäller pantsättning av elcertifikat. Systemet innebär i sina huvuddrag följande.

- Om panträtt har upplåtits i en utsläppsrätt skall efter ansökan från pantsättaren en pantsättning registreras på pantsättarens konto där utsläppsrätten finns registrerad. Om panthavaren har ansökt om en sådan registrering skall en slutlig registrering av pantsättningen göras först efter det att pantsättaren givits möjlighet att yttra sig.
- När en pantsättning av en utsläppsrätt har upphört skall, på motsvarande sätt som för registrering när panträtt har upplåtits, registreringen tas bort från pantsättarens konto där utsläppsrätten finns registrerad.
- En utsläppsrätt som är pantsatt, får inte annulleras utom för det fall utsläppsrätten inte längre är giltig därför att den tidsperiod för vilken den är utfärdad har gått till ända. Om en utsläppsrätt i sådant fall annulleras skall panthavaren ändå kunna kräva betalning för sin fordran även om den inte förfallit till betalning.

### **Registrering av konkurs, utmätning, betalningssäkring och kvarstad**

För att det skall uppstå ett sakrättsligt skydd för rättighetshavare och tredje man föreslår delegationen att förutom panträtt även konkurs, utmätning, betalningssäkring och kvarstad skall registreras. Följande förslag lämnas:

- När Energimyndigheten har underrättats om att en innehavare av ett konto i utsläppsregistret har försatts i konkurs, eller att en utsläppsrätt utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring, skall myndigheten se till att dessa förhållanden registreras i utsläppsregistret. Energimyndigheten skall ta bort en sådan registrering när den inte längre är aktuell.
- En utsläppsrätt som är utmätt, belagd med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring får inte annulleras utom för det fall utsläppsrätten inte längre är giltig därför att den tidsperiod för vilken den är utfärdad har gått till ända.

## Rättsverkningar av registrering

När det gäller värdepapper och annan lös egendom hade tidigare det förhållandet att egendomen överlämnats (traderats) till köparen avgörande betydelse för det sakrättsliga skyddet, dvs. skyddet gentemot tredje man. När det gäller värdepapper som i dag betraktas som finansiella instrument gäller den s.k. inskrivningsprincipen som kommit till uttryck i 6 kap. kontoföringslagen. Principen innebär bl.a. att den som är antecknad som ägare till finansiella instrument på ett konto skall, med de begränsningar som framgår av kontot, anses berättigad att förfoga över de finansiella instrument som finns registrerade på kontot (se 5 kap. 1 §).

- Delegationen föreslår att inskrivningsprincipen skall gälla för utsläppsrätter med den skillnaden att principen inte går att upprätthålla för godtrosvärk av utsläppsrätter såsom vid dubbelöverlåtelse.

## Sekretess för uppgifter i utsläppsrätsregistret

Allmänhetens tillgång till miljöinformation får begränsas enligt vad som fastställs i artikel 3.3 och artikel 4 i direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EG (miljöinformationsdirektivet).

Det förhållandet att uppgifter samlas in och finns förvarade hos en myndighet innebär att det är fråga om allmänna handlingar. Begränsning att ta del av allmänna handlingar finns föreskrivet i sekretesslagen.

Delegationen föreslår följande:

- Sekretess skall gälla hos Energimyndigheten i verksamhet som avser förandet av utsläppsrätsregistret för uppgift som lämnar eller bidrar till upplysning om ställningen på ett innehavarkonto, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att kontoinnehavaren lider skada.
- Energimyndigheten skall lämna ut uppgift i utsläppsrätsregistret om ställningen på ett konto i registret till tillsynsmyndigheten, dvs. Naturvårdsverket.



## Förslag avseende straff och andra sanktioner samt skadestånd

### Straff

I handelsdirektivet föreskrivs att medlemsstaterna skall införa påföljder för överträdelse av de bestämmelser som införts i enlighet med direktivet. Påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.

- Delegationen föreslår mot denna bakgrund att straffansvar införs – utöver vad som kommer att gälla enligt lagen (2004:000) om utsläpp av koldioxid – för den som uppsåtligt lämnar oriktig eller vilseledande uppgift om övervakning eller i sin rapport om utsläpp av koldioxid.

### Andra sanktioner

I handelsdirektivet finns föreskrivet om andra slags sanktioner. De föreslås bli införlivade i svensk rätt enligt nedanstående.

- Offentliggörande skall ske av namnet på den eller de verksamhetsutövare som inte senast den 30 april har överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter i förhållande till utsläppen av växthusgaser året före.
- Verksamhetsutövaren skall på grund av underlåtenhet att överlämna tillräckligt många utsläppsrätter betala en avgift till staten som grundas på skillnaden mellan överlämnade utsläppsrätter och faktiska utsläpp räknat i ton koldioxidekvivalenter. Avgiften skall fastställas till ett belopp som för varje ton koldioxidekvivalenter motsvarar 40 euro för perioden 2005–2007 och 100 euro för åtagandeperioderna därefter med början år 2008.
- Betalning av avgiften befriar inte verksamhetsutövaren från skyldigheten att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de överskridande utsläppen, när denne skall överlämna utsläppsrätter för det följande kalenderåret.
- Naturvårdsverket skall offentliggöra namnen på de verksamhetsutövare som inte överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter och fastställa avgift för en verksamhetsutövares underlåtenhet att överlämna tillräckligt många utsläppsrätter.

Regeringen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om sättet och platsen för offentliggörandet av namnen.

### Skadestånd

I annan lagstiftning finns föreskrivet en strikt skadeståndsskyldighet vid förande av register när tekniska fel uppstår som leder till skada för en enskild. Någon sådan bestämmelse finns inte i handelsdirektivet.

- Delegationen föreslår att den som lider skada på grund av tekniskt fel i utsläppsregisteret eller i anslutande register skall ha rätt till ersättning av staten. Ersättningen skall sättas ned eller helt falla bort om den som har lidit skada har medverkat till skadan.

När det gäller andra fall av ersättningsskyldighet för staten bör följande gälla.

- Ersättning till följd av handläggningsfel vid hantering av utsläppsregisteret liksom ersättning för ren förmögenhetskada på grund av felaktiga upplysningar eller råd får bedömas med utgångspunkt i statens skadeståndsskyldighet i 3 kap. skadeståndslagen

### Förslag avseende tillsyn, överklagande och återkallelse av tillstånd i vissa fall

#### Tillsyn

Regeringen har sedan tidigare beslutat att tillsynen skall utövas av Naturvårdsverket. Delegationen föreslår följande:

- Naturvårdsverkets tillsyn skall inte omfatta Energimyndighetens verksamhet.
- Naturvårdsverket skall ha rätt att vid vite begära de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Myndigheten skall även vid vite kunna meddela de förelägganden och förbud som behövs för att trygga efterlevnaden av de föreskrifter som omfattas av tillsynen.

- Naturvårdsverket skall kunna ansöka hos kronofogdemyndigheten om verkställighet. Bestämmelserna i utsökningsbalken skall gälla vid verkställighet.
- Naturvårdsverket skall för sin tillsyn på begäran få tillträde till de anläggningar som omfattas av handelssystemet samt lokaler och områden som hör till sådana anläggningar i den utsträckning det behövs för tillsynen. Detta skall dock inte gälla bostäder. Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.

### Överklagande

Beslut som bör kunna överklagas är sådana som gäller enskilds ställning i förhållande till det allmänna. Delegationen föreslår följande regler avseende överklagande:

- Beslut av tillståndsmyndigheten angående tillstånd till utsläpp av koldioxid får överklagas hos miljödomstolen. För överklagande till miljödomstolen och Miljööverdomstolen skall reglerna i miljöbalken gälla.
- Beslut av Naturvårdsverket angående tilldelning av utsläppsrätter, vitesföreläggande och förbud, offentliggörande av verksamhetsutövare som inte fullgjort sin skyldighet att överlämna tillräckligt många utsläppsrätter och avgift för sådan underlåtenhet skall kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.
- Beslut om offentliggörande av namnet på den verksamhetsutövare som inte överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter skall enligt delegationens mening kunna offentliggöras trots att beslutet inte har vunnit laga kraft. Offentliggörandet får ske tidigast när överklagandetiden löpt ut.

### Återkallelse av tillstånd i vissa fall

Utfärdande av utsläppsrätter kan ske till aktuell periods slut även om en verksamhetsutövare väljer att lägga ned en anläggnings verksamhet under perioden. Eftersom det är viktigt att upprätthålla den koppling som delegationen tidigare valt att göra mellan tillstånd till utsläpp av koldioxid och erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning, kan ett fortsatt utfärdande av utsläpps-

rätter efter att verksamheten upphört inte ske om miljötillståndet blivit återkallat.

### Andra frågor om tillstånd

Tillstånd skall inte kunna återkallas för det fall en verksamhetsutövare underlåtit att redovisa tillräckligt många utsläppsrätter. Om en verksamhetsutövare som har tillstånd att släppa ut koldioxid inte uppfyller de krav som kan komma att ställas vad avser övriga växthusgaser kan tillståndet återkallas eller villkor i tillståndet ändras eller upphävas.

### Förslag avseende finansiering av handelssystemet

Delegationen har uppskattat hur stora offentliga kostnader som uppstår till följd av införandet av handel med utsläppsrätter. *Etablerandet av systemet* bedöms medföra kostnader av engångskaraktär, främst under åren 2003–2004, om ca 23–28 mkr, varav ca 8 mkr kopplat till registret. Därtill uppstår *kostnader för den löpande verksamheten*, dvs. i första hand från år 2005 och framåt, vilka uppskattas till ca 12–13 mkr/år, varav ca 5 mkr/år kopplat till registret. Delegationen förutsätter att etableringskostnaderna av engångskaraktär redan är finansierade. När det gäller kostnaderna för den löpande verksamheten är delegationens bedömning att åtminstone delar av finansieringsbehovet bör kunna täckas med avgifter, enligt följande.

- I enlighet med registerförordningen bör Energimyndigheten ha rätt att ta ut avgifter för upprättande och förande av konto i utsläppsrättsregistret, enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. Avgiften får dock inte vara så beskaffad att den baseras på kostnader för löpande transaktioner.
- Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda vilka förutsättningar som i övrigt finns för att med avgifter finansiera de offentliga kostnader som uppstår i samband med den löpande verksamheten kring handeln med utsläppsrätter. Uppdraget bör utföras i samråd med Energimyndigheten.
- Om fortsatt utredningsarbete visar att den löpande verksamheten helt eller delvis behöver anslagsfinansieras, så förutsätter

delegationen att omDispositioner kan ske inom befintliga ramar.

### **Förslag avseende skatte- och redovisningsmässiga konsekvenser**

- Utsläppsrätter är avsedda för handel på värdepappersmarknaden. Med hänvisning till riksdagens ställningstagande gällande elcertifikat bör utsläppsrätter betraktas som finansiella instrument, eftersom det inte finns några relevanta skillnader mellan utsläppsrätter och elcertifikat.
- Bokföringsskyldighet och redovisning av utsläppsrätter följer allmänna regler i bokföringslagen och lagarna för upprättande av årsredovisning tillsammans med kompletterande normgivning. Beskattning av utsläppsrätter kan ske med tillämpning av gällande bestämmelser.
- Bedömningen av den skattemässiga behandlingen i inkomstslaget *näringsverksamhet* får avvakta redovisningen av det uppdrag att göra en översyn av huruvida det är möjligt att införa gemensamma skatteregler för elcertifikat, utsläppsrätter och s.k. frikopplat gårdsstöd som regeringen lagt på Skatteverket.

### **Förslag avseende hantering av koldioxidskatten**

- Koldioxidskatten tas bort för de anläggningar som omfattas av lagen om handel med utsläppsrätter, med undantag för anläggningar inom värmeproduktion. ”Dubbelbeskattning” inom värmesektorn bör dock undvikas. Företagen inom värmesektorn bör därför ges rätt till kompensation för kostnaden för den del av utsläppen som täcks av inköpta utsläppsrätter. En sådan kompensation bör utformas så att det samlade skatteuttaget, samt kostnaden för inköp av utsläppsrätter, inte överstiger nivån på koldioxidskatten före kompensationen.
- Finansiering av skattebortfallet bör ske med en särskild fastighetsskatt på vattenkraftverk och/eller en höjning av koldioxidskatten på drivmedel.

## Förslag avseende handelsdirektivet och miljöbalken

- Krav på energieffektivitet skall inte kunna ställas på förbränningsanläggningar och andra anläggningar som avger koldioxid direkt på platsen och för vilka det finns tillstånd till utsläpp av koldioxid enligt lagen om handel med utsläppsrätter.
- För verksamheter som omfattas av lagen om handel med utsläppsrätter skall krav på att i första hand använda förnybara energikällor inte kunna ställas.
- Om det den 1 januari 2005 finns anläggningar som omfattas av lagen om handel med utsläppsrätter, och för vilka det uppställts villkor om energieffektivitet och användning av förnybara energikällor, skall villkoren upphöra att gälla.
- Reglerna i 2 kap. 3 § miljöbalken om bästa möjliga teknik skall inte gälla ifråga om utsläpp av koldioxid för verksamhet som omfattas av lagen om handel med utsläppsrätter.

## Förslag avseende behovet av ytterligare reglering

### Handelsdirektivets bestämmelse om opt-out.

I regeringens lagförslag i prop. 2003/04:132 finns bestämmelser som innebär att s.k. opt-out enligt bestämmelsen i artikel 27 i handelsdirektivet möjliggörs. Enligt delegationen bör denna dispensmöjlighet för enskilda anläggningar utredas ytterligare för att uppfylla samtliga de krav som ställs upp i artikel 27.

### Tilldelningsfrågor

Under år 2006 skall medlemsstaterna utarbeta sina nationella fördelningsplaner för åtagandeperioden 2008–2012. Till skillnad från förhållandena som gällde inför utarbetandet av fördelningsplanen för perioden 2005–2007 finns nu möjlighet att författningsreglera olika frågor om planen. Således föreslår delegationen att

- Regeringen skall upprätta en nationell fördelningsplan inför varje åtagandeperiod samt även offentliggöra planen och anmäla den till kommissionen senast 18 månader före starten för åtagandeperioden.

- Regeringen bör även fastställa det totala antalet utsläppsrätter för åtagandeperioden senast 12 månader före det att åtagandeperioden startar.
- Verksamhetsutövare skall lämna uppgifter till regeringen som skall ligga till grund för den nationella fördelningsplanen.
- Delegationen anser vidare att författningsregleringen av tilldelningen i stort bör belysas ytterligare inför åtagandeperioden 2008–2012.

### **Auktionering**

Enligt delegationen är det angeläget att analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att använda ett auktionsförfarande för tilldelning av utsläppsrätter för åtagandeperioden 2008–2012. En väsentlig utgångspunkt för en sådan analys är dock att enligt handelsdirektivet minst 90 procent av utsläppsrätterna skall fördelas gratis under denna period.

### **Var skall handelssystemet regleras?**

Delegationen föreslår att handelssystemet även fortsättningsvis bör regleras i särskild lagstiftning.

### **Förslagets konsekvenser**

Vid en bedömning av konsekvenserna av delegationens förslag bör man ha i åtanke att Sverige som medlem av EU är skyldigt att ansluta sig till och i svensk lagstiftning införa de i handelsdirektivet angivna reglerna för handelssystemet. Handlingsalternativet att välja att inte införa en reglering är således inte möjligt.

För svensk del redovisade delegationen i sitt första delbetänkande uppskattningar som tyder på att kostnaderna för att uppnå det nationella åtagandet kan bli ca 1–3 miljarder kronor lägre per år med handelssystemet jämfört med om enbart handel i Sverige tillåts. Delbetänkande 1 innehåller även andra typer av samhälls-ekonomiska analyser, t.ex. konsekvenser av ett borttagande av koldioxidskatten och effekter på olika branscher av handel med utsläppsrätter (se vidare SOU 2003:60, kapitel 10).

Införandet av handelssystemet kommer oundvikligen att medföra vissa nya administrativa krav på berörda företag. De administrationskostnader som uppstår för företagen till följd av införandet av handel med utsläppsrätter torde vara relativt sett mer betydande för små företag än för stora.

Delegationens bedömning är att de förslag som lämnas i detta delbetänkande är förenliga med statsstödsreglerna.



# Summary

## Background

From 1 January 2005, a scheme for trading in emission allowances ('emissions trading') is to be introduced in the EU. This trading scheme will be based on a directive (the 'trading directive') that was formally adopted in October 2003.<sup>1</sup> The scheme will be an instrument of climate policy, aimed at reducing emissions of GHGs in the Union in a cost-effective and economically efficient way.

The Community trading scheme will comprise various periods. During the first (2005–2007), the scheme will include emissions of CO<sub>2</sub> only. Moreover, during this initial period the scheme will cover only installations in energy-intensive industry (production and processing of ferrous metals, minerals, and paper, paperboard and pulp) and combustion units in heat and power production with capacity exceeding certain levels. In Sweden, some 500 units will be included.

In May 2003, in its interim report *Trading for a Better Climate* (SOU 2003:60), the Commission on a system and regulatory framework for the flexible mechanisms of the Kyoto Protocol (FlexMex2 Commission) reported on the principles on which Sweden's allocation of emission allowances should be based. In the light of this report and the comments of the official bodies consulted, in December 2003 the Swedish Government issued its bill on the principles of implementation of the Community trading directive (Government Bill 2003/04:31, report 2003/04:MJU11, Govt. Comm. 2003/04:150).

On 22 April 2004 the Government submitted Sweden's national allocation plan to the European Commission. Under the trading

---

<sup>1</sup> Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (OJ No. L 275, Volume 46, 25 October 2003).

directive, a country's allocation of emission allowances must be determined by means of a plan of this kind.

In its second interim report *Trading for a Better Climate – permits, allocation, etc* (SOU 2003:120) in November 2003, the FlexMex2 Commission put forward proposals for statutes relating mainly to issues connected with permits and allocation. These statutes were intended to enter into force on 1 July 2004. Matters relating to sanctions, supervision and appeals in connection with permits and allocation were also dealt with in this interim report. The trading directive's provisions in relation to the rules of environmental law, and the question of whether the installations included in the Community trading scheme should be exempted from CO<sub>2</sub> tax, were also discussed.

Taking the second interim report and the official consultative bodies' viewpoints into consideration, the Government presented its Bill *Trading in Emission Allowances I* (Government Bill 2003/04:132) on 15 April 2004. The Bill introduced a new *Act on emissions of carbon dioxide*, containing certain regulations on permits for CO<sub>2</sub> emissions and allocation of emission allowances. Amendments to the Swedish Environmental Code were also proposed to rule out, for the installations included in the trading scheme, stipulations requiring reductions in CO<sub>2</sub> emissions or indirectly — by regulating the quantity of fossil fuel used — aimed at reducing these emissions.

### **Purpose of the interim report and some preconditions**

The foremost purpose of the present interim report is to put forward a proposal for a comprehensive statute to introduce the EU emission-allowance trading scheme. The draft statute has, where appropriate, been adapted to the proposals in Government Bill 2003/04:132. The proposals made in this report include a complete *draft statute on trading in emission allowances*. The complete 'Emission Allowance Trading Act' can then come into force on 1 January 2005.

It should be noted that Swedish installations already in existence that will take part in the trading scheme in the normal course of events will apply for permits pursuant to the law proposed in Government Bill 2003/04:132. This law, which aims primarily at regulating the 2005–2007 period, refers only to permits for CO<sub>2</sub>

*emissions*. The law on trading in emission allowances that is proposed in the present interim report, and which is conceived as applying with minimal changes needing to be made from 2008, refers instead to permits for *emissions of greenhouse gases (GHGs)*, as does the EU trading directive as well. A provision on entry of the law into force, however, makes it clear that the references to GHGs apply only to CO<sub>2</sub> for the 2005–2007 period. However, since the FlexMex2 Commission often refers in the present report to the conditions that Bill 2003/04:132 is intended to regulate, here and there we use the term ‘permits for CO<sub>2</sub> emissions’, although the law we propose refers, as mentioned above, to ‘permits for GHG emissions’.

By way of introduction, it should also be pointed out that introducing the trading directive into Swedish law requires certain other Community regulations to be issued, and where relevant made statutory in Sweden. This applies, in particular, to the European Commission regulation concerning the registries in which emission allowances are to be recorded, and to the Commission’s guidelines concerning GHG monitoring and reporting. Work on the Registries Regulation in the EU is, however, greatly delayed and no definitive version of this regulation will exist until July 2004 at the earliest.

Below, the proposals put forward in the interim report are summarised.

### **Proposed rules on monitoring, reporting and verification of CO<sub>2</sub> emissions**

To permit the quantity of CO<sub>2</sub> emissions to be reconciled, after a financial year, with the number of allowances granted, it is essential for the emissions to be reported correctly. The trading directive therefore contains certain requirements that operators should *monitor* their emissions and, after the end of every calendar year, *report* to the public agency concerned on the emissions from the installation during the calendar year concerned. In Sweden, the agency responsible for these matters will be the National Environmental Protection Agency. To ensure that the emission figures are correct, a verifier who is independent in relation to the operator must also check the emissions to *verify* the report in accordance

with certain criteria. The FlexMex2 Commission's proposals on this matter are summarised below.

### Monitoring and reporting

- Operators are obliged to monitor and report on their own emissions of GHGs. Reporting must be by means of written annual reports. Operators are responsible for ensuring that the report is examined by a verifier, who must meet the requirements listed under the heading 'Verification' below. The report must be handed in to the supervisory authority (the Environmental Protection Agency) not later than 31 March in the year following the calendar year to which the report refers. Monitoring of the emissions must be done by means of calculation or measurement.
- For every installation, reports must contain a description of the measuring or calculation methods used, including information about aggregate emissions and the reliability of the measurement or estimate, and also particulars of quality assurance and control.
- The Swedish Government or the agency appointed by the same is authorised to issue regulations concerning monitoring and reporting.
- It is important to simplify, as far as possible, the requisite procedures for the operators and agencies concerned. In the FlexMex2 Commission's view, enabling reporting of emissions to take place electronically is therefore imperative.

### Verification

- Verification of the annual report on GHG emissions should be carried out by a verifier who is accredited for the task under the Technical Inspection Act (1992:1119).
- Equated with a verifier in this context is a verifier in another Member State in the European Economic Area who has been appointed to perform verification pursuant to the trading directive. The operator must demonstrate that this person has the status of verifier of such activities in another Member State.

- The supervisory authority (the Environmental Protection Agency) may issue regulations on requirements to which the verifier is subject, and the tasks that the verifier is to carry out.
- The FlexMex2 Commission considers that reciprocal recognition of Member States' verifiers should be a feature of work throughout the EU, and that Sweden should endeavour to promote this harmonisation. No decision on the matter of reciprocity has yet, however, been taken at EU level.
- Individual operators must defray the costs they incur as a result of introducing the system for monitoring, reporting and verification of emissions.

### Proposals regarding registry issues

The FlexMex2 Commission wishes to point out that the EC Registries Regulation has not yet been finalised. The draft regulation that forms the basis of this interim report is currently the subject of negotiations among the Member States. Amendments or additions to the existing draft Registries Regulation may come to modify the basis for the views and proposals put forward in this report.

For Sweden's part, the registries system will comprise three parts: a register of the installations concerned, a national emission-allowance registry and a central, EU-wide registry. The Swedish Energy Agency will be responsible for the national emission-allowance registry. The European Commission will be in charge of the overall EU registry.

The purpose is for the registry to 'keep the system in order', so that no errors arise in connection with the issue, transfer or cancellation of emission allowances. This is crucial if people are to have confidence in the trading scheme. It is in the registry that trading companies obtain access to the allowances allocated to them. However, it is important to note that the national registry has nothing to do with the actual marketplace for emission allowances.<sup>2</sup>

Given the EC Registries Regulation and the supplementary provisions on registry issues proposed in Chapter 4 of the draft statute

---

<sup>2</sup> The secondhand market for trading in emission allowances is expected to establish itself spontaneously through bilateral trades, with or without agents and/or market for trading GHG emissions. This needs no special regulation on the Government's part.

concerning such issues as the legal consequences of pledging, distraint and bankruptcy, the FlexMex2 Commission considers that a complete set of regulations governing registry issues exists.

### General

Banking will not be permitted between the trial period (2005–2007) and the first commitment period of the Kyoto Protocol (2008–2012).

### Registration of pledging

The option of pledging or mortgaging emission allowances has a bearing on the economic value of the allowances, like other financial instruments. The FlexMex2 Commission proposes a system for mortgages on emission allowances that bears a marked resemblance to the system applying to mortgages on the Swedish green-electricity certificates. The principal features of the system are as follows:

- If a mortgage on an emission allowance has been granted, following an application from the pledger, a mortgage should be registered in the pledger's account where the emission allowance is registered. If the pledgee has applied for this registration, final registration of the mortgage may take place only after the pledger has been given the opportunity to submit a statement.
- When a mortgage on an emission allowance has ceased, in a manner corresponding to that of registration when a mortgage has been granted, the registration should be removed from the pledger's account where the emission allowance is registered.
- An emission allowance subject to a mortgage may not be annulled except in the event that the emission allowance is no longer valid because the period for which it was issued has expired. If, in such a case, the emission allowance is annulled, the pledgee should nonetheless be entitled to demand payment for a claim even if its payment has not fallen due.

## Registration of bankruptcy, distraint, attachment and sequestration

To ensure protection of real right for the possessors of rights and for third parties, the FlexMex2 Commission proposes registration of bankruptcy, distraint, attachment and sequestration, as well as pledging. The Commission's proposal is as follows:

- When the Swedish Energy Agency has been informed that an account holder in the registry has become insolvent or an emission allowance has been distrained, attached or sequestered, the Agency shall ensure that these circumstances are recorded in the registry. The Agency shall remove this registration when it no longer applies.
- An emission allowance that has been distrained, attached or sequestered may not be annulled except in the event that the allowance is no longer valid because the period for which it was issued has expired.

## Legal consequences of registration

When it comes to securities or other personal property, the fact of the property being transferred (handed over) to the purchaser was formerly crucial to protection of real right, i.e. protection vis-à-vis third parties. For securities currently regarded as financial instruments, the registration principle expressed in Chapter 6 of the Act (1998:1479) on Registration of Financial Instruments applies. One implication of this principle is that the person registered as the owner of financial instruments in an account should, with the restrictions associated with the account, be regarded as entitled to control the financial instruments registered in the account (see Chapter 5, Section 1).

- The FlexMex2 Commission proposes that the registration principle should apply to emission allowances, with the difference that the principle cannot be upheld for acquisition of emission allowances in good faith as in, for example, double transfer.

### Secrecy for data in the emission-allowance registry

Public access to environmental information may be restricted according to the provisions of Articles 3.3 and 4 of Council Directive 2003/4/EC of 28 January 2003 on public access to environmental information and annulment of Council Directive 90/313/EC (the environmental information directive).

The fact that data are collected and kept by a public agency means that the documents concerned are public ones. Restriction on access to public documents is prescribed in the Secrecy Act.

The FlexMex2 Commission proposes the following:

- Secrecy should apply to the Swedish Energy Agency's activities relating to keeping the registry, with respect to particulars that provide or contribute to information about the status of a holder's account, unless it is clear that the information can be disclosed without the account holder incurring a loss.
- The Swedish Energy Agency must provide the supervisory authority, i.e. the Environmental Protection Agency, with information in the emission-allowance registry regarding the status of an account in the registry.

### Proposals concerning penalties, other sanctions and damages

#### Penalties

The trading directive contains provisions laying down that penalties applicable to infringements of the national regulations adopted pursuant to the directive should be 'effective, proportionate and dissuasive'.

- Given this background, the FlexMex2 Commission proposes that criminal liability be introduced – over and above what will apply under the forthcoming Act (2004:000) on emissions of carbon dioxide – for those who wilfully submit incorrect or misleading information concerning their monitoring or in their reports on CO<sub>2</sub> emissions.



## Other sanctions

Other forms of sanction are prescribed in the trading directive. The FlexMex2 Commission proposes incorporating these into Swedish law as follows:

- The name(s) of any operator(s) failing to surrender, not later than 30 April, a sufficient number of emission allowances in relation to GHG emissions in the previous year should be published.
- The operator(s) concerned should pay, for failing to surrender a sufficient number of emission allowances, a charge to the state based on the difference between the emission allowances surrendered and the actual emissions, counted in tonnes of CO<sub>2</sub> equivalents. This charge should be set at an amount corresponding to €40 for every tonne of CO<sub>2</sub> equivalents for the 2005–2007 period, and €100 for the subsequent commitment periods, starting in 2008.
- Payment of the charge does not release the operator, when the operator surrenders emission allowances for the subsequent calendar year, from the obligation to surrender the number of emission allowances corresponding to the excess emissions.
- The Environmental Protection Agency should publish the names of operators who have not surrendered sufficient emission allowances, and set the penalty charge for an operator's failure to surrender a sufficient number. The Government should be authorised to issue regulations on the manner and place for publication of these names.

## Damages

Other legislation prescribes strict liability for damages for keeping a registry in which technical errors arise that inflict loss on an individual. There is no such provision in the trading directive.

- The FlexMex2 Commission proposes that persons incurring losses owing to technical errors in the emission-allowance registry or an associated registry should be entitled to compensation from the state. This compensation should be reduced or eliminated entirely if the person incurring the loss has contributed to the loss.

When it comes to other cases of the state's obligation to pay compensation, the following should apply.

- Compensation due to administrative errors in management of the emission-allowance registry and compensation for purely financial losses due to incorrect information or advice must be assessed on the basis of the state's obligation to pay damages under Chapter 3 of the Tort Liability Act.

### **Proposals concerning supervision, appeal and revocation of permits in certain cases**

#### **Supervision**

The Government has previously decided that the supervision is to be carried out by the Swedish National Environmental Protection Agency. The FlexMex2 Commission's proposals are as follows:

- The Environmental Protection Agency's supervision should not include the Swedish Energy Agency's activities.
- The Environmental Protection Agency should be entitled, on penalty of fine, to request the information and study the documents required for its supervision. The Agency should also be able, on penalty of fine, to issue the requisite injunctions and prohibitions to ensure compliance with the regulations included in its supervision.
- The Environmental Protection Agency should be able to apply to the Enforcement Authority for execution. The provisions in the Swedish Enforcement Code should apply to this execution.
- For its supervision, the Environmental Protection Agency should have access to the installations covered by the trading scheme, and also premises and areas belonging to such installations, to the extent that these are required for supervision. However, this should not apply to residential premises. The police authority must provide the assistance required for supervision.

## Appeal

Decisions that should be appealable are those applying to individuals' status in relation to the state. The FlexMex2 Commission proposes the following regulations concerning appeal:

- Appeals against the supervisory authority's decisions regarding permits for CO<sub>2</sub> emissions may be lodged with the Environmental Court. The rules in the Environmental Code should apply to appeal to this court and the Environmental Court of Appeal.
- Decisions by the Environmental Protection Agency concerning allocation of emission allowances, imposition of fines and prohibitions, publication of the names of operators who have not fulfilled their obligation to surrender a sufficient number of emission allowances, and the charge for failing to fulfil this obligation should be appealable at a general administrative court.
- It should, in the FlexMex2 Commission's view, be possible to publish a decision to announce the name of an operator who has not surrendered sufficient emission allowances although the decision has not entered into force. This publication may not take place until the appeal period has expired.

## Revocation of permits in certain cases

Issue of emission allowances may take place until the end of the period in question, even if an operator chooses to discontinue activities at an installation during the period. Since it is important to maintain the connection that the FlexMex2 Commission has previously chosen to make between permits for CO<sub>2</sub> emissions and the requisite permits under the Environmental Code or older environmental legislation, continued issue of emission allowances after the activity has ceased cannot take place if the environmental permit has been revoked.

## Other permit issues

Revocation of a permit shall not be possible if an operator has failed to report a sufficient number of emission allowances. If an operator with a permit to emit CO<sub>2</sub> does not fulfil the require-

ments that may come to be imposed with respect to other GHGs, the permit may be revoked or conditions in the permit amended or cancelled.

### Proposals regarding financing of the trading scheme

The FlexMex2 Commission has estimated the extent of public expenditure that will arise as a result of the introduction of trading in emission allowances. *Establishing the scheme* is expected to entail non-recurring costs, especially during the years 2003–04, of some SEK 23–28 million, including roughly SEK 8m connected with the registry. In addition, *costs of current activities*, i.e. primarily costs from the year 2005, will arise. These are estimated at some SEK 12–13 m a year, including roughly SEK 5m connected with the registry. The FlexMex2 Commission assumes that non-recurring costs of establishing the scheme are already financed. When it comes to the costs of current activities, the FlexMex2 Commission's view is that it should be possible to cover financing requirements by means of charges, as follows:

- In accordance with the Registries Regulation, the Swedish Energy Agency should be entitled to impose charges for setting up and keeping accounts in the emission-allowance registry, pursuant to the detailed regulations issued by the Government. However, this charge may not be of such a nature as to be based on the costs of current transactions.
- The Government should instruct the Environmental Protection Agency to investigate whether there are other possible means of using charges to finance the public expenditure arising in connection with the day-to-day work involved in trading in emission allowances. This assignment should be carried out in consultation with the Swedish Energy Agency.
- If further investigation work shows that current activities need to be fully or partially financed by means of grants, the FlexMex2 Commission assumes that redistribution of expenditure can take place within existing spending limits.

## Proposals concerning tax and accounting implications

- Emission allowances are intended for trading in the securities market. With reference to the Riksdag (Swedish Parliament) resolution concerning green-electricity certificates, emission allowances should be regarded as financial instruments since there are no relevant differences between emission allowances and green-electricity certificates.
- The accounting obligation and reporting on emission allowances must comply with general regulations in the Accounting Act, laws relating to annual reports, and supplementary norms. Taxation of emission allowances may take place with the application of current provisions.
- Assessment of the fiscal treatment of income in the category of *income from commercial activities* must be postponed until a report has been issued on an assignment given to the National Tax Board by the Government. This assignment entails an overview of whether it is possible to introduce joint tax regulations for green-electricity certificates, emission allowances and what is known as decoupled income support for individual farms.

## Proposals regarding administration of CO<sub>2</sub> tax

- Installations covered by the 'Emission Allowance Trading Act' should be exempt from CO<sub>2</sub> tax, with the exception of installations in heat production<sup>3</sup>. 'Double taxation' in the heat-production sector should, however, be avoided. Companies in this sector should therefore be entitled to compensation for the costs of the portion of emissions covered by emission allowances they have purchased. This kind of compensation should take such a form that the aggregate tax levy and the cost of purchasing emission allowances do not exceed the CO<sub>2</sub> tax rate before compensation.
- The tax-revenue shortfall should be financed through a special property tax on hydropower stations and/or raised CO<sub>2</sub> tax on fuels.

---

<sup>3</sup> Here, 'heat production' includes district heating and combined heat and power (CHP), to the extent that the installation is covered by the 'Emission Allowance Trading Act'. Backpressure installations in the industrial sector, on the other hand, are not included.

## **Proposals regarding the trading directive and the Environmental Code**

- No requirements concerning energy efficiency should be imposed on combustion units or other units that emit CO<sub>2</sub> on the site, and for which there are permits for CO<sub>2</sub> emissions under the 'Emission Allowance Trading Act'.
- No requirements to give preference to renewable energy sources should be imposed on activities covered by the 'Emission Allowance Trading Act'.
- Should there, on 1 January 2005, be installations covered by the 'Emission Allowance Trading Act' for which conditions concerning energy efficiency and use of renewable energy sources have been imposed, these conditions should cease to apply.
- The regulations in Chapter 3, Section 2 of the Environmental Code on best possible technology should not apply to emissions of CO<sub>2</sub> for activities covered by the 'Emission Allowance Trading Act'.

## **Proposals regarding the need for further regulation**

### **Opt-out provision in the trading directive**

Government Bill 2003/04:132 contains draft provisions permitting opt-out under the provision in Article 27 of the trading directive. According to the FlexMex2 Commission, this option of exclusion for individual installations should be investigated further to fulfil all the requirements imposed in Article 27.

### **Allocation**

During 2006, the Member States are to draw up their own national allocation plans for the 2008–2012 commitment period. In contrast to the situation prevailing before allocation plans were drawn up for the 2005–2007 period, there is now scope for statutory regulation of various matters connected with the plan. The FlexMex2 Commission therefore proposes that:

- The Government should draw up a national allocation plan for each commitment period, and also publish the plan and submit

it to the European Commission, not later than 18 months before the beginning of the period concerned

- The Government should also determine the total number of emission allowances for the commitment period not later than 12 months before the beginning of the period concerned.
- Operators should submit to the Government information on which the national allocation plan is to be based.
- The FlexMex2 Commission also considers that statutory regulation of the allocation should, in general, be further clarified before the 2008–2012 commitment period.

## **Auction**

In the FlexMex2 Commission's view, it is imperative to analyse the requirements and implications of using an auction procedure for allocation of emission allowances for the 2008–2012 commitment period. One essential starting-point for this analysis, however, is that under the trading directive at least 90 per cent of emission allowances should be allocated free of charge during this period.

## **Where should the trading scheme be regulated?**

The FlexMex2 Commission proposes that the trading scheme should continue to be regulated in special legislation, as it has been to date.

## **Implications of the proposals**

In assessing the implications of the FlexMex2 Commission's proposals, one should bear in mind that, as a member of the EU, Sweden is obliged to adhere to and introduce into Swedish legislation the rules for the trading scheme that are laid down in the trading directive. The option of choosing not to introduce such regulation is thus not possible.

For Sweden's part, in its first interim report the FlexMex2 Commission cited estimates suggesting that the costs of attaining the national emissions objective for the period 2008–2010 with the trading scheme in place may be some SEK 1–3 billion lower annually than if only trading in Sweden were permitted. The first

interim report also contains other types of economic analyses, such as the implications of abolishing CO<sub>2</sub> tax and the effects on various sectors of trading in emission allowances (see also SOU 2003:60, Chapter 10).

Introducing the trading scheme will inevitably entail certain new administrative requirements applying to the companies concerned. The administrative costs incurred by companies as a result of trading in emission allowances being introduced are likely to be relatively more burdensome for small and medium-sized enterprises (SMEs) than for large ones.

The FlexMex2 Commission's assessment is that the proposals put forward in this interim report are compatible with the regulations governing state aid.



# Författningsförslag

## **1 Förslag till lag om handel med utsläppsrätter**

Härigenom föreskrivs följande.

### **1 kap. Inledande bestämmelser**

#### **Lagens innehåll och ändamål**

1 § Lagens ändamål är att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. I detta syfte innehåller lagen bestämmelser om tillstånd till utsläpp av växthusgaser, tilldelning av utsläppsrätter, registrering av utsläppsrätter, övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser samt redovisning av utsläppsrätter.

Utsläppsrätter kan överlåtas till fysiska och juridiska personer.

2 § I denna lag förstås med

*anläggning*: en fast teknisk enhet där det bedrivs en verksamhet som ger upphov till utsläpp som kräver tillstånd enligt denna lag, liksom all annan därmed direkt förknippad verksamhet, som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar,

*handelsdirektivet*: Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG,

*registerförordningen*: kommissionens förordning (EG) nr xx/xx 2004 av den xx xx 2004 om ett standardiserat och säkert registersystem enligt artikel 19.3 i direktiv 2003/87/EG och artikel 6.1 i beslut 280/2004/EG,

*utsläpp*: utsläpp i atmosfären av växthusgaser från källor belägna inom en anläggning,

*utsläppsrätt*: ett överlåtbart bevis som ger rätt att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter under en fastställd period i enlighet med bestämmelserna i denna lag och i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen,

*växthusgaser*: koldioxid, metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkolväten och svavelhexafluorid,

*verksamhetsutövare*: varje fysisk eller juridisk person som driver eller innehar en verksamhet eller anläggning eller som på annat sätt har rätt att fatta avgörande ekonomiska beslut om verksamhetens eller anläggningens tekniska drift,

*ton koldioxidekvivalenter*: ett ton koldioxid eller en mängd av någon annan av växthusgaserna metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkolväten eller svavelhexafluorid som har en motsvarande potential för global uppvärmning,

*åtagandeperiod*: femårsperioder med start år 2008.

## 2 kap. Tillstånd till utsläpp av växthusgaser

### Allmänt om tillstånd

1 § Utsläpp av växthusgaser får inte ske utan tillstånd enligt denna lag, om utsläppet sker från

1. förbränningsanläggning med en installerad tillförd effekt på mer än 20 megawatt eller sådan anläggning som är ansluten till ett fjärrvärmenät med en total installerad tillförd effekt över 20 megawatt,

2. mineraloljeraffinaderi,

3. koksverk,

4. anläggning för produktion eller bearbetning av järnmetaller,

5. anläggning för produktion av cementklinker eller kalk i roterugn, produktion av glas samt tillverkning av keramiska produkter genom bränning, samt

6. anläggning för tillverkning av papper, papp eller pappersmassa.

Första stycket gäller inte anläggning eller del av anläggning som används endast för forskning eller utveckling och provning av nya produkter eller nya processer. Det gäller inte heller anläggning för hantering av farligt avfall eller hushållsavfall.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att anläggning som avses i 1 § första stycket på grund av anläggningens kapacitet inte skall omfattas av tillståndsplikten, om sådana föreskrifter är förenliga med handelsdirektivet.

Om samma verksamhetsutövare utövar flera verksamheter inom samma sektor och inom samma anläggning eller på en och samma plats, får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriva att produktionskapaciteten räknas samman.

Regeringen får i det enskilda fallet ge dispens från tillståndsplikt enligt 1 §, om Europeiska kommissionen har medgett ett tillfälligt undantag enligt artikel 27 i handelsdirektivet.

3 § Frågor om tillstånd till utsläpp av växthusgaser prövas av den tillståndsmyndighet som regeringen bestämmer.

### **Ansökan om tillstånd**

4 § Ansökan om tillstånd skall vara skriftlig och ges in till tillståndsmyndigheten.

En ansökan skall innehålla uppgifter om

1. anläggningen och de verksamheter som bedrivs, inklusive den teknik som används,
2. råvaror och insatsvaror vars användning sannolikt kommer att ge upphov till utsläpp av växthusgaser,
3. anläggningens utsläppskällor av växthusgaser,
4. de åtgärder som planeras för övervakning och rapportering, och
5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–4.

### **Tillstånd och villkor**

5 § Tillstånd till utsläpp av växthusgaser skall lämnas, om det för anläggningen finns erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning, samt om verksamhetsutövaren bedöms kunna övervaka och rapportera anläggningens utsläpp av växthusgaser på ett tillförlitligt sätt.

6 § Ett tillstånd till utsläpp av växthusgaser får omfatta en eller flera anläggningar på samma område om anläggningarna drivs av samma verksamhetsutövare.

Ett tillstånd får avse en del av en anläggning.

7 § Ett tillstånd till utsläpp av växthusgaser skall förenas med villkor om att utsläppen skall övervakas genom beräkning eller mätning samt att utsläppen skall rapporteras.

Tillståndet skall även förenas med villkor om skyldighet att överlämna utsläppsrätter motsvarande gjorda utsläpp för annullering i enlighet med vad som föreskrivs i 6 kap.

### **Förändring av anläggning m.m.**

8 § Verksamhetsutövaren skall till tillståndsmyndigheten omedelbart anmäla varje planerad förändring av anläggningens eller verksamhetens art eller funktion och varje utvidgning av anläggningen eller verksamheten, om ändringen eller utvidgningen kan innebära nya krav på övervakning och rapportering.

Om en ny verksamhetsutövare tar över driften av den eller de verksamheter som bedrivs vid anläggningen, skall verksamhetsutövaren omgående anmäla detta till tillståndsmyndigheten.

Regeringen skall meddela föreskrifter om när en anmälan enligt första stycket erfordras.

9 § Tillståndsmyndigheten skall pröva om en förändring eller utvidgning av anläggningen eller verksamheten eller om ett byte av verksamhetsutövare gör det nödvändigt att förena tillståndet med ändrade eller nya villkor om övervakning och rapportering. Om myndigheten finner att ändrade eller nya villkor behövs och de förutsättningar som anges i 5 § är uppfyllda, skall myndigheten ersätta det tidigare tillståndet med ett nytt tillstånd.

### **Återkallelse av tillstånd**

10 § Tillståndsmyndigheten får återkalla ett tillstånd till utsläpp av växthusgaser om

1. ett villkor som tillståndet är förenat med inte har följts och avvikelserna är av allvarlig art,

2. verksamhetsutövaren allvarligt åsidosätter vad som föreskrivs om rapportering,

3. erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning saknas, eller om

4. en ny verksamhetsutövare inte uppfyller de krav som följer av 5 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag.

Återkallelse av tillstånd enligt första stycket 1 får inte ske om det är fråga om överträdelse av ett villkor som meddelats med stöd av 7 § andra stycket.

11 § Om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av medlemskapet i Europeiska unionen kan i fråga om verksamhet enligt denna lag tillstånd återkallas eller villkor i tillstånd ändras eller upphävas.

### **3 kap. Nationell fördelningsplan och tilldelning av utsläppsrätter**

#### **Nationell fördelningsplan**

1 § Regeringen skall inför varje åtagandeperiod upprätta en nationell fördelningsplan som avses i artikel 9 i handelsdirektivet över det sammanlagda antal utsläppsrätter som regeringen avser att fördela för åtagandeperioden. Fördelningsplanen skall även innehålla uppgifter om hur regeringen bedömer att utsläppsrätterna skall fördelas.

2 § Fördelningsplanen skall offentliggöras och anmälas till Europeiska kommissionen senast arton månader före åtagandeperiodens början.

3 § En verksamhetsutövare skall senast den 1 april det år fördelningsplanen skall offentliggöras till regeringen inge uppgifter om mängden utsläpp från respektive anläggning baserad på senast tillgängliga uppgifter eller på annan grund som regeringen föreskriver.

4 § Regeringen får utfärda närmare föreskrifter om sättet för och utformningen av uppgiftsskyldighetens fullgörande.

5 § Regeringen skall senast tolv månader före åtagandeperiodens början, grundat på den nationella fördelningsplanen, fastställa det

sammanlagda antal utsläppsrätter som kommer att fördelas för perioden.

### **Tilldelning av utsläppsrätter**

6 § En verksamhetsutövare som har tillstånd till utsläpp enligt 2 kap. skall efter ansökan utan vederlag tilldelas utsläppsrätter för den eller de anläggningar som omfattas av tillståndet.

Om verksamhetsutövaren har fler än en anläggning, skall tilldelning ske för var och en av anläggningarna.

7 § Regeringen skall för perioden 2005–2007 meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter, grundade på den nationella fördelningsplanen.

8 § Om det föreligger omständigheter som är att anse som force majeure kan tillsynsmyndigheten på ansökan av verksamhetsutövare, efter godkännande av Europeiska kommissionen, tilldela verksamhetsutövaren icke överlåtbara utsläppsrätter.

9 § Frågor om tilldelning av utsläppsrätter prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

## **4 kap. Registrering av utsläppsrätter**

### **Utsläppsrätsregister**

1 § Utfärdande, innehav, överlåtelse, överlämnande och annullering av utsläppsrätter skall kontoföras i ett utsläppsrätsregister i enlighet med bestämmelserna i registerförordningen.

Utsläppsrätsregistret skall skötas av den myndighet som regeringen bestämmer (kontoföringsmyndigheten).

### **Utfärdande av och giltighet för utsläppsrätter**

2 § Kontoföringsmyndigheten skall senast den 28 februari varje år utfärda ett proportionellt antal av de utsläppsrätter som tilldelats verksamhetsutövaren.

3 § En utsläppsrätt är giltig enbart under den tidsperiod för vilken den är utfärdad.

### Ansökan om registrering

4 § En ansökan om notering eller annan åtgärd i registret skall vara egenhändigt undertecknad av sökanden eller dennes ombud. En sådan ansökan får signeras och överföras elektroniskt på det sätt som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, kontoföringsmyndigheten föreskriver.

Den som ansöker om registrering av pantsättning eller att en sådan registrering skall tas bort skall göra detta på formulär som tillhandahålls av kontoföringsmyndigheten.

5 § En ansökan om registrering av överlåtelse eller pantsättning skall innehålla uppgifter om

1. den registrering som begärs,
2. överlåtarens eller pantsättarens namn, identifieringsnummer samt postadress,
3. förvärvarens eller panthavarens namn och identifieringsnummer, och
4. de konton som berörs av överlåtelsen eller pantsättningen.

6 § Om en ansökan inte uppfyller kraven i 4 § eller med stöd av den paragrafen meddelade föreskrifter, skall ansökan omedelbart avvisas.

7 § Om en ansökan enligt 5 § inte uppfyller de krav som där anges, skall sökanden föreläggas att komplettera sin ansökan. Detsamma skall gälla för en ansökan om upprättande av ett personligt innehavarkonto i enlighet med artikel 8.1 och bilaga IV till registerförordningen.

8 § Kontoföringsmyndigheten skall avslå en ansökan om registrering eller personligt innehavarkonto, om ett föreläggande om komplettering enligt 7 § inte följs. Kontoföringsmyndigheten skall även avslå en ansökan om registrering,

1. om en pantsättare gjort invändning mot en ansökan enligt 10 § andra stycket och invändningen inte uppenbarligen saknar fog,

2. om en panthavare gjort invändning enligt 11 § andra stycket och invändningen inte uppenbarligen saknar fog,
3. om ansökan om registrering avser överlåtelse av en utsläppsrätt för vilket pantsättning är registrerad, eller
4. om den registrering som ansökan avser inte är förenlig med en befintlig registrering enligt 10, 12 eller 13 §.

9 § När kontoföringsmyndigheten vidtagit en registreringsåtgärd i utsläppsrättsregistret skall kontohavaren skriftligen underrättas om det. Om ansökan överförts elektroniskt enligt föreskrifter meddelade med stöd av 4 § första stycket, får även underrättelsen överföras elektroniskt.

### Om registrering i vissa fall

10 § Har panträtt upplåtits i en utsläppsrätt skall efter ansökan från pantsättaren pantsättningen registreras på pantsättarens konto där utsläppsrätten finns registrerad.

Har panthavaren ansökt om att en pantsättning skall registreras, skall en preliminär registrering av pantsättningen göras på pantsättarens konto där utsläppsrätten finns registrerad. Kontoföringsmyndigheten skall därefter förelägga pantsättaren att yttra sig över ansökan inom två veckor från det att han fått del av föreläggandet. Om pantsättaren inte invänder mot ansökan inom denna tid, skall pantsättningen slutligt registreras på pantsättarens konto där utsläppsrätten finns registrerad.

11 § När en pantsättning av en utsläppsrätt har upphört skall, efter ansökan från panthavaren, registreringen om pantsättningen tas bort.

Har pantsättaren ansökt om att registreringen om pantsättningen skall tas bort, skall en preliminär registrering om pantsättningens upphörande göras. Kontoföringsmyndigheten skall därefter förelägga panthavaren att yttra sig över ansökan inom två veckor från det att han fått del av föreläggandet. Om panthavaren inte invänder mot ansökan inom denna tid, skall registreringen om pantsättningen tas bort.



12 § Om kontoföringsmyndigheten har underrättats om att någon som finns antecknad i utsläppsregistreringen har gått i konkurs skall en anteckning om detta göras på berörda konton.

13 § Om kontoföringsmyndigheten har underrättats om att en utsläppsrätt eller en rättighet som är registrerad enligt denna lag har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalnings-säkring skall en anteckning om detta göras på det konto där utsläppsrätten finns registrerad.

14 § När kontoföringsmyndigheten har underrättats om att ett konkursbeslut upphävts, att en konkurs avslutats eller att en sådan åtgärd som avses i 13 § har upphävts eller återgått, skall en sådan anteckning som nämns i 12 eller 13 § tas bort.

### **Rättsverkan av en registrering**

15 § En kontoinnehavare skall, med de begränsningar som framgår av registreringar på kontot, anses ha rätt att förfoga över de utsläppsrätter som finns registrerade på innehavarens konto.

### **Personuppgifter**

16 § Om inget annat följer av denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, tillämpas personuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter vid kontoföring av utsläppsrätter i utsläppsregistreringen.

Kontoföringsmyndigheten är personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen för den behandling av personuppgifter som utförs i utsläppsregistreringen.

17 § I fråga om personuppgifter skall registret ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för

1. verksamhet för vilken staten eller kommun ansvarar enligt lag eller annan författning och

a) som avser utsläppsrätter som registreras i utsläppsregistreringen,

b) som för att kunna fullgöras förutsätter tillgång till information om utsläppsrätter, eller

- c) som avser fullgörande av underrättelseskyldighet,
2. omsättning av utsläppsrätter, samt
3. affärsverksamhet, kreditgivning eller annan allmän eller enskild verksamhet där information om utsläppsrätter utgör underlag för provningar eller beslut.

### Övrigt om registret

18 § Kontoföringsmyndigheten skall på begäran lämna ut uppgift i utsläppsrättsregistret till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten får ha direktåtkomst till utsläppsrättsregistret.

19 § Kontoföringsmyndigheten skall årligen, senast vid januari månads utgång, underrätta innehavare av konto i utsläppsrättsregistret om innehållet på dennes konto per den 31 december föregående kalenderår.

20 § För upprättande och förande av konto i utsläppsrättsregistret har kontoföringsmyndigheten rätt att ta ut avgifter enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. Avgiften får inte vara så beskaffad att den baseras på kostnader för löpande transaktioner.

## 5 kap. Övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser

1 § En verksamhetsutövare är skyldig att övervaka och rapportera sina utsläpp av växthusgaser. Rapporteringen skall ske i en årlig rapport.

Verksamhetsutövaren svarar för att rapporten kontrollerats av en kontrollör enligt 5 §. Rapporten skall ges in till tillsynsmyndigheten senast den 31 mars året efter det kalenderår som rapporten avser.

2 § Övervakningen skall ske genom beräkning eller mätning.

3 § Rapporteringen skall för varje anläggning innehålla

1. en beskrivning av de mät- eller beräkningsmetoder som används, inklusive en uppgift om sammanlagda utsläpp och om mätningens eller beräkningens säkerhet, och

2. uppgifter om kvalitetssäkring och kvalitetskontroll.

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om övervakning och rapportering.

### Ackrediterad kontrollör

5 § Kontroll av en rapport enligt 1 § skall utföras av en kontrollör som ackrediterats för uppgiften enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Med kontrollör enligt första stycke jämställs kontrollör i en annan medlemsstat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som utsetts till att utföra kontroller i enlighet med handelsdirektivet. Verksamhetsutövaren skall för sådan kontrollör visa att denne har ställning som kontrollör av sådan verksamhet i en annan medlemsstat.

Tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om krav på kontrollören och de uppgifter som kontrollören skall utföra.

## 6 kap. Redovisning av utsläppsrätter

### Överlämnande av utsläppsrätter

1 § En verksamhetsutövare skall senast den 30 april till kontoföringsmyndigheten för varje anläggning överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under föregående kalenderår.

Utsläppsrätter som utfärdats av behörig myndighet i en annan medlemsstat inom den Europeiska unionen får användas för att fullgöra en verksamhetsutövars skyldighet enligt första stycket.

Överlämnande av utsläppsrätter skall ske enligt bestämmelserna i registerförordningen.

### Annullering av utsläppsrätter

2 § En utsläppsrätt skall annulleras enligt artiklarna 22–24 i registerförordningen

1. när en utsläppsrätt överlämnats för att uppfylla skyldigheten i 1 § första stycket,

2. när en utsläppsrätt inte längre är giltig på grund av att tidsperioden för vilken utsläppsrätten har utfärdats löpt ut, eller

3. när innehavaren av en utsläppsrätt begär att den skall annulleras.

Om en pantsatt utsläppsrätt skall annulleras enligt första stycket 2 får borgenären söka betalning ur utsläppsrätten fastän fordringen inte är förfallen till betalning.

3 § En utsläppsrätt får inte annulleras för att fullgöra skyldigheten enligt 2 § första stycket 1 eller på innehavarens egen begäran enligt 2 § första stycket 3 om utsläppsrätten

1. har pantsatts enligt en preliminär eller slutlig registrering på kontot, eller

2. har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring.

### Hinder för överlåtelse

4 § Kontoföringsmyndigheten skall se till att en verksamhetsutövare inte kan överlåta utsläppsrätter från dennes konton enligt artikel 10 i registerförordningen

1. när en rapportering av utsläpp för föregående år inte skett senast den 31 mars påföljande år, eller

2. verksamhetsutövaren senast den 30 april inte överlämnat utsläppsrätter motsvarande mängden utsläpp av växthusgaser under föregående år.

### 7 kap. Tillsyn m.m.

1 § Tillsyn över efterlevnaden av denna lag och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen utövas av den tillsynsmyndighet som regeringen bestämmer.

2 § Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran får förenas med vite.

3 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att trygga efterlevnaden av de föreskrifter som omfattas av tillsynen. Ett föreläggande får förenas med vite.

Om tillsynsmyndigheten har meddelat ett föreläggande eller förbud enligt första stycket och blir det inte åttlytt, skall kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa dess beslut. Därvid får beslutet verkställas enligt utsökningsbalken.

4 § Tillsynsmyndigheten skall på begäran få tillträde till anläggningar som omfattas av denna lag samt lokaler och områden som hör till sådana anläggningar i den utsträckning det behövs för tillsynen. Denna rätt omfattar inte bostäder.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.

5 § Om det finns anledning anta att den som omfattas av tillsynen har begått brott, får denne inte föreläggas vid vite att medverka i utredning av en fråga som har samband med den gärning som brottsmisstanken avser.

## 8 kap. Straff och andra sanktioner samt skadestånd

### Straff

1 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen

1. driver verksamhet som medför utsläpp av växthusgaser utan att ha tillstånd enligt denna lag,

2. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. som skulle kunna föranleda att tillstånd meddelas på felaktiga grunder,

3. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i en rapport enligt 5 kap. 1 §,

4. underlåter att göra anmälan i de fall anmälningsskyldighet föreligger enligt 2 kap. 8 § och med stöd av denna paragraf meddelade föreskrifter, eller

5. lämnar oriktig eller uppenbart vilseledande uppgift i en ansökan om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. 6 § och därigenom skulle kunna föranleda att ett för stort antal utsläppsrätter tilldelas.

I ringa fall döms inte till ansvar.

2 § Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken.

3 § Om ett vitesföreläggande överträtts får inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet.

### Andra sanktioner

4 § Tillsynsmyndigheten skall besluta om att offentliggöra namnen på de verksamhetsutövare som inte överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter enligt 6 kap. 1 §.

Regeringen får meddela föreskrifter om sättet och platsen för offentliggörandet.

5 § En verksamhetsutövare som inte överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter enligt 6 kap. 1 § skall till staten betala en avgift i förhållande till de utsläpp för vilka utsläppsrätter inte överlämnats.

Avgiften skall per ton koldioxidekvivalenter som släpps ut från anläggningen och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för, uppgå till ett belopp som

1. för perioden 2005–2007 motsvarar 40 euro, och
2. för åtagandeperiod motsvarar 100 euro.

Värdet i svenska kronor bestäms utifrån eurons värde den 1 maj det år överlämnandet skall ske.

6 § En verksamhetsutövare som betalat avgift enligt 5 § är inte därmed befriad från sin skyldighet enligt 6 kap. 1 § att överlämna utsläppsrätter till kontoföringsmyndigheten.

7 § Frågor om uttagande av avgift enligt 5 § prövas av tillsynsmyndigheten.

### Skadestånd

8 § Rätt till ersättning av staten har den som lider skada på grund av tekniskt fel i utsläppsrätsregistret eller i ett anslutande register.

Ersättningen skall sättas ned med skäligt belopp eller helt falla bort, om den skadelidande har medverkat till skadan genom att, utan skälig anledning, låta bli att vidta åtgärder för att bevara sin rätt eller om den skadelidande på något annat sätt har medverkat till skadan genom eget vållande.

9 § Utöver vad som följer av 8 § gäller bestämmelserna i 48 § personuppgiftslagen (1998:204) om skadestånd vid behandling av personuppgifter enligt denna lag.

10 § Staten företräds i ärenden om ersättning enligt 8 § av den myndighet som regeringen bestämmer.

## 9 kap. Överklagande

1 § Beslut av tillståndsmyndigheten angående tillstånd enligt 2 kap. får överklagas hos miljödomstolen. I 23 kap. 1 § miljöbalken finns bestämmelser om överklagande av miljödomstolens domar och beslut.

2 § Beslut angående tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap., begäran som förenats med vite enligt 7 kap. 2 §, förelägganden som förenats med vite eller förbud enligt 7 kap. 3 §, samt offentliggörande av verksamhetsutövers namn och avgift enligt 8 kap. 4 och 5 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3 § Övriga beslut enligt denna lag får inte överklagas.

4 § Beslut i frågor om offentliggörande av verksamhetsutövers namn enligt 8 kap. 4 § gäller omedelbart om inte annat anges i beslutet.

Offentliggörande enligt första stycket får dock ske tidigast när tiden för överklagande av myndighetens beslut löpt ut.

## Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005. Genom lagen upphävs lagen (2004:000) om utsläpp av koldioxid.

Vad som i lagen sägs om växthusgaser skall under perioden 2005–2007 endast tillämpas på koldioxid.

Om en ansökan om tillstånd kommit in till tillståndsmyndigheten men inte avgjorts före den 1 januari 2005, får tillståndsmyndigheten besluta att utsläpp av koldioxid tills vidare får ske trots att tillståndsfrågan inte slutligt har avgjorts. Ett sådant beslut skall förenas med villkor om rapportering av utsläpp.

Mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet av denna lag skall handläggas och bedömas enligt lagen (2004:000) om utsläpp av koldioxid.



## 2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 och 5 §§, 16 kap. 2 §, 24 kap. 15 § och 26 kap. 9 § miljöbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 3 §

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

*Vad som sägs i första stycket sista meningen om att det vid yrkesmässig verksamhet skall användas bästa möjliga teknik gäller i fråga om utsläpp av koldioxid inte för verksamhet som omfattas av lagen (2004:000) om handel med utsläppsrätter.*

#### 5 §

Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara energikällor användas.

*Vad som sägs i första stycket första meningen om hushållning med energi skall inte gälla för verksamhet som omfattas av lagen (2004:000) om handel med utsläppsrätter såvitt avser de delar av en anläggning som avger koldioxid direkt på platsen. Vad som*

*sägs i första stycket sista meningen skall inte gälla för verksamhet som omfattas av nämnda lag.*

## 16 kap.

### 2 §<sup>1</sup>

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får lämnas för begränsad tid. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om sådan tidsbegränsning.

Tillstånd, godkännande eller dispens enligt balken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, får förenas med villkor.

För verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt *lagen (2004:000) om utsläpp av koldioxid* får dock inte beslutas villkor om begränsning av koldioxidutsläpp eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

För verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt *lagen (2004:000) om handel med utsläppsrätter* får dock inte beslutas villkor om begränsning av koldioxidutsläpp eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp. *Villkor får inte heller avse förnybara energikällor eller hushållning med energi såvitt avser de delar av en anläggning som avger koldioxid direkt på platsen.*

Bestämmelser om vilka mål som är ansökningsmål finns i 21 kap. 1 § och bestämmelser om vad en ansökan i ett ansökningsmål skall innehålla finns i 22 kap. 1 §. Regeringen får meddela föreskrifter om vad en ansökan i ett ärende skall innehålla.

## Villkor om utsläpp av koldioxid

## 24 kap.

### 15 §<sup>2</sup>

En verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt *lagen* En verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt *lagen*

<sup>1</sup> Senaste lydelse enligt förslag i prop. 2003/04:132.

<sup>2</sup> Senaste lydelse enligt förslag i prop. 2003/04:132.

(2004:000) om utsläpp av koldioxid får släppa ut koldioxid enligt vad som följer av de tillstånd till utsläpp som meddelats med stöd av den lagen utan hinder av att det med stöd av miljöbalken eller äldre miljölagstiftning har beslutats villkor om begränsning av koldioxidutsläpp eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

(2004:000) om handel med utsläppsrätter får släppa ut koldioxid enligt vad som följer av de tillstånd till utsläpp som meddelats med stöd av den lagen utan hinder av att det med stöd av miljöbalken eller äldre miljölagstiftning har beslutats villkor om begränsning av koldioxidutsläpp eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp. Detsamma gäller villkor som avser användande av förnybara energikällor eller hushållning med energi såvitt avser de delar av en anläggning som avger koldioxid direkt på platsen.

## 26 kap.

### 9 §<sup>3</sup>

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas.

Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Förelägganden och förbud får inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap 1 §.

Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana brådskande förelägganden eller förbud som är nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer.

I fråga om verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:000) om utsläpp av koldioxid får inte beslutas före-

I fråga om verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:000) om handel med utsläppsrätter får inte beslutas

<sup>3</sup> Senaste lydelse enligt förslag i prop. 2003/04:132.

lägganden om begränsning av koldioxidutsläpp eller förelägganden som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

förelägganden om begränsning av koldioxidutsläpp eller förelägganden som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp. *Detsamma gäller beslut om förelägganden som avser användande av förnybara energikällor eller som avser krav på hushållning med energi såvitt avser de delar av en anläggning som avger koldioxid direkt på platsen.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

### 3 Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 30 § och 6 kap. 2 § utsökningsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 4 kap. 30 §<sup>1</sup>

Utmätning medför förmånsrätt i och med beslutet, om ej annat följer av andra, fjärde eller femte stycket eller 7 kap. 13 §.

Utmätning av här i riket registrerat skepp eller luftfartyg, in-tecknade reservdelar till sådant luftfartyg eller fast egendom med-för ej förmånsrätt förrän ärende angående anteckning om utmät-ningen tas upp på inskrivningsdag. Upptas på samma inskrivnings-dag mer än ett sådant ärende, skall den utmätning som skedde först ha företräde. Om här i riket registrerat skepp eller luftfartyg som har utmätts här blir utmätt i främmande stat innan det har tagits om hand av kronofogdemyndigheten, skall den rätt som har vunnits genom den förra utmätningen gälla som panträtt.

Utmätning av fast egendom medför företräde framför rättighet i egendomen, om ärende angående anteckning om utmätningen tas upp senast på den inskrivningsdag då inskrivning av rättigheten söks.

Utmätning av en rättighet som är registrerad enligt lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument medför för-månsrätt genom registrering av utmätningen enligt den lagen. Utmäts en rättighet som förvaltas enligt 3 kap. i nämnda lag inträ-der förmånsrätten i stället genom underrättelse till förvaltare om utmätningen. Detsamma gäller om utmätningen avser en panträtt i en rättighet som förvaltas enligt det kapitlet.

Utmätning av ett elcertifikat eller en rättighet som är regi-strerad enligt lagen (2003:113) om elcertifikat medför förmåns-rätt genom registrering av ut-mätningen enligt den lagen.

Utmätning av ett elcertifikat eller en rättighet som är regi-strerad enligt lagen (2003:113) om elcertifikat medför förmåns-rätt genom registrering av ut-mätningen enligt den lagen. *Vad som sägs i första meningen skall även gälla en utsläppsrätt eller en*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2003:114.

*rättighet som är registrerad enligt lagen (2004:000) om handel med utsläppsrätter.*

## 6 kap.

### 2 §<sup>2</sup>

Pengar samt löpande skuldebrev och annan handling, vars företeende utgör villkor för rätt att kräva betalning eller påkalla fullgörande av annan förpliktelse, skall tagas i förvar.

Utmäts pantbrev i skepp eller fastighet eller skuldebrev som är in-tecknat i luftfartyg eller reservdelar till luftfartyg hos den in-tecknade egendomens ägare, skall pantbrevet eller in-teckningshandlingen tas i förvar. Om beslutet om utmätning av pantbrev avser ett datapantbrev, skall kronofogdemyndigheten begära att Lantmäteriverket beslutar att sådana registreringsåtgärder som anges i 7–8 §§ lagen (1994:448) om pantbrevsregister inte får vidtas eller att verket utfärdar ett skriftligt pantbrev enligt 8 § nämnda lag.

Kan det antagas att handling som avses i första eller andra stycket undanhålls eller har förkommit, skall i stället sekundo-gäldenären eller annan förpliktad meddelas förbud att fullgöra sin förpliktelse till annan än kronofogdemyndigheten eller den som myndigheten anvisar.

Utmätning av en rättighet som är registrerad enligt lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument skall säkerställas genom registrering av utmätningen enligt den lagen. Utmäts en rättighet som förvaltas enligt 3 kap. i nämnda lag skall säkerställandet i stället ske genom underrättelse till förvaltaren om utmätningen. Detsamma gäller om utmätningen avser en panträtt i en rättighet som förvaltas enligt det kapitlet.

Utmätning av ett elcertifikat eller en rättighet som är registrerad enligt lagen (2003:113) om elcertifikat skall säkerställas genom registrering av utmätningen enligt den lagen.

Utmätning av ett elcertifikat eller en rättighet som är registrerad enligt lagen (2003:113) om elcertifikat skall säkerställas genom registrering av utmätningen enligt den lagen. *Vad som sägs i första meningen skall även gälla vid utmätning av en utsläppsrätt eller en rättighet som är registrerad enligt lagen*

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2003:258.

*(2004:000) om handel med  
utsläppsrätter.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

#### 4 Förslag till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)

Härigenom föreskrivs att 4 § förmånsrättslagen (1970:979) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Förmånsrätt följer med

4 §<sup>1</sup>

1. sjöpanträtt och luftpanträtt,
2. handpanträtt och rätt att kvarhålla lös egendom till säkerhet för fordran (retentionsrätt), panträtt på grund av registrering eller underrättelse enligt lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument *samt* panträtt på grund av registrering enligt lagen (2003:113) om elcertifikat,
2. handpanträtt och rätt att kvarhålla lös egendom till säkerhet för fordran (retentionsrätt), panträtt på grund av registrering eller underrättelse enligt lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument, panträtt på grund av registrering enligt lagen (2003:113) om elcertifikat *samt panträtt på grund av registrering enligt lagen (2004:000) om handel med utsläppsrätter.*
3. panträtt på grund av inteckning i skepp eller skeppsbygge eller i luftfartyg och reservdelar till luftfartyg,
4. registrering av båtbyggnadsförskott enligt lagen (1975:605) om registrering av båtbyggnadsförskott.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2003:115.



## 5 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 29 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 kap. 29 §<sup>1</sup>

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av elcertifikatsregistret enligt lagen (2003:113) om elcertifikat för uppgift som lämnar eller bidrar till upplysning om ställningen på ett certifikatkonto, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att kontoinnehavaren lider skada.

*Vad som sägs i första stycket skall även gälla i verksamhet som avser förande av utsläppsrätsregister enligt lagen (2004:000) om handel med utsläppsrätter för uppgift på ett konto i utsläppsrätsregistret.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2003:116.

## 6 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 12 och 13 §§ samt rubriken närmast före 11 kap. 12 § lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

Elcertifikat

Elcertifikat *och utsläppsrätter*<sup>1</sup>

### 11 kap.

#### 12 §<sup>2</sup>

Kontrolluppgift skall lämnas om innehav av elcertifikat.

Kontrolluppgift skall lämnas om innehav av elcertifikat *och utsläppsrätter*.

Kontrolluppgift skall lämnas för fysiska personer och dödsbon av Affärsverket svenska kraftnät.

Kontrolluppgift skall lämnas för fysiska personer och dödsbon *vad avser elcertifikat* av Affärsverket svenska kraftnät *och vad avser utsläppsrätter av Energimyndigheten*.

I kontrolluppgiften skall uppgift lämnas om antalet innehavda elcertifikat vid årets utgång.

I kontrolluppgiften skall uppgift lämnas om antalet innehavda elcertifikat *och antalet innehavda utsläppsrätter* vid årets utgång.

#### 13 §<sup>3</sup>

Kontrolluppgift skall lämnas om avyttring av elcertifikat.

Kontrolluppgift skall lämnas om avyttring av elcertifikat *och utsläppsrätter*.

Kontrolluppgift skall lämnas för fysiska personer och dödsbon av Affärsverket svenska kraftnät.

Kontrolluppgift skall lämnas för fysiska personer och dödsbon *vad avser elcertifikat* av Affärsverket svenska kraftnät *och vad avser utsläppsrätter av*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2003:119.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2003:119.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2003:119.

I kontrolluppgiften skall uppgift lämnas om antalet avyttrade elcertifikat och försäljningspriset.

*Energimyndigheten.*

I kontrolluppgiften skall uppgift lämnas om antalet avyttrade elcertifikat och antalet avyttrade utsläppsrätter samt försäljningspriset.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

# 1 Utredningsuppdraget

I detta kapitel beskrivs översiktligt utredningens uppdrag enligt direktiven (1.1), utredningens arbete med handelsdirektivet och delbetänkandets syfte (1.2), underlagsmaterial (1.3) samt betänkandets disposition (1.4).

## 1.1 Utredningens uppdrag enligt direktiven

I december 1997 hölls klimatkonventionens tredje partsmöte i Kyoto i Japan. Mötet resulterade i Kyotoprotokollet<sup>1</sup> som undertecknades av 84 länder, däribland Sverige. Enligt protokollet åtar sig industriländerna att minska sina utsläpp av växthusgaser med drygt fem procent som ett genomsnitt under den första åtagandeperioden 2008–2012 jämfört med 1990 års nivå. EU:s medlemsstater har åtagit sig att minska utsläppen med åtta procent, USA med sju procent och Japan med sex procent. EU har emellertid, i enlighet med reglerna i Kyotoprotokollets artikel 4, valt att göra en omfördelning av åtagandet mellan unionens medlemsstater.<sup>2</sup>

I Kyotoprotokollet ingår tre s.k. flexibla mekanismer, vilka är viktiga för att uppnå den kostnadseffektivitet som klimatkonventionen betonar:

- *Handel med utsläppsrätter*, som innebär överlåtelse av utsläppsutrymme eller delar av åtaganden mellan länder och inom ett land utan att överlåtelsen knyts till något visst konkret projekt.
- *Gemensamt genomförande*, som innebär att en överenskommelse görs mellan två länder med utsläppsåtaganden i Kyoto-

---

<sup>1</sup> Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar.

<sup>2</sup> Omfördelningen mellan EU-länderna innebär bl.a. att Sverige har rätt att som genomsnitt under den första åtagandeperioden (2008–2012) begränsa sina utsläpp till högst 104 procent av 1990 års utsläppsnivå, i stället för att minska utsläppen med åtta procent. Den av EU beslutade omfördelningen har notifierats i samband med att EU ratificerade Kyotoprotokollet den 31 maj 2002. Enligt artikel 4 ersätter denna bördefördelning de åtaganden som finns för EU:s medlemsländer i Kyotoprotokollets Annex B.

protokollet. Det ena landet investerar i ett projekt i det andra landet som resulterar i utsläppsminskningar som helt eller delvis kan krediteras investerarlandet. Ofta används den engelska benämningen Joint Implementation (JI) i stället för gemensamt genomförande.

- *Mekanismen för ren utveckling* (eller på engelska Clean Development Mechanism, CDM). Denna mekanism liknar gemensamt genomförande, men avser projekt som genomförs i ett utvecklingsland utan något kvantitativt åtagande i Kyoto-protokollet. CDM skall även bidra till en hållbar utveckling i världsländet.

Enligt FlexMex2-utredningens direktiv (dir. 2001:56) skall delegationen utarbeta ett förslag till ett svenskt system och ett regelverk för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. Bland annat anges att delegationen skall lämna förslag på ett svenskt system för handel med utsläppsrätter med sikte på att kvotplikt skall träda i kraft tidigast år 2003 och senast år 2005. Direktiven är omfattande, avseende såväl antal arbetsuppgifter som angivna utgångspunkter för arbetet, och här görs inget försök att sammanfatta innehållet. Direktiven återges dock i sin helhet i bilaga 1.

## 1.2 Delegationens arbete med handelsdirektivet och delbetänkandets syfte

Delegationens utredningsdirektiv antogs sommaren 2001, men av olika skäl kom utredningsarbetet inte att inledas förrän våren 2002. Däremellan, i oktober 2001, hade dock Europeiska kommissionen presenterat ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.<sup>3</sup> Ministerrådet enades i december 2002 om en gemensam ståndpunkt angående direktivets innehåll. Europeiska unionens råd antog efter andra läsningen i parlamentet ett direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser den 22 juli 2003. Formellt beslut om direktivet (hädanefter ofta

---

<sup>3</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (KOM(2001) 581 slutlig).

benämnt handelsdirektivet) fattades efter språklig granskning den 13 oktober 2003.<sup>4</sup>

Att kommissionen lade fram sitt förslag till direktiv hösten 2001 förändrade förutsättningarna för FlexMex2-utredningens arbete. Som medlem av EU är Sverige skyldigt att ansluta sig till och i svensk lagstiftning införa de i handelsdirektivet angivna reglerna för det EU-gemensamma handelssystemet. Delegationen har därför gjort bedömningen att det inte är meningsfullt att – i enlighet med utredningsdirektiven – ta fram ett regelverk för ett svenskt handelssystem som avviker från det kommande EU-systemet eller att sträva efter att införa ett svenskt system tidigare än det kommande EU-systemet. I stället har delegationen valt att främst ägna sitt hittillsvarande arbete åt att analysera konsekvenser av handelsdirektivet och föreslå principer och regler för dess införande i Sverige.

Enligt handelsdirektivet skall ett system för handel med utsläppsrätter införas inom EU från den 1 januari 2005. Handelssystemet är ett av de styrmedel som skall användas för att EU skall uppfylla sitt åtagande i Kyotoprotokollet.

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

I det EU-omfattande handelssystemet kommer handel med utsläppsrätter att kunna ske mellan berörda verksamhetsutövare såväl i olika länder som inom ett land. Därtill skall även andra (såväl juri-

---

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG. (EGT L 275, 25.10.2003).

diska som fysiska personer) än de direkt berörda verksamhetsutövarna kunna handla med utsläppsrätter.

Det europeiska systemet kommer att omfatta olika perioder, av vilka den första (åren 2005–2007) delvis är tänkt som en försöksperiod. Inledningsvis skall handelssystemet endast avse utsläpp av koldioxid, och omfatta anläggningar inom energiintensiv industri (produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustrin, pappers-, papp- och pappersmassaindustrin) och förbränningsanläggningar över en viss effektnivå inom kraft- och värmeproduktion. I Sverige kommer den handlande sektorn att omfatta ca 500 anläggningar.<sup>5</sup> Fördelningen av utsläppsrätter mellan anläggningarna skall bygga på en nationell fördelningsplan som medlemsstaten skall upprätta, i enlighet med kriterier som framgår av bilaga III i direktivet.

FlexMex2-utredningen har tidigare analyserat vilka principer som bör ligga till grund för fördelningen av utsläppsrätter och hur den nationella fördelningsplanen bör utformas för svensk del inför det EU-omfattande system för handel med utsläppsrätter som skall införas från den 1 januari 2005. Delegationen redovisade i maj 2003 sina ställningstaganden kring detta i delbetänkandet *Handla för bättre klimat* (SOU 2003:60). Mot bakgrund av detta och remissinstansernas synpunkter avlämnade regeringen i december 2003 propositionen *Riktlinjer för genomförande av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser* (prop. 2003/04:31, bet. 2003/04:MJU11, rskr. 2003/04:150). Den 22 april 2004 inlämnade regeringen också Sveriges nationella fördelningsplan till kommissionen.

SOU 2003:60 var i huvudsak ett principbetänkande, och delegationen konstaterade också att en mängd detaljfrågor återstod att lösa för svensk del i det fortsatta genomförandet av handelsdirektivet. Delegationens bidrag till detta har främst handlat om att sedan avlämnandet av SOU 2003:60 arbeta med att ta fram förslag till författningar som är tänkta att för svenskt vidkommande reglera det kommande utsläppshandelssystemet.

Delegationen har funnit det mest ändamålsenligt att lägga fram förslag på genomförandet av handelsdirektivet uppdelat på *tre etapper*. Det valda tillvägagångssättet har flera orsaker. Dels är tids-schemat för direktivets genomförande generellt sett mycket pres-

---

<sup>5</sup> I sitt förra delbetänkande angav delegationen att det torde komma att handla om ca 400–450 anläggningar i Sverige. En ytterligare, mer detaljerad inventering som skett sedan dess visar dock att antalet är något större.

sat, varför delegationen ansett det bättre att så tidigt som möjligt redovisa så mycket som möjligt av sina författningsförslag än att vänta till dess det skulle vara möjligt att presentera ett fullständigt lagförslag. Dels har på flera områden förseningar skett i arbetet med att på EG-nivå ta fram rättsakter som handelsdirektivet hänvisar till, och som är nödvändiga för utformandet av vissa av de svenska reglerna.<sup>6</sup>

De tre etapper delegationen valt för framtagandet av sina författningsförslag omfattar i korthet följande. I *etapp 1* lämnades förslag avsedda att träda i kraft den 1 juli 2004, huvudsakligen avseende tillstånds- och tilldelningsfrågor. Sådana förslag lämnade delegationen i november 2003 i sitt andra delbetänkande *Handla för bättre klimat – tillstånd och tilldelning, m.m.* (SOU 2003:120). Mot bakgrund av detta och remissinstansernas synpunkter avlämnade regeringen den 15 april 2004 propositionen *Handel med utsläppsrätter I* (prop. 2003/04:132). Det nu föreliggande delbetänkandet (avseende *etapp 2*) innehåller förslag som är avsedda att bl.a. skapa förutsättningar för en handel med utsläppsrätter och förslag på övervakning, rapportering och kontroll av utsläpp. Slutligen kommer *etapp 3* att innehålla en inventering av behovet av ytterligare bestämmelser som i huvudsak reglerar förhållanden från och med den 1 januari 2008.

### 1.3 Underlagsmaterial

Den viktigaste arenan för utredningens diskussioner är de kommittésammanträden som hålls regelbundet. Från utredningens start och fram till avlämnandet av delegationens andra delbetänkande i november 2003 avhölls sammanlagt 25 sammanträden med utredningens ledamöter, sakkunniga och experter. Sedan dess har fem sammanträden avhållits. Vid sammanträdena diskuteras kontinuerligt utredningsarbetets framåtskridande, ofta med utgångspunkt i material som framtagits av utredningens sekretariat. Därutöver har vid sammanträdena redovisningar gjorts av utlagda uppdrag m.m. och information lämnats från olika myndigheter och intresseorganisationer m.fl.

Vidare har utredningens ordförande och sekretariat haft ett stort antal bilaterala möten med bl.a. berörda myndigheter och intresse-

---

<sup>6</sup> Detta gäller t.ex. den registerförordning som enligt artikel 19.3 skall finnas för att direktivet skall kunna genomföras.



organisationer på området, företrädare för kommissionen, tjänstemän med ansvar för genomförandet av handelsdirektivet i andra länder, m.fl.

Delegationen har valt att i det nu föreliggande delbetänkandet inte göra någon utförlig beskrivning av sådant som utredningens direktiv, klimatpolitikens utveckling, handelsdirektivets innehåll m.m., utöver vad som är nödvändigt för den direkta förståelsen av de analyser och förslag som redovisas. För mer utförliga uppgifter kring sådana aspekter hänvisar delegationen i stället till sitt första delbetänkande, SOU 2003:60.

Inom ramen för utredningen har ett stort antal underlagsrapporter framtagits av utomstående uppdragstagare. Av direkt betydelse för det nu föreliggande delbetänkandet är följande<sup>7</sup>:

- Justitierådet Johan Munck har analyserat frågan om de planerade utsläppsrätterna för växthusgaser enligt svensk rätt blir att anse som finansiella instrument. Muncks rapport återfinns i bilaga 4.
- Naturvårdsverket och SWEDAC har beskrivit hur handelsdirektivets krav avseende övervakning, rapportering och kontroll av utsläpp kan omsättas i ett svenskt system för mätning, beräkning, rapportering och verifiering. Den promemoria som myndigheterna redovisat refereras utförligt i kapitel 4.

#### 1.4 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt.

I *kapitel 2* redogörs närmare för handelsdirektivets genomförande, som sker i etapper.

I *kapitel 3* redogörs för i vilken mån det behövs regler för hur marknaden för handel med utsläppsrätter skall etableras och organiseras samt beskrivs översiktligt vilka aktörer som kan tänkas komma att agera på marknaden.

I *kapitel 4* beskrivs de krav på övervakning, rapportering och kontroll av utsläpp som ställs i handelsdirektivet och redovisas de författningsförslag som kraven föranleder.

I *kapitel 5* redovisas vad som krävs för att i enlighet med handelsdirektivet upprätta och föra ett register i syfte att se till att utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter redo-

---

<sup>7</sup> En mer fullständig sammanställning över utlagda uppdrag finns i SOU 2003:60.

visas korrekt. Speciellt diskuteras krav på registrering av panträtt, konkurs, utmätning, betalningssäkring och kvarstad för att uppnå ett sakrättsligt skydd. Vidare redovisas sekretessfrågor.

I *kapitel 6* lämnas förslag på straff och andra sanktioner samt skadestånd.

*Kapitel 7* behandlar tillsyn, möjligheter att överklaga samt vissa frågor om tillstånd.

I *kapitel 8* redogörs för andra lagförslag som föranleds av delegationens förslag till en lag om handel med utsläppsätter.

*Kapitel 9* behandlar ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

I *kapitel 10* lämnas förslag till finansiering av de offentliga kostnader som uppstår till följd av att handelssystemet införs.

*Kapitel 11* behandlar skatte- och redovisningsmässiga konsekvenser av införandet av handel med utsläppsätter.

I *kapitel 12* analyseras om vi i Sverige bör använda både koldioxidskatt och handel med utsläppsätter för att möta våra klimatmål och internationella åtaganden eller om de anläggningar som omfattas av det EU-omfattande handelssystemet bör befrias från koldioxidskatten.

*Kapitel 13* innehåller förslag på vissa förändringar i miljöbalken.

*Kapitel 14* behandlar behov av ytterligare reglering.

I *kapitel 15* redovisas de konsekvensbeskrivningar som delegationen skall göra enligt kommittéförordningen.

*Kapitel 16* utgörs av delegationens författningskommentarer.

Som *bilagor* till betänkandet har fogats delegationens direktiv (bilaga 1), handelsdirektivet (bilaga 2), den utkastversion av kommissionens registerförordning som delegationen använt som utgångspunkt för sina förslag i registerfrågan<sup>8</sup> (bilaga 3), samt rapporten från Johan Munck (bilaga 4).

---

<sup>8</sup> Den slutgiltiga registerförordningen har ännu inte antagits. Enligt de nuvarande planerna förväntas berörd kommitté kunna nå en slutlig överenskommelse om registerförordningen i slutet av juni 2004, och ett formellt beslut om förordningen fattas av kommissionen i början av juli 2004 (se vidare kapitel 5).

## 2 Handelsdirektivet genomförs i etapper

Enligt handelsdirektivet skall medlemsstaterna senast den 31 december 2003 ha genomfört direktivet i sin lagstiftning (artikel 31). Med hänsyn till den ordning som gäller för beredning av svensk lagstiftning har det emellertid inte varit möjligt att genomföra nödvändig lagstiftning till den 31 december 2003. Detta gäller särskilt som vissa rättsakter som handelsdirektivet hänvisar till inte var antagna av i gemenskapen berörda institutioner vid den tidpunkten. Så är t.ex. fallet beträffande den registerförordning som enligt artikel 19.3 skall finnas för att direktivet skall kunna genomföras.

Sverige är dock långtifrån ensamt om att inte ha kunnat efterleva direktivets tidplan i detta hänseende. Tvärtom deklarerade flera medlemsstater tidigt att de inte skulle klara ett genomförande till den 31 december 2003, men att de kommer att ha all lagstiftning på plats i god tid före den 1 januari 2005.

Mot denna bakgrund har delegationen funnit det mest ändamålsenligt att, efter det att delbetänkande 1 presenterades i maj 2003, lägga fram förslag i en sådan ordning och vid sådana tidpunkter att det skall kunna finnas ett fungerande regelverk på plats den 1 januari 2005. Sålunda har delegationen valt att lägga fram förslag på genomförandet av handelsdirektivet uppdelat på tre etapper:

- Etapp 1 innehöll förslag som var avsedda att träda i kraft den 1 juli 2004 och innefattade i huvudsak tillstånds- och tilldelningsfrågor. Sådana förslag lämnade delegationen i november 2003 i sitt andra delbetänkande *Handla för bättre klimat – tillstånd och tilldelning, m.m.* (SOU 2003:120). Fortsättningsvis benämnt delbetänkande 2.
- Etapp 2 innehåller förslag som bl.a. är avsedda att skapa förutsättningar för en handel med utsläppsrätter och förslag på övervakning, rapportering och kontroll av utsläppen. Sådana förslag lämnas i det här betänkandet (delbetänkande 3).

- Etapp 3 kommer att omfatta bestämmelser som i huvudsak reglerar förhållanden från och med den 1 januari 2008.

I avsnitten 2.1 till 2.3 beskrivs översiktligt vad som behandlas under respektive etapp.

## **2.1 Etapp 1 – föreslagen reglering i delbetänkande 2**

I den första etappen låg tyngdpunkten på tillstånds- och tilldelningsfrågor. Vidare fanns ett avsnitt om handelsdirektivets bestämmelser i förhållande till miljörättsliga regler på nationell nivå och på EG-nivå. Frågor om påföljder, tillsyn och överklagande med anknytning till tillstånd och tilldelning behandlades också i den första etappen.

### **2.1.1 Tillstånd och tilldelning av utsläppsrätter**

För att handeln med utsläppsrätter skall kunna starta den 1 januari 2005 krävs att det i god tid före den tidpunkten finns en lagreglering för frågor avseende tillstånd till utsläpp av koldioxid och för frågor avseende tilldelning av utsläppsrätter.

Av skäl som framgått ovan har det inte varit möjligt att ta fram en fullständig lagstiftning avseende alla delar av handelsdirektivet som skulle kunna träda i kraft vid halvårsskiftet 2004. I stället valde delegationen att i delbetänkande 2 lägga fram förslag på en tidsbegränsad lagstiftning med nödvändiga bestämmelser för att tillstånds- och tilldelningsfrågorna skall kunna vara behandlade i sådan tid att handeln med utsläppsrätter skall kunna börja fr.o.m. år 2005. Regleringen i den tidsbegränsade lagen var tänkt att kunna flyttas över till en komplett lag med ikraftträdande den 1 januari 2005 då den tidsbegränsade lagen skulle upphöra att gälla.

Vidare redovisades i delbetänkande 2 förslag till påföljder knutna till tillstånds- respektive tilldelningsförfarandet liksom frågor om tillsyn och överklagande.

### **2.1.2 Övriga lagförslag i delbetänkande 2**

I det förra delbetänkandet tog delegationen också upp frågor om hur handelsdirektivet förhåller sig till miljörättsliga bestämmelser på

nationell nivå och på EG-nivå. På nationell nivå är det handelsdirektivets förhållande till miljöbalken och på EG-nivå förhållandet till IPPC-direktivet som är av intresse.

## 2.2 Etapp 2 – regleringen i detta delbetänkande

Genom de förslag som lämnas i det nu föreliggande delbetänkandet finns det en komplett lag för handeln med utsläppsrätter. Den kompletta lagen om utsläppsrätter kan härmed träda i kraft den 1 januari 2005.

De helt nya förslag som presenteras i denna den andra etappen omfattar bestämmelser avseende bl.a. registrering av utsläppsrätter i ett utsläppsrättsregister, övervakning, rapportering och kontroll av de faktiska utsläppen, skatte- och redovisningsmässiga konsekvenser, skadestånds- och straffrättsliga regler samt ytterligare tillsynsregler m.m. Därtill ingår i etapp 2 att den lagstiftning som redogjorts för under etapp 1, med nödvändiga justeringar, skall överföras till den kompletta lagen om handel med utsläppsrätter. Även frågor om själva handeln med utsläppsrätter behandlas i detta delbetänkande. Någon reglering föreslås, som framgår i det följande, emellertid inte i den delen.

För att regleringen av handeln med utsläppsrätter skall bli komplett är det nödvändigt att på nytt lämna förslag beträffande frågor om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter. I de delarna är förslagen anpassade till lagförslagen i regeringens proposition *Handel med utsläppsrätter I* (prop. 2003/04:132).

Det bör noteras att i dag befintliga svenska anläggningar som kommer att delta i handelssystemet i normalfallet kommer att ansöka om tillstånd med stöd i den lag regeringen föreslagit i prop. 2003/04:132. Den lagen, som i första hand tar sikte på perioden 2005–2007, talar endast om tillstånd till utsläpp av koldioxid. Den i det föreliggande delbetänkandet föreslagna lagen om handel med utsläppsrätter, som är tänkt att med minsta möjliga förändringar kunna gälla även fr.o.m. år 2008 och framåt, talar istället om tillstånd till utsläpp av växthusgaser, som också är vad handelsdirektivet tar upp. Genom en ikraftträdandebestämmelse till lagen klargörs emellertid att det med växthusgaser avses endast koldioxid under åren 2005–2007, motsvarande förutsättning finns också i direktivet. Eftersom delegationen i det föreliggande delbetänkandet

ofta talar om de förhållanden som är tänkta att regleras genom den i prop. 2003/04:132 föreslagna lagen använder vi emellertid här och var begreppet ”tillstånd till utsläpp av koldioxid”, trots att den lag vi föreslår alltså talar om ”tillstånd till utsläpp av växthusgaser”.

I detta delbetänkande finns även förslag på ytterligare ändringar i miljöbalken. Sekretesslagen med flera lagar föreslås också bli ändrade enligt vad som närmare anges i kapitel 8.

### 2.2.1 Lag om handel med utsläppsrätter

Genom den i föreliggande delbetänkande föreslagna lagen om handel med utsläppsrätter införlivas handelsdirektivet i svensk rätt. Den av regeringen i prop. 2003/04:132 föreslagna lagen om utsläpp av koldioxid föreslås bli upphävd vid samma tidpunkt som den i detta delbetänkande föreslagna lagen är tänkt att träda i kraft, dvs. den 1 januari 2005.

#### *Tillstånd och tilldelning*

Regeringen har i prop. 2003/04:132 lämnat förslag på regler om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter som i vissa delar avviker från delegationens förslag i delbetänkande 2. Vissa avvikelser är endast av redaktionell karaktär, medan andra är av saklig innebörd.

Delegationen behandlar i det följande (kapitel 14) främst två frågor som aktualiseras av regeringens lagförslag. Det är för det första frågan om var bestämmelserna om tilldelning av utsläppsrätter skall regleras och för det andra frågan om regleringen av s.k. opt-out enligt artikel 27 i handelsdirektivet. Någon sådan reglering föreslogs inte i delbetänkande 2 utan först i regeringens proposition.

#### *Registrering av utsläppsrätter*

En avgörande omständighet för tilltron till handelssystemet är att innehav, överlåtelser och andra uppgifter registreras i ett register på ett tillförlitligt sätt. I artikel 19 i handelsdirektivet finns bestämmelser om register. I artikeln hänvisas till en förordning som skall reglera registreringen av utsläppsrätter. Kommissionen har utarbetat utkast till en registerförordning som utgör utgångspunkt för de

förslag som lämnas i detta betänkande. I vårt förslag kommer frågor om utfärdande av utsläppsrätter, kontoförings- och registerfrågor, rättsverkan av registrering, samt behandling av personuppgifter att behandlas.

#### *Kontroll och rapportering*

I betänkandet behandlas regler kring övervakning av utsläpp och rapportering av utsläpp till ansvarig myndighet, kontroll av rapporteringen, vem som bör utföra kontrollen, redovisningen av utsläppsrätter till myndigheten, annullering av utsläppsrätter samt avgifter om verksamhetsutövaren inte redovisar tillräckligt många utsläppsrätter till myndigheten.

#### *Övriga frågor*

Vidare behandlas i denna den andra etappen de ytterligare påföljder och skadeståndsbestämmelser som blir nödvändiga på grund av det regelverk som angivits ovan. Detsamma gäller ytterligare tillsyns- och överklagandebestämmelser. Vidare behandlas bestämmelser för att finansiera systemet.

#### *Handel med utsläppsrätter*

Delegationen lämnar i fråga om själva handeln med utsläppsrätter inte några förslag på särskilda regler om var eller hur handeln skall bedrivas. Sådana frågor förväntas marknaden själv lösa.

### **2.2.2 Annan reglering**

I det nu föreliggande delbetänkandet behandlas också vissa skatterättsliga- och redovisningsmässiga konsekvenser för utsläppsrätterna. Vidare behandlas frågor om att lyfta kravet på energieffektivitet i miljöbalken enligt vad som anges i artikel 26 i handelsdirektivet liksom frågan om att även lyfta det krav på förnybara energikällor som finns i miljöbalken.

På samma sätt som gäller frågan om var regleringen av tilldelningen av utsläppsrätter bör finnas och frågan om regleringen av

den s.k. opt-outbestämmelsen i artikel 27 i handelsdirektivet (se avsnitt 2.2.1), finns det efter regeringens lagförslag i prop. 2003/04:132 fog för att aktualisera en fråga om bästa sättet för regleringen i miljöbalken. Det är här fråga om vilken ändring av miljöbalkens bestämmelser som är nödvändig att vidta för att få avsedd effekt när det gäller att – vad avser utsläpp av koldioxid – undanta verksamhet som omfattas av handelssystemet med utsläppsrätter från kravet på bästa möjliga teknik. Delegationen återkommer till denna fråga i kapitel 13.

Andra lagar som föreslås bli ändrade är sekretesslagen (1980:100), utökningsbalken, förmånsrättslagen (1970:979) och lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter.

### 2.3 Reglering som kvarstår till den tredje etappen

Etapp 3 kommer att omfatta bestämmelser som i huvudsak reglerar förhållanden från och med den 1 januari 2008. De områden som kan bli aktuella att behandla är bl.a. följande:

- Förutsättningarna för och konsekvenserna av att inkludera andra sektorer i handelssystemet.
- Förutsättningarna för och konsekvenserna av att inkludera andra växthusgaser än koldioxid i handelssystemet.
- Förutsättningarna för och konsekvenserna av att högst 10 procent av utsläppsrätterna kan auktioneras ut under perioden 2008–2012.
- Principer för tilldelning.
- Förutsättningarna för att medlemsstater i EU skall kunna handla med länder utanför EU.

En fråga som kan bli aktuell att behandla under etapp 3 är införlivandet i svensk rätt av det s.k. länkdirektivet, dvs. hur de projektbaserade mekanismerna gemensamt genomförande (JI) och mekanismen för ren utveckling (CDM) skall kopplas till handelssystemet. Avgörande faktor för den fortsatta hanteringen av länkdirektivet är bl.a. när beslut om direktivet kommer att fattas av gemenskapen och när det i så fall skall träda i kraft.



## 3 Organisation av marknaden för handel med utsläppsrätter

I detta kapitel redogörs för i vilken mån det behövs regler för hur marknaden för handel med utsläppsrätter skall etableras och organiseras (3.1) samt beskrivs översiktligt vilka aktörer som kan tänkas komma att agera på marknaden (3.2).

### 3.1 Marknaden förutsätts etableras spontant

I arbetet med att ta fram det EU-omfattande systemet för handel med utsläppsrätter<sup>1</sup> har frågan om hur marknaden för utsläppsrätter skall organiseras i stort sett lämnats därhän. Det har nämligen förutsatts att marknadsstrukturerna kommer att uppstå av sig själva när kraven är klart fastställda och utsläppsrätterna som behövs för att uppfylla kraven är utfärdade.

I sitt förslag till direktiv från hösten 2001<sup>2</sup> sade sig Europeiska kommissionen vilja att organisationen av marknaden för utsläppsrätter skall vara öppen för lösningar som initieras av den privata sektorn. Kommissionen antog att mäklare kommer att etablera sig på marknaden för att erbjuda tjänster som förmedlare, och därmed öka likviditeten. Enligt kommissionen kunde också förutses att det kommer att uppstå konkurrens mellan börser om att tillhandahålla mötesplatser för köpare och säljare. Kommissionen framhöll vidare att det skisserade tillvägagångssättet för marknaden och dess etablering överensstämmer med de erfarenheter som gjorts i samband med handel med utsläppsrätter på andra håll i världen.

---

<sup>1</sup> De krav som ställs i handelsdirektivet gäller för EU25, dvs. även de länder som blir medlemmar den 1 maj 2004 omfattas av systemet. Därtill kan även EES-länderna anslutas till systemet under vissa förutsättningar. Det bör dock noteras att EU:s åtagande i Kyoto-protokollet avser EU15. De nya medlemsstaterna (med undantag för Malta och Cypern) har nationella åtaganden som alltså gäller.

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

”Utredningen om möjligheterna att utnyttja Kyotoprotokollets flexibla mekanismer i Sverige” resonerade på liknande sätt som kommissionen. I sitt slutbetänkande förutsatte utredningen att en andrahandsmarknad för utsläppsrätter skulle etableras spontant, utan särskild reglering från statsmakternas sida.<sup>3</sup> Även för elcertifikatsystemet – som har många likheter med handel med utsläppsrätter – var utgångspunkten att statens roll borde begränsas till att skapa och vid behov anpassa ett ramverk för att de kommersiella aktörerna skulle kunna etablera olika handelsformer.<sup>4</sup> Att en handelsplats utan statsmakternas ingripande kan uppstå för den här sortens instrument visar också det faktum att den nordiska elbörsen Nord Pool nyligen börjat erbjuda handel med elcertifikat.

För att det finns goda skäl att tro att en marknad spontant kommer att etableras talar också den omständigheten att det redan i dag finns erfarenheter av handel med utsläppsrätter inom EU. Dels finns, som delegationen pekade på i sitt första delbetänkande,<sup>5</sup> inhemska, nationella initiativ med inslag av sådan handel i t.ex. Storbritannien och Danmark. Dels har det redan börjat göras terminsaffärer – bilateralt eller via mäklare – med koldioxidutsläpp som är tänkta att utnyttjas inom EU:s handelssystem. Dessa terminsaffärer går till så att ett företag av ett annat köper utsläppsrättigheter för ett visst antal ton koldioxid för leverans när handelssystemet väl etablerats. För affärer med leverans i december 2005 exempelvis uppskattas priset länge ha legat på ca 12–13 euro/ton koldioxid, men under våren 2004 ha fallit till ca 7–8 euro/ton koldioxid.<sup>6</sup> Prissignalerna är dock svåra att tyda, eftersom omsättningen är låg.

Mot denna bakgrund ser delegationen inte behov av att föreslå några särskilda regler för hur handeln skall gå till eller för hur marknaden skall etableras och organiseras.

Detta hindrar inte att en ganska omfattande offentlighetsrättslig reglering av handeln blir tillämplig eftersom utsläppsrätterna är avsedda för handel på värdepappersmarknaden och därför enligt delegationen skall betraktas som finansiella instrument. Av störst praktisk betydelse blir då att sådan handel med instrumenten som inte sker genom direktkontakt mellan parterna i princip endast får hanteras av värdepappersinstitut som har tillstånd av Finansinspek-

<sup>3</sup> Handla för att uppnå klimatmål (SOU 2000:45).

<sup>4</sup> Handel med elcertifikat – ett nytt sätt att främja el från förnybara energikällor (SOU 2001:77).

<sup>5</sup> Handla för bättre klimat (SOU 2003:60).

<sup>6</sup> Prisuppgifter från [www.pointcarbon.com](http://www.pointcarbon.com).

tionen och står under inspektionens tillsyn. Frågan om utsläppsrätternas rättsliga status och konsekvenser därav behandlar delegationen närmare i kapitel 11.

### 3.2 Marknadens aktörer

För förståelsen av EU:s system för handel med utsläppsrätter är det viktigt att skilja på kraven att inneha och redovisa utsläppsrätter, och handeln på andrahandsmarknaden, enligt följande:

- Direktivets krav på att inneha och redovisa utsläppsrätter gäller för en definierad krets av verksamhetsutövare. Dessa återfinns naturligtvis i första hand inom EU:s medlemsstater. Systemet kan dock komma att omfatta även länder som inte är medlemmar av EU. Reglerna för detta, som framgår av artiklarna 12 och 25 i direktivet, innebär att medlemsstaterna skall se till att utsläppsrätter kan överlåtas mellan juridiska och fysiska personer inom EU och mellan EU-länder och tredje land, förutsatt att avtal slutits med det berörda landet för att möjliggöra ömsesidigt erkännande av utsläppsrätter mellan EU:s handelssystem och motsvarande system för handel med utsläppsrätter i landet i fråga. Sådana avtal kan slutas med länder som anges i bilaga B till Kyotoprotokollet och som har ratificerat protokollet.
- Vid köp och försäljning på andrahandsmarknaden för de utsläppsrätter som fördelats i EU:s handelssystem kommer det däremot inte att finnas någon geografisk begränsning, utan en marknadsaktör kan mycket väl ha sin bas utanför EU. Såväl juridiska som fysiska personer kommer att kunna delta i handeln, och affärer kommer att kunna ske mellan aktörer såväl i olika länder som inom ett land.

Handeln med utsläppsrätter på andrahandsmarknaden kan grovt sett komma att ske genom *bilateral handel*, med eller utan hjälp av en mäklare, och/eller via en eller flera *handelsplatser*. Rimligen kommer båda handelsformerna att förekomma.

Vilka kommer då att vara köpare respektive säljare i handeln? En typ av affärer kommer givetvis att vara sådana som innebär att företag som har höga kostnader för att minska sina utsläpp köper utsläppsrätter av företag med låga kostnader för att minska utsläppen. Att möjliggöra en sådan omfördelning av utsläppsutrymme är ju ett

av de grundläggande syftena med handel med utsläppsrätter. Det är dock viktigt att komma ihåg att en utsläppsrätt representerar ett värde och kan omsättas så fort den utfärdats (första gången senast den 28 februari 2005), samtidigt som verksamhetsutövarnas överlämnande av rätter för att täcka sina utsläpp för det aktuella verksamhetsåret skall ske först 14 månader senare (första gången senast den 30 april 2006). Det får därför antas att många verksamhetsutövare löpande kommer att vara aktiva köpare och säljare på marknaden. Hur man agerar torde bl.a. styras av vilka antaganden som görs om hur utsläppsrätternas pris kommer att utvecklas på marknaden – om en verksamhetsutövare antar att priset skall falla är det t.ex. inte osannolikt att han väljer att sälja de rätter han får sig tilldelade för att i ett senare skede på marknaden köpa de rätter han behöver för att täcka sina utsläpp.

Bland handelns köpare och säljare kommer sannolikt att förekomma även andra aktörer än de direkt berörda verksamhetsutövarna. Som framgått kommer såväl juridiska som fysiska personer att kunna handla med utsläppsrätter i handelssystemet, och sannolikt kommer t.ex. olika typer av förmögenhetsförvaltare att bedriva handel i kapitalplaceringssyfte. Vidare kan man tänka sig att t.ex. miljöorganisationer kommer att agera som i första hand köpare på marknaden, i syfte att påverka det tillgängliga utsläppsutrymmet.

Rimligen kommer handeln med utsläppsrätter att pågå året runt, men möjligen med varierande frekvens. Det kan antas att handeln blir som mest intensiv inför den 30 april varje år, dvs. tidpunkten då verksamhetsutövarna skall överlämna rätt antal rätter för att täcka föregående års utsläpp.

## 4 Övervakning, rapportering och kontroll av koldioxidutsläpp

För att man efter ett verksamhetsår skall kunna stämma av mängden koldioxidutsläpp mot redovisade utsläppsrätter är det väsentligt att utsläppen är korrekt redovisade. Handelsdirektivet innehåller därför vissa krav på att verksamhetsutövaren skall *övervaka* sina utsläpp samt efter slutet av varje kalenderår *rapportera* utsläppen från anläggningen under det berörda kalenderåret till den behöriga myndigheten. För att säkerställa att utsläppsvärdena är korrekta skall också en av verksamhetsutövaren oberoende kontrollör *kontrollera* rapporten i enlighet med vissa kriterier. Reglerna om övervakning, rapportering och kontroll finns i direktivets artiklar 14 och 15, med de tillhörande bilagorna IV och V.

Handelsdirektivet ger dock relativt knapphändig information om hur övervakningen, rapporteringen och kontrollen skall gå till. I direktivet hänvisas i stället till att kommissionen skall ta fram närmare riktlinjer om hur arbetet skall ske. Sådana riktlinjer fastställdes den 29 januari 2004.<sup>1</sup> Som framgår av artikel 14 i direktivet är statusen på riktlinjerna sådan att de utgör bindande bestämmelser. Härmed måste de, i relevanta delar, författningsregleras i svensk rätt.

För svensk del kommer viktiga uppgifter på detta område att utföras av Naturvårdsverket och SWEDAC. Naturvårdsverket kommer som tillsynsmyndighet bl.a. att vara den myndighet som bedömer och godkänner de rapporter verksamhetsutövarna lämnar in. SWEDAC, som i Sverige är nationellt ackrediteringsorgan enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll, kommer att vara den myndighet som ackrediterar de kontrollörer som kommer att verka i systemet i Sverige.

---

<sup>1</sup> Kommissionens beslut av den 29 januari 2004 om riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (K(2004) 130). Det bör noteras att kommissionen enligt direktivet egentligen skulle ha antagit riktlinjerna senast den 30 september 2003.

Delegationen har bitt Naturvårdsverket och SWEDAC att i en promemoria beskriva hur kraven enligt direktivet och riktlinjerna kan omsättas i ett svenskt system för mätning, beräkning, rapportering och verifiering. Myndigheterna redovisade detta den 4 mars 2004.<sup>2</sup>

I detta kapitel beskrivs först de krav på övervakning, rapportering och kontroll som ställs i direktivet och redovisas de författningsförslag som kraven föranleder (avsnitt 4.1). I syfte att ge en utförligare bakgrund till författningsförslagen beskrivs sedan i avsnitt 4.2 innehållet i kommissionens riktlinjer. Denna redogörelse bygger på Naturvårdsverkets och SWEDAC:s promemoria.

Inledningsvis vill delegationen poängtera att – i enlighet med vad Naturvårdsverket och SWEDAC säger i sin promemoria – några begrepp bör översättas på annat sätt än i de svenska översättningarna av direktivet och riktlinjerna:

- I det följande används i första hand uttrycket ”verifiera” (verifiering) som översättning av engelskans ”verify” (verification). I de svenska översättningarna av direktivet och riktlinjerna används begreppet ”kontroll” för de båda engelska uttrycken ”verify” och ”check”. Check används dock i andra sammanhang vanligen för att beskriva delar av en anläggnings egen, interna, kvalitetssäkring, medan ordet kontroll har en bred allmänspråklig betydelse.
- I det följande används genomgående begreppet ”ackrediterad” när kraven på kontrollören behandlas. I den svenska översättningen av riktlinjerna har motsvarande engelskt begrepp felaktigt översatts med ”auktoriserad”.

---

<sup>2</sup> Direktiv 2003/87/EG. System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser – Utformning av svenska regler för ett system för övervakning och rapportering samt kontroll av utsläpp (Diskussions-PM, Naturvårdsverkets dnr 502-126-04 Hk).

## 4.1 Behov av författningsreglering med hänsyn till direktivets krav

### 4.1.1 Övervakning och rapportering

**Delegationens förslag:** En verksamhetsutövare är skyldig att övervaka och rapportera sina utsläpp av växthusgaser. Rapporteringen skall ske i en årlig rapport. Verksamhetsutövaren svarar för att rapporten granskats av en kontrollör, som skall uppfylla de krav som framgår av avsnitt 4.1.2. Rapporten skall ges in till tillsynsmyndigheten senast den 31 mars året efter det kalenderår som rapporten avser. Övervakningen av utsläppen skall ske genom beräkning eller mätning.

Rapporteringen skall för varje anläggning innehålla en beskrivning av de mät- eller beräkningsmetoder som används, inklusive en uppgift om sammanlagda utsläpp och om mätningens eller beräkningens säkerhet, och uppgifter om kvalitetssäkring och kvalitetskontroll.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om övervakning och rapportering.

**Delegationens bedömning:** Det är viktigt att så långt möjligt förenkla de nödvändiga procedurerna för berörda verksamhetsutövare och myndigheter. Delegationen ser det därför som angeläget att rapporteringen av utsläpp kan ske elektroniskt.

Enligt artikel 14 i handelsdirektivet skall medlemsstaterna se till att utsläppen övervakas i enlighet med de riktlinjer som kommissionen skall ta fram. Som framgått ovan antogs dessa den 29 januari 2004.

Vidare skall medlemsstaterna enligt artikel 14 se till att varje verksamhetsutövare vid en anläggning efter slutet av varje kalenderår rapporterar utsläppen från anläggningen under det berörda kalenderåret till den behöriga myndigheten i enlighet med riktlinjerna. Den behöriga myndigheten är i det här fallet tillsynsmyndigheten, Naturvårdsverket. Rapporten skall verifieras av kontrollören (se avsnitt 4.1.2) och ges in till tillsynsmyndigheten senast den 31 mars året efter det kalenderår som rapporten avser.

Om kommissionens riktlinjer sägs vidare i artikel 14 att de skall grundas på de principer för övervakning och rapportering som anges i direktivets bilaga IV. Där anges att övervakningen kan ske

antingen genom beräkning eller med hjälp av mätningar samt hur dessa aktiviteter skall utföras. Mätning får användas om verksamhetsutövaren kan visa att detta ger bättre noggrannhet än beräkning. Mätning av utsläpp skall göras med hjälp av standardmetoder eller allmänt vedertagna metoder och styrkas genom kompletterande beräkningar av utsläppen.

Bilaga IV till handelsdirektivet anger vidare vilka uppgifter som skall ingå i verksamhetsutövarnas rapporter. Utöver allmänna uppgifter rörande anläggningen (namn, adress m.m.), anges där att om utsläppen för en anläggning *beräknas*, så skall redovisas verksamhetsuppgifter, emissionsfaktorer, oxidationsfaktorer, sammanlagda utsläpp samt osäkerhet, och om utsläppen *mäts*, så skall redovisas sammanlagda utsläpp, uppgifter om mätmetodernas tillförlitlighet samt osäkerhet.

Delegationen anser att föreskrifter om övervakning och rapportering bör meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det torde då bli fråga om att Naturvårdsverket, i samråd med SWEDAC, blir föreskrivande myndighet. Enligt vad delegationen har erfart har ett arbete redan inletts med att utarbeta föreskrifter enligt det bemyndigande som getts i lagen om utsläpp av koldioxid.

Det är viktigt att så långt möjligt förenkla de nödvändiga procedurerna för berörda verksamhetsutövare och myndigheter. Delegationen ser det därför som angeläget att rapporteringen av utsläpp kan ske elektroniskt.

#### 4.1.2 Verifiering

**Delegationens förslag:** Kontroll av den årliga rapporten över utsläpp av växthusgaser skall utföras av en kontrollör som ackrediterats för uppgiften enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Med kontrollör jämställs i detta sammanhang kontrollör i en annan medlemsstat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som utsetts till att utföra kontroller i enlighet med handelsdirektivet. Verksamhetsutövaren skall visa att denne har ställning som kontrollör av sådan verksamhet i en annan medlemsstat.

Tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om krav på kontrollören och de uppgifter som kontrollören skall utföra.



**Delegationens bedömning:** Delegationen anser att ömsesidigt erkännande av kontrollörer bör präglade arbetet i hela EU, och att Sverige skall verka för en sådan harmonisering. Beslut i frågan om ömsesidighet har dock ännu inte fattats på EU-nivå.

Den enskilde verksamhetsutövaren skall stå för de kostnader han har till följd av införandet av systemet för övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp.

Artikel 15 i handelsdirektivet anger att de rapporter som inlämnas av verksamhetsutövarna skall kontrolleras (eller, mer korrekt, verifieras). Som framgått av avsnitt 4.1.1 skall rapporten verifieras av kontrollören och ges in till tillsynsmyndigheten senast den 31 mars året efter det kalenderår som rapporten avser. Vidare anges i artikel 15 att en verksamhetsutövare som inte fått sin rapport godkänd inte kan överlåta flera utsläppsrätter förrän en ny rapport kontrollerats och befunnits vara tillfredsställande.

Bilaga V till direktivet slår fast kriterier för verifieringen i form av allmänna principer och metodik.

I de allmänna principerna anges bl.a. att verifieringen av de inlämnade rapporterna skall klarlägga om uppgifterna är tillförlitliga, trovärdiga och korrekta. Uppgifterna får endast verifieras om det är möjligt att fastställa utsläppen med en hög grad av säkerhet.

Metodikavsnittet i direktivets bilaga V beskriver strategisk analys, processanalys, riskanalys och rapportering i samband med verifieringen.

Rapporterna som lämnas in till den behöriga myndigheten skall verifieras av en oberoende, ackrediterad kontrollör.<sup>3</sup> Kompetenskraven innebär att kontrollören skall kunna utföra sina uppgifter på ett korrekt, objektiva och professionellt vis, att kontrollören skall ha kunskap om innehållet i direktivet och relevanta normer och riktlinjer i anslutning till detta. Vidare skall kontrollören kunna lagstiftning och förvaltningsbestämmelser som berör den verksamhet som skall kontrolleras samt metoderna för sammanställning av uppgifterna för varje enskild utsläppskälla i anläggningen.

Delegationen anser att ackrediteringsförfarandet skall följa vad som traditionellt gäller för teknisk kontroll, dvs. att kontrollörerna skall ackrediteras för uppgiften enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll. Detta innebär bl.a. att SWEDAC skall ansvara för

<sup>3</sup> I bilaga V till handelsdirektivet anges endast att kontrollören skall vara oberoende av verksamhetsutövaren. Att kontrollören också skall vara ackrediterad anges i kommissionens riktlinjer.

ackrediteringen. För en mer utförlig beskrivning av hur ackrediteringen kan komma att fungera i praktiken hänvisas till avsnitt 4.2.8.

Det är viktigt att betona att handelssystemet omfattar hela EU, och även kan omfatta EES-länderna under vissa förutsättningar (se kapitel 3). Härmed är det inte bara svenska kontrollörer som kan komma ifråga för svenska kontrolluppdrag. Med kontrollör som ackrediterats för uppgiften enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll bör därför jämföras kontrollör i en annan medlemsstat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som utsetts till att utföra kontroller i enlighet med handelsdirektivet. Om en kontrollör från en annan medlemsstat anlitas, så skall verksamhetsutövaren visa att kontrollören i en annan medlemsstat har ställning som kontrollör i handelsdirektivets mening. Delegationen anser att en sådan syn bör präglade arbetet i hela EU, och att Sverige skall verka för en sådan harmonisering. Beslut i frågan om ömsesidighet har dock ännu inte fattats på EU-nivå.

Direktivet och riktlinjerna har en förhållandevis låg detaljeringsgrad när det gäller kontrollörens arbetsuppgifter och kompetens (jämfört med bestämmelserna om beräkning, mätning och rapportering). Detta motiverar kompletterande författningsreglering i form av föreskrifter beträffande dessa frågor. Delegationen föreslår att tillsynsmyndigheten Naturvårdsverket, i samråd med SWEDAC, får meddela närmare föreskrifter om krav på kontrollören och de uppgifter som kontrollören skall utföra. Riktlinjerna bör utformas så att de anknyter till den standard som kommer att användas för ackreditering av kontrollörer i Europa, närmast EN 45 011 eller EN 45 004, se nedan avsnitt 4.2.8. Föreskrifterna bör i möjligaste mån samordnas med motsvarande reglering i andra medlemsstater.

Som brukligt är för kontroller av det slag som här diskuteras anser delegationen att den enskilde verksamhetsutövaren själv skall stå för kostnader som uppstår till följd av införandet av systemet för övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp. Det kan t.ex. handla om kostnader för mätningar, för konsulter och för verifiering.

## 4.2 Bakgrund till författningsförslagen – beskrivning av kommissionens riktlinjer

De mer detaljerade reglerna för övervakning, rapportering och kontroll framgår av de riktlinjer kommissionen fastställde den 29 januari 2004. Som framgått ovan utgör riktlinjerna bindande bestämmelser för medlemsstaterna.

I syfte att ge en utförligare bakgrund till de förslag som redovisats i avsnitt 4.1 beskrivs nedan i avsnitten 4.2.1 till 4.2.8 riktlinjernas innehåll samt vad ackreditering av kontrollörer kan innebära i praktiken. Riktlinjerna är mycket omfattande, och det kan här endast bli fråga om en översiktlig sammanfattning. Redogörelsen bygger på Naturvårdsverkets och SWEDAC:s promemoria.

### 4.2.1 Övervakning av utsläpp

Kommissionens riktlinjer anger att de faktiska utsläppen från respektive anläggning skall övervakas och rapporteras årligen.

Riktlinjerna omfattar såväl generella som specifika riktlinjer för varje anläggningstyp som omfattas av direktivet. De generella riktlinjerna beskriver principer för övervakning och rapportering, utgångspunkter för val av övervakningsmetodik och hur osäkerheter skall hanteras. Vidare anges hur information skall bevaras och krav avseende kvalitetssäkring av data. Det beskrivs också hur verksamhets-specifika uppgifter (värmevärde, emissionsfaktorer etc.) skall bestämmas.

De specifika riktlinjerna anger för varje anläggningstyp vilka systemgränser som gäller samt beskriver hur utsläppen skall beräknas.

Generellt gäller att verksamhetsutövaren kan välja om utsläppen skall övervakas genom *beräkning* baserad på tillförda bränslen eller råmaterial, eller genom *kontinuerlig mätning* av rökgaser.

I det första alternativet kan man göra en beräkning enligt de normer som ges i riktlinjerna. Detta kräver kvalitetssäkring på ingående data. Dessa kan i vissa fall finnas dokumenterade eller får bestämmas t.ex. genom analyser/bestämningar, beroende på bl.a. bränsletyp, gjorda av laboratorier ackrediterade av SWEDAC.

Kontinuerlig mätning får användas om verksamhetsutövaren kan visa att detta ger bättre noggrannhet än beräkning. En kombination av mätning och beräkning är också möjlig. Standardiserade eller på

annat sätt accepterade metoder skall användas för mätningarna och för varje rapporteringsperiod skall bekräftande beräkningar göras för att styrka uppmätta värden.

För mätning krävs, enligt Naturvårdsverkets och SWEDAC:s promemoria, att utrustningen är kvalitetssäkrad. Detta kan göras med egen spårbar utrustning eller med en s.k. ”jämförande mätning” där man jämför sitt fasta mätsystem med ett externt system. Enligt Naturvårdsverkets och SWEDAC:s promemoria bör detta i så fall göras av en ackrediterad mätkonsult. Intervallet för dessa kontroller bör fastställas. Alternativt kan ett ackrediterat laboratorium helt sköta mätningar, utvärdering av data, övervakning och rapportering. Sådana ackrediteringar görs i Sverige av SWEDAC, som också har avtal inom området om ömsesidig acceptans av ackrediteringar med en rad andra länder inom gemenskapen.

I sammanhanget kan också sägas att Naturvårdsverket och SWEDAC i sin promemoria bedömer att flertalet anläggningar kommer att behöva anlita extern expertis i form av konsulter för att genomföra de åtgärder som krävs, inklusive mätningar, beräkningar och rapportering. Enligt Naturvårdsverket och SWEDAC kan på goda grunder antas att tillgången på konsulter inom området kommer att bli knapp.

#### 4.2.2 Nivåer för tillåten osäkerhet

Riktlinjernas principer för beräkning av utsläpp bygger på ett antal olika nivåer för tillåten osäkerhet och anges för varje parameter. De olika nivåerna för respektive parameter framgår av de verksamhets-specifika riktlinjerna. I vissa fall anges endast en nivå och som mest anges fyra nivåer. Utgångspunkten är att den högsta nivån alltid skall väljas. Om verksamhetsutövaren kan påvisa att detta är tekniskt eller ekonomiskt orimligt kan nästa lägre nivå användas. Valda nivåer skall godkännas av myndigheten i det tillstånd till utsläpp som krävs enligt handelsdirektivet.

Den angivna tillåtna osäkerheten i respektive nivå skall omfatta mätutrustningens specificerade osäkerhet, osäkerhet förknippad med kalibrering och ytterligare osäkerhet förknippad med den praktiska hanteringen av utrustningen.

För mindre utsläppskällor kan lägre nivåer användas. Mindre källor är sådana vars utsläpp är mindre än 2 500 ton/år eller som

står för mindre än fem procent av anläggningens totala utsläpp (det högsta av de två).

Större utsläppskällor är sådana som, om ordnade i fallande storleksordning, tillsammans utgör 95 procent av anläggningens årliga utsläpp. För de mindre källor, vars samlade utsläpp är mindre än 500 ton/år eller mindre än en procent av anläggningens totala utsläpp (det högsta av de två), kan en ”de minimis” metod användas. Detta innebär att verksamhetsutövaren kan använda en ”egen” metod för bestämning av utsläppen. För rena biobränslen kan de lägre noggrannhetsnivåerna användas.

I riktlinjerna anges vilken nivå som bör användas för varje parameter för olika anläggningstyper och anläggningsstorlekar.

### 4.2.3 Hantering av osäkerhet

Tillståndsmyndigheten skall på förhand – i samband med prövningen av ansökan om tillstånd enligt handelsdirektivet – godkänna den föreslagna övervakningsmetodik. Då beräkning används som övervakningsmetodik har de valda nivåerna och den därmed förknippade osäkerheten godkänts i tillståndsbeslutet. I den årliga utsläppsrapporten anges vilka nivåer som använts, vilket således utgör redovisning av osäkerhet.

Då kontinuerlig mätning används som övervakningsmetodik skall en mer omfattande analys av osäkerhet göras för att styrka att en bättre noggrannhet än beräkning, baserad på de högsta nivåerna, uppnås. I den årliga utsläppsrapporten skall den kvantitativa osäkerheten som framkommit i den inledande osäkerhetsanalysen anges. Detta utgör redovisning av osäkerhet och ingen ytterligare rapportering om osäkerhet krävs.

Verksamhetsutövaren skall genom rutiner för kvalitetssäkring och kontroll hantera och minimera övriga osäkerheter i utsläppsrapporten. Vid verifieringsprocessen avgörs huruvida den godkända övervakningsmetodik tillämpats korrekt.

#### 4.2.4 Kvalitetssäkring och kvalitetskontroll

Innan rapporteringsperioden börjar skall verksamhetsutövaren etablera, dokumentera och införa ett datahanteringssystem<sup>4</sup> för övervakning av växthusgaser, i överensstämmelse med riktlinjerna. Kvalitetssäkrings- och kontrollrutiner kan integreras med EMAS eller ISO 14001 och skall bl.a. omfatta:

- Identifiering av utsläppskällor.
- Ordningsföljd och samband mellan processer för övervakning och rapportering.
- Ansvar och kompetens.
- Metoder för beräkning eller mätning.
- Mätutrustning, om tillämpligt.
- Rapportering och arkivering.
- Internrevisioner av rapporterade data och kvalitetssystem.
- Korrigering och förebyggande åtgärder.

#### 4.2.5 Kalibrering

Verksamhetsutövaren skall se till att relevant mätutrustning är kalibrerad, justerad och kontrollerad vid regelbundna intervaller. Resultat av kalibrering m.m. skall registreras och arkiveras.

Kvalitetssäkring och kontroll av datahantering skall genomföras för att förhindra att utsläpp förbises, att icke-representativa värden används samt övriga fel. Kvalitetssäkrings- och kontrollprocesser för datahanteringssystemet skall dokumenteras och göras tillgängliga för ackrediterad kontrollör.

#### 4.2.6 Rapportering

I direktivet anges att medlemsstaterna skall vidta åtgärder för att samordna rapporteringskraven med andra befintliga rapporteringskrav, i syfte att i möjligaste mån minska företagens rapporteringsbörda. Verksamhetsutövaren skall, enligt handelsdirektivet och

---

<sup>4</sup> Vid kontakter med delegationens sekretariat efter att promemorian avlämnats har Naturvårdsverket och SWEDAC gjort bedömningen att det rent tekniskt sett inte behöver handla om ett datoriserat datahanteringssystem. Sannolikt kommer dock de flesta verksamhetsutövare ändå att arbeta med datoriserade system, eftersom det är komplexa beräkningar och mätningar som skall redovisas.

kommissionens riktlinjer för övervakning och rapportering, tillhandahålla följande uppgifter i sin rapport från en anläggning:

- Uppgifter om anläggningen (namn, adress, typ av verksamhet, etc.).
- För varje verksamhet som bedrivs inom anläggningen:
  - Verksamhetsuppgifter (bränsleförbrukning, produktions-takt, osv.).
  - Vilken övervakningsmetodik som använts (mätning eller beräkning).
  - Vilka nivåer för beräkning som använts.
  - Emissions- och omvandlings-/oxidationsfaktorer.
  - Sammanlagda utsläpp.
  - Osäkerhet.
- Uppgifter om mätmetodernas tillförlitlighet (vid övervakning genom mätning).
- Om massbalansmetodik används skall även kol- och energi-innehåll för varje bränsle- och materialflöde rapporteras.
- Tillfälliga eller permanenta ändringar av noggrannhetsnivå, anledningen till dessa ändringar samt tidsperiod för tillfälliga ändringar.
- Eventuella relevanta ändringar i anläggningen under rapporteringsperioden.

Dessutom skall vissa uppgifter ges som information, t.ex. mängd biomassa som förbränts eller tillförts processer, och koldioxid-emissioner från biomassa (endast vid övervakning genom mätning).

Beträffande arkivering av information gäller att verksamhets-utövaren skall dokumentera och arkivera alla data som används för att bestämma utsläppen från anläggningen. Dokumentationen skall vara tillräcklig för att den årliga rapporten skall kunna verifieras av tredje part.

#### 4.2.7 Verifiering av rapporter

Varje anläggnings rapport av växthusgasutsläpp skall granskas av en oberoende, ackrediterad kontrollör. ”Kontrollör” definieras i kommissionens riktlinjer som *en behörig, oberoende ackrediterad kontrollör* med ansvar att genomföra och rapportera verifieringsprocessen. Kontrollören är alltså skild från den/de som mäter, beräknar och rapporterar enligt ovan.

Kraven på kontrollörens kompetens och arbetsuppgifter i direktivet och riktlinjerna innebär att han skall:

- Ha teknisk kunskap om anläggningen och de mätkontrollmetoder som används.
- Förstå verksamhetsutövarens databehandlingssystem och organisation.
- Fastställa en godtagbar väsentlighetsnivå<sup>5</sup> som är lämplig för anläggningens aktiviteter och utsläppskällor. Termen, som är inlånad från den finansiella revisionsfären, betyder kontrollörens sakkunniga bedömning av om missvisande uppgifter eller felaktigheter i rapporten som lämnats för en anläggning rimligen kan leda till felaktiga beslut. Kontrollörer tenderar generellt att räkna en felaktighet som väsentlig i den totala utsläppssiffran om den överstiger fem procent.
- Analysera risker i hanteringen av data som kan leda till en väsentlig felaktig uppgift i emissionsrapporten.
- Upprätta en verifikationsplan.
- Genomföra verifieringen.
- Verifiera att användningen av den övervakningsmetod som specificerats i tillståndet inryms i de definierade nivåerna.
- Kräva att verksamhetsutövaren tillhandahåller data som saknas, förklarar variationer i utsläppsdata eller reviderar beräkningar, före den slutliga verifieringen.

#### 4.2.8 Vad kan ackrediteringen av kontrollörer innebära i praktiken?

##### *SWEDAC:s roll*

I Sverige, liksom i de flesta andra medlemsstater, finns ett nationellt ackrediteringsorgan som svarar för ackreditering av t.ex. laboratorier, certifieringsorgan och kontrollorgan enligt internationell standard. I Sverige är SWEDAC nationellt ackrediteringsorgan enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Ackrediteringsverksamheten, som innebär kompetensprovning, omfattar laboratorier, certifieringsorgan, kontroll- och besiktningensorgan som sysslar med analys, provning, kalibrering, certifiering samt kontroll och besiktning inom olika sektorer. Inom varje

---

<sup>5</sup> I den svenska översättningen av riktlinjerna översätts "materiality" med "väsentlighet". I översättningen av direktivet anges termen som "materialitet".



område finns internationella standarder och vägledningsdokument som de som skall ackrediteras skall följa.

Att den som önskar verka som kontrollör inom systemet för handel med utsläppsrätter har erforderlig kompetens kommer att granskas av SWEDAC. Detta sker efter ansökan om ackreditering där även de typer av anläggningar vars utsläpp skall verifieras anges.

När det gäller SWEDAC:s granskning av praktiskt verifieringsarbete görs detta genom att SWEDAC deltar som observatör vid minst två av de första uppdragen som kontrollören genomför. Denna granskning görs före ackrediteringsbeslutet, men resultatet från dessa kan inrymmas under ackrediteringen om de utförs korrekt. I Naturvårdsverkets och SWEDAC:s promemoria anges att eftersom tidplanen för införandet av handelssystemet är pressad, så bör dessa aktiviteter genomföras i huvudsak innan utgången av år 2005, dvs. innan alla siffror för år 2005 föreligger. I promemorian sägs också detta förfarande vara nödvändigt med hänsyn till att allt verifieringsarbete för de ca 500 svenska anläggningar som omfattas av handelssystemet inte kan utföras under tre månader. Enligt promemorian behöver SWEDAC knyta till sig extern expertis på området för den aktuella verksamheten.

SWEDAC deltar inom den europeiska samarbetsorganisationen för ackrediteringsorgan (European co-operation for Accreditation, EA) som signatär av samtliga tillgängliga avtal om ömsesidigt godkännande av provnings- och kalibreringsresultat, kontrollintyg, certifieringar inom kvalitets- och miljöledningssystem samt inom certifiering av produkter/processer och personer.

#### *Vilka konkreta alternativ finns för ackreditering?*

Enligt Naturvårdsverkets och SWEDAC:s promemoria är två olika ackrediteringsalternativ tänkbara när det gäller ackreditering av kontrollörer för verifiering av utsläpp, nämligen som certifieringsorgan för produkt/process eller som kontrollorgan.

Av dessa alternativ bedöms i promemorian ackreditering som certifieringsorgan för produkter/processer enligt standarden EN 45 011 vara lämpligast. Begreppet certifiering definieras i detta sammanhang som: "Förfarande genom vilket en tredje part ger en skriftlig bekräftelse av att en produkt, process eller tjänst uppfyller ställda krav." Enligt promemorian har dock vid underhandskontakter med ackrediteringsorgan i andra länder framkommit att vissa av dessa

förmodas komma att välja standarden för ackreditering av kontrollorgan enligt standarden EN 45 004. Enligt Naturvårdsverkets och SWEDAC:s promemoria torde dock valet av standard sakna betydelse för systemet i stort, då det inte påverkar kompetens-kriterier för kontrollörerna eller deras arbetsmetoder. Skillnaderna är mera av administrativ karaktär vad avser kontrollörens interna arbetssätt.

I promemorian anger SWEDAC och Naturvårdsverket vidare att de båda myndigheterna har ställt sig positiva till att delta i en samarbetsgrupp, upprättad med kommissionens goda minne, som syftar till att harmonisera synen på verifieringsfrågorna och att utgöra ett forum för diskussioner i frågor kring verifiering. En harmonisering är en förutsättning för ömsesidig acceptans i stort mellan medlemsländer, men även för att på sikt möjliggöra kontrollörer att genomföra verifieringar i andra länder än där man är ackrediterad.<sup>6</sup> Ett grundkrav är då givetvis att man känner till den nationella tillämpningen och nationell kompletterande lagstiftning.

#### *Vilka liknande system finns i dag?*

Inom den aktuella typen av anläggningar finns i dag ofta kvalitets- och miljöledningssystem enligt de internationella standarderna ISO 14 001 och ISO 9001 som är certifierade genom av SWEDAC ackrediterade certifieringsorgan. Framför allt finns det inom företagen, när det gäller miljöledningssystem enligt ISO 14 001, strukturer för att mäta, analysera och redovisa miljöparametrar av olika slag, däribland växthusgasutsläpp.

För vissa anläggningar finns också en EMAS-registrering (EU-förordning 761/2001) som innebär att företaget, utöver att ha byggt upp ett miljöledningssystem också har framställt och låtit granska en offentlig s.k. miljöredovisning. Granskning av system och redovisning sker i enlighet med förordningen av ackrediterade miljökontrollörer. Dessa miljökontrollörer är ackrediterade av SWEDAC och är i praktiken samma organisationer som också är certifieringsorgan för miljö- och kvalitetsledningssystem. I handelsdirektivets bilaga V sägs också att kontrollören skall beakta om anläggningen är registrerad enligt EMAS.

---

<sup>6</sup> Delegationen anser att en sådan ömsesidig acceptans är viktig, och har därför i lagförslaget infört denna möjlighet (se avsnitt 4.1.2).

Vidare finns inom det s.k. EPD-systemet (Environmental Product Declaration) möjlighet att certifiera miljövarudeklarationer enligt AB Svenska Miljöstyrningsrådets system. Dessa miljövarudeklarationer bygger på redovisning enligt produktspecifika regler av påverkan ur ett livscykelperspektiv. Även för denna certifiering tillämpas ackreditering, i detta fall med kravstandarderna för produkt/processcertifiering som bas eftersom det inte finns något krav på ledningssystem. Även i detta fall är det samma certifieringsorgan som är ackrediterade för certifiering av ledningssystem för ISO 14 001.

#### *Samverkan med kvalitets- och miljöledningssystem och EMAS inom anläggningar*

För de anläggningar som kommer att omfattas av direktivet är en koppling till framför allt miljöledningssystemet enligt ISO 14 001 och/eller EMAS naturlig. Detta innebär också att det är naturligt och effektivt att kombinera kontrollörens uppföljningar när det gäller utsläpp av växthusgaser med den uppföljning som görs av miljöledningssystemen. Det är dock viktigt att fastslå att verifieringen av utsläppen av koldioxid kräver djupgående kompetens inom ett komplicerat område. Sådan spetskompetens finns enligt Naturvårdsverkets och SWEDAC:s promemoria normalt inte hos revisorer för miljöledningssystem. Certifieringsorgan anlitar normalt ett antal externa experter för olika typer av kvalificerade uppgifter och detta torde vara nödvändigt även i detta fall.

#### *Tillgång på kontrollörer*

Bland de organisationer som i dag är ackrediterade av SWEDAC inom certifiering och verifiering antas i Naturvårdsverkets och SWEDAC:s promemoria att 5–10 stycken kommer att ansöka om utökning av sin ackreditering till att omfatta det nu aktuella området. En stor del av de anläggningar som omfattas av direktivet har i dag certifierade miljöledningssystem och kan enligt promemorian förmodas komma att i första hand vända sig till "sitt" certifieringsorgan för samordning.

För att kunna genomföra de aktuella uppdragen behöver dessa organisationer (kontrollörer) bl.a. skapa rutiner för verksamheten

inom ramen för sina kvalitetssystem och knyta till sig nödvändig kompetens. Sådan kompetens bedöms främst komma att utgöras av externa experter som kontrollören knyter till sig för att inom ramen för kontrollörens verksamhet genomföra det förelagda arbetet. Det bör dock betonas att det också krävs att kontrollorganisationen i sig har tillräcklig fackkompetens för att på riktiga grunder ta på sig uppdrag, anlita kompetent personal och att administrera verifieringsprocessen. Sådan kompetens bedöms finnas hos huvuddelen av de ackrediterade certifieringsorganen för miljöledningssystem.

I sammanhanget kan påpekas att sammanslutningen för revisorer inom det ekonomiska området (FAR) i brev till näringsdepartementet har uttryckt krav på att verifiering i enlighet med direktivet skall utföras av ekonomiska revisionsbyråer, med hänvisning till att handel med utsläppsrätter påverkar balansräkningen. Naturvårdsverket och SWEDAC framhåller emellertid i sin promemoria att handelsdirektivet beträffande övervakning, rapportering och kontroll inte berör ekonomiska redovisningstekniska frågor utan rent tekniska frågor. Vidare påpekas i promemorian att det inte föreligger några hinder från SWEDAC:s sida att ackreditera ekonomiska revisionsbyråer för den aktuella uppgiften, förutsatt att de uppfyller kraven vad avser t.ex. teknisk kompetens hos ledning och revisorer inom området och uppfyller kraven på opartiskhet. Då ekonomiska revisionsbyråer i dagsläget saknar ackreditering inom området kommer dock ackrediteringsprocessen för dessa att bli mer komplicerad och resurskrävande.

#### *Övriga tidsaspekter*

Tidplanen för systemets införande är i alla delar knapp. Eftersom kontrollörens uppgifter ligger mot slutet av den kedja av insatser som krävs kommer tidspressen att bli stor innan alla rapporter skall vara inlämnade. Detta skall första gången ske senast den 31 mars 2006 och avse utsläpp under år 2005. Förutsättningarna för att processen skall kunna slutföras i tid är dock i allra högsta grad kopplad till att de moment, som krävs innan verifieringen, genomförs så tidigt som möjligt. Enligt Naturvårdsverkets och SWEDAC:s promemoria är det viktigt att kontrollören kan påbörja sitt arbete redan under år 2005 genom att sätta sig in i systemet, granska mät-

och beräkningsmetoder etc. I promemorian bedöms följande två faktorer vara avgörande:

- Anläggningsägarna måste så snabbt som möjligt få information om spelreglerna och vad som måste göras och därefter agera samt tidigt ta kontakt med en kontrollör.
- Den expertis som finns tillgänglig kommer att bli en knapp resurs. Enligt promemorian är det i dagsläget svårt att bedöma tillgången på experter inom området och den totala arbetsvolymen.

Enligt Naturvårdsverkets och SWEDAC:s promemoria kan det även efter den första rapporteringen år 2006 komma att bli mycket stark tidspress på kontrollörerna under första kvartalet varje år.

## 5 Registerfrågor

Delegationen vill inledningsvis poängtera att EG:s registerförordning ännu inte är fastställd. Det förslag till registerförordning som ligger till grund för skrivningarna i detta delbetänkande är för närvarande föremål för förhandlingar mellan medlemsländerna. Dessutom saknar förslaget viss grundläggande information. Förändringar i eller tillägg till befintligt förslag till registerförordning kan komma att ändra förutsättningarna för de synpunkter och förslag som lämnas i kapitlet.

**Delegationens bedömning:** Genom EG:s registerförordning och de kompletterande bestämmelser om registerfrågor som föreslås i 4 kap. lagförslaget, bl.a. rättsverkningar vid pantsättning, utmätning och konkurs, bedömer delegationen att det föreligger ett komplett regelverk för registerfrågor.

### 5.1 Bakgrund

I artikel 19.3 i handelsdirektivet anges att kommissionen skall anta en förordning, som kommer att innehålla regler för hur medlemsstaterna skall hantera införandet av ett standardiserat och säkert system av register i form av standardiserade elektroniska databaser.<sup>1</sup> Dessa skall innehålla gemensamma uppgifter för spårning av utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter,

---

<sup>1</sup> Registret är också tänkt att fungera som ett register för utsläppsrätter enligt Kyoto-protokollet. Enligt det befintliga utkastet till kommissionens registerförordning skall det nationella registret täcka registreringen av både utsläppsenheter enligt gemenskapens utsläppshandel och utsläppshandeln enligt Kyoto-protokollet. Beslut om att registret skall tas i bruk för handeln enligt Kyoto-protokollet fattas dock i särskild ordning eftersom protokollet ännu inte ratificerats. I detta delbetänkande behandlas dessutom inte registrering av de överlåtelser som kan komma att ske inom ramen för CDM och JI. För närvarande förhandlas det s.k. länkdirektivet. Det är därför inte möjligt att i förslaget till permanent lagstiftning nu reglera det förfarandet och myndigheternas befogenheter som kommer att framgå av det slutligt antagna länkdirektivet.

för att i förekommande fall ge allmänheten tillgång till registret, för att garantera sekretess och för att se till att inga överlåtelser genomförs som är oförenliga med skyldigheterna enligt Kyoto-protokollet.

Den 17 oktober 2003 presenterade kommissionen ett utkast till registerförordning. Efter en omfattande revidering presenterades den 1 mars 2004 ett nytt, dock ofullständigt utkast, som delegationen använt som grund för skrivningarna i detta delbetänkande. Enligt de nuvarande planerna förväntas berörd kommitté kunna nå en slutlig överenskommelse om registerförordningen i slutet av juni, och ett formellt beslut om förordningen kunna fattas av kommissionen i början av juli 2004.

### 5.1.1 Registerförordningens innehåll

Den version av registerförordningen som ligger till grund för skrivningarna i detta delbetänkande återfinns i bilaga 3. Förordningen finns ännu inte i någon officiell svensk version. Delegationen har därför valt att arbeta utifrån den engelska versionen. Vissa av artiklarna i förordningen kommenteras i innevarande kapitel.

### 5.1.2 Allmänt om register

Enligt handelsdirektivet är varje medlemsstat skyldig att upprätta och administrera ett nationellt register. Registret är i praktiken en elektronisk databas för att bl.a. hantera uppgifter om:

- upprättande av konton för verksamhetsutövare enligt handelsdirektivet,
- upprättande av konton för andra fysiska och juridiska personer,
- utfärdande av tilldelade utsläppsrätter,
- innehav av utsläppsrätter,
- överlåtelse (köp och försäljning) av utsläppsrätter,
- sparande av utsläppsrätter,
- återlämning och annullering av utsläppsrätter.

Registret skall ”hålla ordning” i systemet så att inga felaktigheter uppkommer i samband med utfärdande, överlåtelse eller vid annullering av utsläppsrätter. Det är i registret som handlande företag får tillgång till de utsläppsrätter som tilldelats dem. Det är dock viktigt

att notera att det nationella registret inte har något med själva marknadsplatsen för utsläppsrätter att göra. Registret bokför bara avslutade transaktioner mellan två parter, på samma sätt som t.ex. avslutade fastighetsförsäljningar noteras i fastighetsregistret och enskilda aktörers köp och försäljning på aktiemarknaden noteras på ett VPC-konto.

Efter varje kalenderår kontrolleras att de anläggningar som omfattas av handelssystemet har utsläppsrätter på sitt konto som motsvarar årets utsläpp. Detta kommer att kontrolleras av tillsynsmyndigheten.

Enligt artikel 20 i handelsdirektivet skall kommissionen utse en *central förvaltare* som i ett centralt register, som omfattar alla EU-länder, skall föra en oberoende transaktionsförteckning, i vilken utfärdande, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter redovisas.

Enligt den föreslagna registerförordningen skall medlemsstaterna och kommissionen upprätta de standardiserade databaserna senast den 30 september 2004. Registren skall vara tillgängliga via internet och tillgodose de funktionella och tekniska krav som ställs i förordningen. Från den 1 januari 2005 skall samtliga medlemsländers register vara i drift och administreras samt underhållas i enlighet med registerförordningen.

Medlemsstaterna får föra sina register inom ramen för ett gemensamt system tillsammans med en eller flera andra medlemsstater (artikel 19.1). I den föreslagna registerförordningen ställs emellertid kravet att registren skall hållas åtskilda. Även om registrets fysiska IT-struktur finns någon annanstans, t.ex. om ett land är värd för ett annat lands register, måste varje land ha en projektledningsgrupp som ansvarar för landets register.

## 5.2 Registersystemet

I registerförordningen anges att medlemsstaten skall utse en behörig myndighet som har det yttersta ansvaret för drift och underhåll av det nationella registret. Den behöriga myndigheten skall i sin tur utse en registeradministratör som leder det dagliga arbetet med registret och förser den centrala förvaltaren med den information som krävs enligt registerförordningen.

Registersystemet kan sägas bestå av tre enheter: ett *anläggningsregister*, ett *nationellt register* och ett *centralt register*.



### 5.2.1 Anläggningsregister

Genom införandet av handelsdirektivet åläggs medlemsstaterna att se till att från och med den 1 januari 2005 inga anläggningar som omfattas av direktivet bedriver verksamhet som resulterar i utsläpp av koldioxid utan att verksamhetsutövaren har tillstånd till detta. Registerförordningen ställer inga krav på att det skall finnas ett särskilt register som anger om en anläggning har tillstånd att bedriva verksamhet som omfattas av handelsdirektivet. Däremot följer av registerförordningen vilka uppgifter som skulle vara aktuella att ingå i ett sådant *anläggningsregister*. Enligt delegationen är det av värde att ha ett svenskt anläggningsregister över aktuella verksamhetsutövare, anläggningar och tillstånd, som kan användas som ingångsdata till det nationella registret och det centrala registret.

Det är viktigt att datahanteringen förenklas så långt möjligt. FlexMex2-utredningen ser det därför som angeläget att överföringen av data till de olika registren kan ske elektroniskt.

### 5.2.2 Nationellt register

Syftet med det *nationella registret* är att se till att utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter redovisas korrekt. I det nationella registret sker kontohanteringen.<sup>2</sup>

Varje nationellt register skall för perioden 2005–2007 innehålla följande konton:

- minst ett *nationellt innehavarkonto*, som anger den totala mängd utsläppsrätter som tillstyrkts av kommissionen i samband med prövningen av den nationella fördelningsplanen,
- ett *verksamhetsutövarkonto* för varje anläggning som har tillstånd till utsläpp av koldioxid,
- minst ett *personligt innehavarkonto* för varje fysisk och juridisk person som efter ansökan är behörig till innehav av konto,
- ett nationellt *annulleringskonto* för annullering av *återlämnade* utsläppsrätter och *force majeure* utsläppsrätter,
- ett nationellt *återlämningskonto*. Annullering av deklarerade utsläppsrätter och *force majeure*-utsläppsrätter sker senast den 30 juni 2006, 2007 och 2008 genom att dessa överförs från det

---

<sup>2</sup> Benämningen på nedan angivna konton kommer att bli föremål för en språklig och saklig granskning i samband med den officiella översättningen av en antagen förordning.

nationella innehavarkontot till det nationella återlämningskontot,

- ett nationellt *annulleringskonto* för *outnyttjade* utsläppsrätter som skall överföras till nästa åtagandeperiod.

Vidare skall det nationella registret innehålla följande tabeller:

- en tabell över *verifierade utsläpp*,
- en tabell över *återlämnade* utsläppsrätter,
- en tabell som visar *efterlevnadsstatus* för berörd anläggning.

Handel med utsläppsrätter sker med enheter (ton koldioxidekvivalenter) ur medlemsstaternas *tilldelade mängder* utsläppsrätter. Handeln med utsläppsrätter bygger på att enheterna kan spåras och bokföras så att en medlemsstats sammanlagda mängd utsläppsrätter kan kontrolleras vid den aktuella handelsperiodens slut.

Efter varje kontrollperiod, dvs. varje år, skall för berörda anläggningar redovisas det antal utsläppsrätter som motsvarar anläggningens utsläpp av koldioxid under kontrollperioden. Om så icke sker utgår sanktioner.

Tillsynsmyndigheten, verksamhetsutövare, kontrollörer av anläggningens utsläpp och central förvaltare skall genom ansvarig myndighet för det nationella registret ges tillträde till de delar av registersystemet som de är behöriga att ta del av.

För att insyn skall garanteras, bör allmänheten enligt förordningen ha tillgång till uppgifter om fördelningen av utsläppsrätter och resultaten av övervakningen av utsläppen, med förbehåll endast för de begränsningar som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation.

### 5.2.3 Centralt register för alla medlemsstater i EU

Det centrala registret för alla medlemsstater skall innehålla en tabell som visar de nationella fördelningsplanerna för de medlemsstater som omfattas av handelssystemet.

För att skapa tilltro till systemet skall den centrala förvaltaren genomföra automatiska kontroller av varje transaktion i de nationella registren med hjälp av en oberoende transaktionsförteckning, för att se till att inga felaktigheter uppkommer vid utfärdandet, överlåtelsen eller annulleringen av utsläppsrätter. Den oberoende

transaktionsförteckningen förs i ett *centralt register* som administreras av den centrala förvaltaren som kommissionen utsett.

Om felaktigheter framkommer vid en automatisk kontroll skall den centrala förvaltaren underrätta den medlemsstat eller de medlemsstater som berörs. Den aktuella transaktionen får inte registreras. Några andra transaktioner med de berörda utsläppsrätterna får inte heller ske förrän felaktigheterna undanröjts.

### 5.3 Organisation

Enligt artikel 18 i handelsdirektivet skall medlemsstaten utse en eller flera behöriga myndigheter för att ansvara för följande arbetsuppgifter:

- utfärda tillstånd att få släppa ut koldioxid från en berörd anläggning,
- bereda ansökningar om tilldelning och besluta om tilldelning av utsläppsrätter,
- utfärda utsläppsrätter,
- utveckla och föra register,
- kontrollera, övervaka och annullera utsläppsrätter,
- informera verksamhetsutövare och allmänhet om handelssystemet.

Medlemsstaten skall före den 30 september 2004 meddela kommissionen vem som är behörig myndighet och registeradministratör för det nationella registret.

Genom regeringens proposition *Riktlinjer för genomförande av EU:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser* (prop. 2003/04:31, bet. 2003/04:MJU11, rskr. 2003/04:150) har Energimyndigheten givits ansvar för att upprätta och administrera ett nationellt register för handel med utsläppsrätter. Energimyndigheten kommer således att bli behörig myndighet för registerfrågor, medan uppgiften att vara registeradministratör tilldelas en utvald person vid myndigheten. I lagförslaget har delegationen – i likhet med vad som gäller för elcertifikatsystemet – valt att benämna den behöriga myndigheten för registerfrågor ”kontoföringsmyndighet”. Vidare skall enligt propositionen Energimyndigheten tillsammans med Naturvårdsverket ansvara för att ta fram information till verksamhetsutövare och allmänhet m.fl. om handelssystemet. Naturvårdsverket ges ansvar för beslut om

tilldelning av utsläppsrätter, vissa arbetsuppgifter i anslutning till övervakning, kontroll och rapportering av verksamhetsutövarnas utsläpp och för eventuella sanktionsavgifter. Ett fristående råd kommer att inrättas under Naturvårdsverket, med representanter från Naturvårdsverket, Energimyndigheten och NUTEK. Rådet skall bereda företagens ansökningar om fördelning av utsläppsrätter och lämna förslag till beslut till Naturvårdsverket. Länsstyrelserna skall ansvara för att bevilja tillstånd att släppa ut koldioxid.

Den av regeringen föreslagna organisationen för att genomföra handelssystemet ställer stora krav på samordning för att göra systemet operativt den 1 januari 2005. Som behörig myndighet för registret är Energimyndigheten beroende av det arbete som andra myndigheter enligt ovan skall utföra, för att få ett fungerande registersystem. Registret och de uppgifter som skall föras in i registret är i hög grad beroende av arbetet med att bevilja tillstånd till utsläpp av koldioxid och att besluta om tilldelning av utsläppsrätter. För att underlätta arbetet är det angeläget att ingångsdata till det nationella registret överförs elektroniskt mellan berörda myndigheter. Överlappande ansvar måste därför snarast identifieras och fungerande rutiner upprättas så att nödvändig information för att utföra de arbetsuppgifter som registerförordningen anger finns tillhanda elektroniskt.

## **5.4 Registrering av utsläppsrätter**

### **5.4.1 Upprättande av verksamhetsutövarkonto och personligt innehavarkonto för behöriga fysiska och juridiska personer**

Enligt artikel 7 i registerförordningen skall behörig myndighet eller verksamhetsutövaren senast 10 dagar efter att tillstånd enligt handelsdirektivet erhållits, förse registeradministratören med vissa basdata avsedda för att upprätta ett verksamhetsutövarkonto i registret. Tio dagar efter att registeradministratören erhållit erforderliga data eller att en kommunikation etablerats mellan det nationella registret och det centrala registret (det senaste datumet gäller) skall registeradministratören öppna ett verksamhetsutövarkonto för varje anläggning i registret.

Alla personer har rätt att inneha utsläppsrätter (artikel 19.2 handelsdirektivet). Tio dagar efter att en ansökan gjorts om att få ett personligt konto för behörig fysisk eller juridisk person eller 10 dagar efter att kommunikation har upprättats mellan nationsregistret och det centrala registret skall, enligt artikel 8 i registerförordningen, registeradministratören upprätta ett personligt innehavarkonto i registret. Om ett personligt innehavarkonto inte innehåller några utsläppsrätter och ingen transaktion noterats under en 12-månadersperiod skall registeradministratören informera berörd kontoinnehavare om att kontot kommer att avslutas inom 30 dagar.

#### 5.4.2 Utfärdande av utsläppsrätter

När den nationella fördelningsplanen godkänts av kommissionen skall kommissionen instruera den centrala administratören att överföra planen till det centrala registret.

Den för registerfrågor behöriga myndigheten (dvs. Energimyndigheten) skall tillse att registeradministratören senast den 28 februari år 2005 utfärdar den andel av den totala kvantiteten utsläppsrätter som i den nationella fördelningsplanen anges för år 2005 till det nationella innehavarkontot. Varje utsläppsrätt skall förses med en unik identifikationskod.

Senast den 28 februari 2005 och varje år därefter under perioden 2005–2007 skall registeradministratören från det nationella innehavarkontot till det berörda verksamhetsutövarkontot överföra de utsläppsrätter som enligt den nationella fördelningsplanen skall tilldelas berörd anläggning det aktuella året, under förutsättning att verksamhetsutövaren har erforderligt tillstånd. Det totala antalet utsläppsrätter som skall utfärdas till verksamhetsutövarkontot styrs av det tilldelningsbeslut som fattas av tillsynsmyndigheten (dvs. Naturvårdsverket) senast den 30 september 2004 för treårsperioden 2005–2007. Om tillståndsmyndigheten (dvs. länsstyrelsen) återkallar gällande tillstånd för utsläpp av koldioxid för en anläggning får inte registeradministratören utfärda de årliga antal utsläppsrätter som tillsynsmyndigheten tidigare beslutat om.

Vidare skall registeradministratören på uppdrag av den behöriga myndigheten överföra en viss andel av de återstående utsläppsrätterna i det nationella innehavarkontot till ett verksamhetsutövarkonto för nytillträdande anläggningar. Detta skall ske senast

den 28 februari aktuellt år eller vid den senare tidpunkt då förutsättningarna för att delta i handelssystemet är uppfyllda. En ny verksamhetsutövare föreslås vara skyldig att alltid lämna in en anmälan till tillståndsmyndigheten om att man har övertagit driften av en anläggning. Vid byte av verksamhetsutövare registreras, efter godkännande av tillståndsmyndigheten, den nye verksamhetsutövaren som innehavare av verksamhetsutövarkontot för den anläggningen.

Under perioden 2005–2007 får medlemsstaten ansöka hos kommissionen om att ytterligare utsläppsrätter skall utfärdas för vissa anläggningar som faller inom ramen för force majeure. Kommissionen skall avgöra huruvida force majeure föreligger<sup>3</sup> och i så fall tillåta att medlemsstaten utfärdar ytterligare icke överlåtbara utsläppsrätter för dessa anläggningar. Registeradministratören skall på uppmaning av Energimyndigheten utfärda det antal icke överlåtbara utsläppsrätter som kommissionen godkänt som utsläppsrätter utfärdade med anledning av force majeure till det nationella innehavarkontot. När dessa icke överlåtbara utsläppsrätter utfärdas till angivna verksamhetsutövare skall varje utsläppsrätt förses med ett unikt serienummer.

#### 5.4.3 Återkallelse av tillstånd

Om ett tillstånd att släppa ut koldioxid har återkallats skall behörig myndighet inom 10 dagar informera registeradministratören om detta. Registeradministratören skall avsluta kontot den 30 juni året efter att tillståndet återkallats eller efter den dag då anläggningens senaste beräkning i efterlevnadstabellen är större eller lika med noll. Registeradministratören skall välja det senaste av dessa datum.

#### 5.4.4 Spärrande av konton

Om en anläggnings verifierade utsläpp för föregående år inte senast den 1 april lagts in i den verifierade utsläppstabellen, skall registeradministratören enligt utkastet till registerförordning spärra varje

---

<sup>3</sup> Det skall handla om exceptionella och oförutsebara händelser som medför kraftiga utsläppsökningar, och som inte är möjliga att kontrollera av berörd verksamhetsutövare eller medlemsstat. En sådan situation kan uppstå vid t.ex. naturkatastrofer, krig, sabotage eller terrorhandlingar.

transaktion av utsläppsrätter från berört verksamhetsutövarkonto tills dess att åtgärden utförts.

## 5.5 Överlåtelse av utsläppsrätter

Det är viktigt att skilja mellan själva handeln och den registrering av överlåtelsen som sker i registret. Det finns ingenting i handelsdirektivet eller registerförordningen som stipulerar hur marknaden för handel med utsläppsrätter skall organiseras. Som framgått av kapitel 3 är utgångspunkten för kommissionen att marknadsstrukturer kommer att uppkomma när kraven på de i handelsystemet ingående anläggningarna fastställts och utsläppsrätterna för att uppfylla åtagandena har tilldelats och utfärdats. Registret hanterar inte handeln i något avseende. Det enda som görs i registret är att registrera en transaktion som utförts och avslutats mellan två parter.

En transaktion för att överlåta utsläppsrätter<sup>4</sup> initieras *alltid* av säljaren, genom att denne går in i registret i behörig del och väljer ett konto som överföringen skall ske från och anger det konto som överföringen skall göras till. Vidare skall säljaren ange det antal utsläppsrätter som skall överföras.

Det nationella registret skapar automatiskt ett förslag till överföring och skickar det till det centrala registret när säljaren väljer att starta överföringen. Det centrala registret utför sedan ett antal automatiska kontroller av förslaget. Om förslaget till överföring enligt det centrala registret uppfyller vissa på förhand uppställda krav skickar det centrala registret förslaget vidare till det köpande registret, som efter kontroll kan godkänna eller avslå den föreslagna överföringen.

I det fall överföringen godkänns utförs överföringen i det köpande registret som meddelar det centrala registret att överföringen är utförd. Det centrala registret *avslutar* överföringen genom att registrera att överföringen utförts.

I det fall överföringen inte godkänns av det köpande registret meddelas detta till det centrala registret, som efter kommunikation med det säljande registret *avslutar* överföringen genom att avmarkera de utsläppsrätter som ingick i förslaget till överföring.

---

<sup>4</sup> Det är viktigt att notera att de procedurer som beskrivs i detta avsnitt är hämtade från de krav som kommer att gälla för överlåtelser av utsläppsrätter under Kyotoprotokollet. Kraven på överlåtelser inom EU:s handelssystem har ännu inte specificerats, men kommer med stor sannolikhet att hanteras på liknande sätt.

Enligt den föreslagna registerförordningen skall registeradministratören, på de villkor som anges i förordningen, utföra alla överföringar inom sitt register som begärs av en kontoinnehavare i enlighet med förfarandet för interna överföringar och utföra alla andra överföringar mellan register som begärs av kontohavare i enlighet med förfarandet för externa överföringar.<sup>5</sup>

Varje register skall kunna utföra alla de typer av processer som rör utsläppsrätter som anges i annex VII–IX till registerförordningen.<sup>6</sup> Innan en viss process utförs skall registeradministratören utföra automatiska kontroller för att identifiera eventuell saknad information eller diskrepanser och därmed avbryta processer innan de automatiska kontroller som skall ske genom det *centrala* registret påbörjas.

## 5.6 Återlämnande och annullering av utsläppsrätter

<p><b>Delegationens förslag:</b> Så kallad banking skall inte tillåtas mellan försöksperioden (2005–2007) och första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet (2008–2012).</p>
--

Medlemsstaten skall se till att verksamhetsutövare efter slutet av varje kalenderår rapporterar utsläppen från sina anläggningar till tillsynsmyndigheten, i enlighet med de riktlinjer för övervakning, rapportering och kontroll som kommissionen antagit. Rapporten över utsläpp skall verifieras av en kontrollör som är oberoende av verksamhetsutövaren. Kontrollören skall sammanställa en rapport om valideringsprocessen. Av denna skall det framgå om verksamhetsutövarens rapport är tillfredsställande, vilket är fallet om kontrollören finner att uppgifterna om de sammanlagda utsläppen inte är materiellt felaktiga. För en mer utförlig beskrivning av övervakning, rapportering och kontroll hänvisas till kapitel 4.

Kontrollören skall för berörd anläggning föra in de verifierade utsläppsmängderna under aktuellt år i det nationella registrets tabell för verifierade utsläpp.

Verksamhetsutövaren måste för varje anläggning som omfattas av handelsdirektivet senast den 30 april varje år överlämna det antal

---

<sup>5</sup> De bilagor till registerförordningen som anger förfarandena hade ännu inte presenterats av kommissionen vid den tidpunkt då delegationen höll sitt slutsammanträde kring föreliggande delbetänkande.

<sup>6</sup> Se föregående fotnot.



utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda verifierade utsläppen från respektive anläggning under föregående kalenderår. Detta görs genom att registeradministratören överför den begärda mängden utsläppsrätter från verksamhetsutövarkontot till det nationella innehavarkontot i det nationella registret.

Registeradministratören skall därutöver ange aktuell mängd återlämnade utsläppsrätter i tabellen för återlämnade utsläppsrätter. Med utgångspunkt från en jämförelse mellan tabellen över verifierade utsläpp och tabellen över återlämnade utsläppsrätter kan registeradministratören föra in aktuellt saldobelopp i tabellen över efterlevnadsstatus. Berörd myndighet får enligt artikel 21 i den föreslagna registerförordningen instruera registeradministratören att ändra en anläggnings verifierade utsläpp i tabellen för att stå i överensstämmelse med de detaljerade krav som uppställs enligt bilaga V i handelsdirektivet.

Den 1 maj 2006 och varje år därefter skall registeradministratören informera Naturvårdsverket om tabellen för efterlevnadsstatus. Om inga uppgifter om verifierade utsläpp finns för aktuell anläggning kan Naturvårdsverket uppskatta en utsläppsmängd. Denna uppskattade siffra får emellertid inte införas i tabellen för verifierade utsläppsmängder.

Senast den 30 juni 2006, 2007 och 2008 skall registeradministratören annullera alla återlämnade utsläppsrätter och force majeure utsläppsrätter som finns i det nationella innehavarkontot genom att överföra dessa från det nationella innehavarkontot till det nationella *annulleringskontot* för återlämnade utsläppsrätter.

### *Banking*

En fråga som bör diskuteras i samband med att annullering av utsläppsrätter behandlas, är om Sverige bör utnyttja möjligheten att föra över ej använda utsläppsrätter mellan försöksperioden 2005–2007 och Kyotoprotokollets första åtagandeperiod (2008–2012). En sådan överföring (s.k. banking) innebär att medlemsstaten i den nya perioden ersätter utsläppsrätter som inte längre är giltiga – och som heller inte överlämnats och annullerats senast den 30 april under något av den tidigare periodens år – med nya rätter som då blir giltiga under den nya perioden.

Av artikel 13 i handelsdirektivet framgår att en medlemsstats handlingsutrymme i detta avseende ser olika ut i övergången mellan

försöksperioden 2005–2007 och Kyotoprotokollets första åtagandeperiod respektive mellan Kyotoprotokollets första (2008–2012) och andra åtagandeperiod (2013 och framåt), på följande vis:

- Av artikel 13.2 framgår att en medlemsstat *får* använda banking mellan perioden 2005–2007 och Kyotoprotokollets första åtagandeperiod (2008–2012).
- Av artikel 13.3 framgår att banking *skall* ske mellan Kyoto-protokollets åtagandeperioder.

Delegationen har diskuterat huruvida banking bör utnyttjas av Sverige mellan försöksperioden (2005–2007) och första åtagandeperioden (2008–2012).

Att tillåta banking är i princip en effektivitetshöjande åtgärd eftersom banking skapar en tidsmässig flexibilitet, vilket innebär att en åtgärd som vidtas under en period får tillgodoräknas under en senare period.

I ett väl fungerande handelssystem är det den totalt tilldelade mängden utsläppsrätter som spelar roll för priset på utsläppsrätter. Om banking tillåts mellan försöksperioden (2005–2007) och första åtagandeperioden (2008–2012) ändras den totalt tilldelade mängden som kommer att påverka priset från antalet som delas ut för perioden (2005–2007) till antalet som delas ut för perioden (2005–2012). Om tilldelningen förväntas bli markant lägre under perioden 2008–2012<sup>7</sup> jämfört med perioden 2005–2007 kan det vara ekonomiskt rationellt att vidta åtgärder nu och spara utsläppsrätter till denna senare period. På så sätt utjämnas prisskillnader mellan perioder vilket är samhällsekonomiskt fördelaktigt eftersom miljöeffekten i det närmaste är oberoende av när inom perioden utsläppen äger rum.

Om banking däremot inte tillåts mellan försöksperioden och första åtagandeperioden blir sparade utsläppsrätter i slutet av försöksperioden utan värde. Därmed skapas inte incitament att vidta åtgärder tidigare för att kunna tillgodogöra sig dessa under en senare period.

Enligt delegationen kan emellertid banking mellan försöksperioden och första åtagandeperioden vara förenat med vissa problem. Ett problem är att EU har ett bindande åtagande för första åtagandeperioden att minska utsläppen med åtta procent i förhållande till utsläppen år 1990. Om för många utsläppsrätter sparas under för-

---

<sup>7</sup> Tilldelningen för första åtagandeperioden fastställs enligt handelsdirektivet under år 2006.

söksperioden för att överföras till första åtagandeperioden finns det risk för att åtagandet inte kan hållas, förutsatt att inte andra korrigerande åtgärder vidtas. Detta gäller för EU som helhet och oavsett om ett eller flera länder tillåter banking. I Kyotoprotokollet sägs inte något om att sparade utsläppsrätter från perioden 2005–2007 får avräknas mot EU:s åtagande.

Enligt delegationen kan ytterligare ett problem uppstå. Om endast ett land eller ett fåtal länder tillåter banking mellan försöksperioden och första åtagandeperioden måste dessa länder ”växla in” sparade utsläppsrätter mot nya utsläppsrätter som är giltiga under den första åtagandeperioden. Det finns då risk att det fåtal länder som tillåter banking drar till sig utsläppsrätter från aktörer i andra länder som bedömer det fördelaktigt att spara rätter till nästa period. Detta kan speciellt bli fallet om det blir en generös tilldelning under försöksperioden. Skulle antalet sparade utsläppsrätter bli stort skulle det under dessa förutsättningar kunna bli ett problem för det land som tillåter banking att hålla sig inom bördefördelningsåtagandet eller det nationella målet under första åtagandeperioden.

De ovan omtalade riskerna gäller endast för banking mellan försöksperioden och första åtagandeperioden. Banking mellan första och andra åtagandeperioden är *obligatoriskt* enligt handelsdirektivet.

I ingressen till handelsdirektivet sägs i punkt 9 att medlemsstaterna får föreskriva att de endast utfärdar utsläppsrätter med giltighet under en femårsperiod som inleds 2008 till personer som innehaft utsläppsrätter som annullerats, motsvarande den minskning av utsläppen som dessa personer gjort på sitt nationella territorium under en treårsperiod som inleds 2005.

Delegationen har haft svårt att bedöma hur artikel 13 i handelsdirektivet skall tolkas i ljuset av innehållet i punkt 9 i ingressen i fråga om det enskilda landets möjligheter att begränsa s.k. banking. Dessutom finner delegationen att frågan i dag tycks sakna praktisk betydelse. Enligt information som delegationen nyligen erhållit från kommissionens miljödirektorat finns det nämligen en ”shared understanding” bland medlemsländerna att s.k. banking inte skall användas mellan försöksperioden och den första åtagandeperioden.

Delegationen har vid en samlad bedömning av det underlag och den kunskap som finns i dag tagit ställning för att banking inte bör tillåtas mellan försöksperioden (2005–2007) och första åtagandeperioden (2008–2012). I grunden är dock delegationen positiv till

banking, eftersom det ökar möjligheterna till flexibilitet och långsiktighet för berörda verksamhetsutövare.

## 5.7 Registrering av pantsättning

Delegationen har mot bakgrund av diskussioner som förts med tjänstemän vid kommissionen dragit slutsatsen att rätten till frivillig annullering kan inskränkas på nationell nivå. Som närmare anges i det följande är det därför delegationens uppfattning att inskränkning kan göras bl.a. i det fall en utsläppsrätt är pantsatt.

**Delegationens förslag:** Om panträtt har upplåtits i en utsläppsrätt skall efter ansökan från pantsättaren en pantsättning registreras på pantsättarens konto där utsläppsrätten finns registrerad. Om panthavaren har ansökt om en sådan registrering skall en preliminär registrering av pantsättningen göras. Energimyndigheten skall därefter förelägga pantsättaren att yttra sig över ansökningen inom två veckor från det att han fick del av föreläggandet. Om pantsättaren inte i tid invänder mot ansökningen, skall pantsättningen slutligt registreras på pantsättarens konto där utsläppsrätten finns registrerad.

När en pantsättning av en utsläppsrätt har upphört skall, på motsvarande sätt som för registrering när panträtt har upplåtits, registreringen tas bort från pantsättarens konto där utsläppsrätten finns registrerad.

### 5.7.1 Behovet av pantsättning av utsläppsrätter

I registerförordningen saknas bestämmelser om pantsättning av utsläppsrätter. Enligt delegationen finns därmed utrymme för nationella bestämmelser på området.

För finansiella instrument som registreras enligt bestämmelserna i lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument har möjligheten till pantsättning stor betydelse för det ekonomiska värdet av sådana tillgångar. För en diskussion om utsläppsrätternas rättsliga ställning hänvisas till kapitel 11. Som kommer att framgå närmare av det kapitlet anser delegationen att utsläppsrätter bör betraktas som finansiella instrument. Regler om pantsättning finns

i 4 kap. kontoföringslagen och rättsverkan av registrering av en panträtt finns i 6 kap. samma lag.

I förarbetena till lagen (2003:113) om elcertifikat diskuterades frågan om behovet av att kunna registrera pantsättningar av elcertifikat i elcertifikatregistret. Där konstaterades att detta behov torde vara begränsat eftersom det var osäkert om banker och andra kreditinstitut skulle komma att godta elcertifikat som säkerhet för krediter. Det konstaterades i förarbetena att det dock inte kunde uteslutas att en aktör på marknaden, som placerat kapital i elcertifikat, önskade belåna dessa för att på så sätt tillgodogöra sig värdet av elcertifikaten i form av krediter. För att undvika att ett avtal om pantsättning, om möjligheten till registrering av pantsättning saknades, felaktigt skulle kunna registreras som t.ex. en överlåtelse av elcertifikat, infördes möjligheten att kunna registrera en pantsättning (prop. 2002/03:40). Liknande behov synes också finnas beträffande utsläppsrätter. Det bör därför införas regler om att pantsättning av utsläppsrätter skall kunna registreras i utsläppsrättsregistret.

### 5.7.2 Registrering av panträtt

Vid pantsättning av annan lös egendom skall egendomen överlämnas till panthavaren. I ett registersystem har besittningsövergången ersatts av en registeråtgärd, varigenom det framgår att utsläppsrätterna är pantsatta.

### 5.7.3 Annullering av pantsatta utsläppsrätter

**Delegationens förslag:** En utsläppsrätt som är pantsatt, får inte annulleras utom för det fall utsläppsrätten inte längre är giltig därför att den tidsperiod för vilken den är utfärdad har gått till ända. Om en utsläppsrätt i sådant fall annulleras skall panthavaren ändå kunna kräva betalning för sin fordran även om den inte förfallit till betalning. En utsläppsrätt som blivit pantsatt får således inte annulleras av andra skäl.

Enligt artikel 12 och 13 i handelsdirektivet kan en utsläppsrätt annulleras i tre olika fall. Det är enligt artikel 12.3 när verksamhetsutövaren överlämnat utsläppsrätter motsvarande de sammanlagda

utsläppen kalenderåret före. Det är också när en innehavare av en utsläppsrätt begär det enligt artikel 12.4. Slutligen skall en utsläppsrätt annulleras om åtagandeperioden för vilken den utfärdats har gått till ända enligt artikel 13.2 och 13.3 (se avsnitt 5.6).

För elcertifikaten gäller enligt 4 kap. 9 § lagen (2003:113) om elcertifikat att annullering av ett elcertifikat inte får ske om certifikatet är pantsatt enligt en preliminär eller slutlig registrering på elcertifikatkontot. Fråga är om det i handelssystemet går att ha en liknande lösning som i systemet med elcertifikat.

I artikel 24 i registerförordningen anges att registeradministratören alltid skall utföra alla uppdrag som en kontohavare lämnar i fråga om frivillig annullering av utsläppsrätter. Vid korrespondens med tjänstemän vid kommissionen har de angivit att regler om pant m.m. kan införlivas i respektive lands egen lagstiftning. Delegationen utgår därför från att artikel 24 inte kommer att förhindra nationella bestämmelser om pantsättning som har företräde framför bestämmelserna om frivillig annullering. Delegationen finner mot bakgrund av vad nu anförts att det inte finns några vägande skäl mot att förbjuda annullering av pantsatta utsläppsrätter. Delegationen föreslår därför att annullering inte bör få ske om utsläppsrätten är pantsatt utom vad gäller annullering efter tidsperiodens slut enligt bestämmelserna i artikel 13.2 och 13.3. Det innebär att det finns behov av en bestämmelse som säkerställer panträttens funktion som säkerhet vid krediter i dessa fall av annullering.

För att en borgenär skall vara skyddad mot att hans panträtt mister sitt värde är det viktigt att han kan söka betalning ur en pantsatt utsläppsrätt fastän den fordran som panträtten utgör säkerhet för inte är förfallen till betalning. En liknande bestämmelse om att en borgenär kan söka betalning ur pantsatt egendom trots att den fordran som panten utgör säkerhet för inte har förfallit till betalning finns i 3 kap. 6 § sjölagen (1994:1009). Det är i den lagen fråga om situationer där pantens värde, av skäl som närmare framgår av lagrummet, riskerar att gå förlorat. En utsläppsrätt, vars giltighetstid är begränsad, mister sitt värde när giltighetstiden har gått till ända. Enligt delegationen är det av stor betydelse att en panthavare kan säkra sin rätt till betalning när giltighetstiden för den pantsatta utsläppsrätten närmar sig sitt slut.

#### 5.7.4 Ansökan om pantsättning

Den enklaste ordningen utifrån behörighetsfrågor är, för såväl berörda parter som Energimyndigheten, att pantsättaren ansöker om att pantsättningen skall registreras. Pantsättaren är således den som i första hand skall ansöka om att pantsättningen registreras i utsläppsregisteret.

För att stärka panthavarens ställning i de fall pantsättaren har underlåtit att ansöka om registrering av pantsättningen bör dock en bestämmelse införas, som innebär att även panthavaren kan ansöka om att pantsättningen registreras. En preliminär registrering skall då göras i utsläppsregisteret. I anslutning till registreringen skall Energimyndigheten förelägga pantsättaren att yttra sig över ansökningen inom två veckor från det att denne fått del av föreläggandet. Om pantsättaren inte har något att invända mot ansökningen får det förutsättas att panthavarens uppgifter är korrekta. Energimyndigheten skall då slutligt registrera pantsättningen.

Om en pantsättning har upphört måste även detta registreras. Det normala förfarandet torde vara att parterna i samband med pantsättningen avtalar om att panthavaren skall ansöka om att registreringen om pantsättningen skall tas bort. På motsvarande sätt som vid pantsättning bör det finnas möjlighet för panthavaren att ansöka om att pantsättningen skall tas bort. Vad som sagts i det föregående om föreläggande samt preliminär och slutlig registrering vid pantsättning som sökts av panthavaren bör tillämpas även vid registrering av att en pantsättning skall tas bort.

#### 5.8 Registrering av konkurs, utmätning, betalningssäkring och kvarstad

**Delegationens förslag:** Om Energimyndigheten har underrättats om att en innehavare av ett konto i utsläppsregisteret har försatts i konkurs, eller att en utsläpps rätt utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring skall detta registreras i utsläppsregisteret. Får Energimyndigheten en underrättelse om att ett beslut om konkurs har upphävts, en underrättelse om att en konkurs har avslutats, eller en underrättelse om att en utmätning, kvarstad eller betalningssäkring har upphävts eller återgått, skall registreringen tas bort.

En utsläppsrätt som är utmätt, belagd med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring får inte annulleras utom för det fall utsläppsrätten inte längre är giltig därför att den tidsperiod för vilken den är utfärdad har gått till ända. En utsläppsrätt som blivit föremål för någon av de nämnda åtgärderna får således inte annulleras av andra skäl.

### 5.8.1 Konkurs

Som framgår nedan skall utsläppsrätter inte vara undantagna från utmätning. Enligt 3 kap. 3 § konkurslagen räknas till ett konkursbo i princip all egendom som är sådan att den kan utmätas och som tillhörde gäldenären när konkursbeslutet meddelades. Utsläppsrätter kommer således att ingå i konkursboet och där utgöra en tillgång. För att detta skall fungera praktiskt måste ett tillägg göras i konkursförordningen (1987:916) så att Energimyndigheten under rättas om ett konkursbeslut så att uppgiften omedelbart kan föras in i utsläppsrätsregistret. Skulle ett konkursbeslut upphävas av högre rätt måste en underrättelse om detta gå till Energimyndigheten för att myndigheten omedelbart skall kunna ta bort registringen om konkurs ur registret. När en konkurs har avslutats åligger det konkursförvaltaren att lämna uppgift om detta till Energimyndigheten.

### 5.8.2 Utmätning av utsläppsrätter

En förutsättning för att egendom skall kunna utmätas är att den utgör en förmögenhetstillgång som kan överlåtas. När egendom utmäts innebär det att den utmäta egendomen tas i anspråk för verkställighet av en dom eller annan exekutionstitel.

Vid en jämförelse med annan egendom finns det beträffande utsläppsrätter en avgörande skillnad. Ett visst antal utsläppsrätter som motsvarar gjorda utsläpp av växthusgaser måste varje år annulleras för att verksamhetsutövaren skall slippa att betala en särskild avgift. Genom att utmäta utsläppsrätter hos verksamhetsutövaren skulle denne drabbas av den merkostnad som den särskilda avgiften innebär. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att innehavet av utsläppsrätter skall kunna utmätas. I 4 kap. 3 § utsökningsbalken finns bestämmelser som bygger på tillämpning av pro-



portionalitetsprincipen som innebär att utmätning endast kan komma i fråga om det belopp som beräknas flyta in, efter avdrag för kostnader som uppkommer efter utmätningen, utgör ett överskott som gör åtgärden försvarlig. Genom tillämpning av denna princip undviks att utmätning görs av utsläppsrätter om det finns annan egendom att utmäta.

### 5.8.3 Betalningssäkring och kvarstad

Betalningssäkring kan användas för att säkerställa det allmännas krav enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Som förutsättning för att bevilja åtgärden gäller att gäldenären försöker att komma undan sin betalningsskyldighet och att skulden är betydande. På begäran av skattemyndigheten kan kronofogdemyndigheten därefter omedelbart verkställa beslutet. I fråga om verkställighet av beslut om betalningssäkring skall enligt 11 § i nämnda lag bl.a. 5 kap. utsökningsbalken rörande undantag från utmätning tillämpas.

Kvarstad innebär en av domstol beslutad säkerhetsåtgärd, vilken kan förekomma i såväl civilrättsliga som straffrättsliga sammanhang. Bestämmelser om kvarstad finns i 15 kap. respektive 26 kap. rättegångsbalken. Vid verkställighet av beslut om kvarstad för fordran skall i princip samma regler tillämpas som vid utmätning. Enligt 16 kap. 13 § utsökningsbalken skall bl.a. 5 kap. utsökningsbalken tillämpas. Bestämmelsen i 4 kap. 3 § utsökningsbalken kan även i dessa sammanhang innebära att utsläppsrätter inte tas i anspråk, om annan egendom bedöms vara lämpligare. Gällande bestämmelser rörande betalningssäkring och kvarstad kan således enligt delegationens mening tillämpas även på utsläppsrätter.

Sammanfattningsvis skall således de inskränkningar i förfoganderätten till utsläppsrätterna som nämns i detta avsnitt framgå av utsläppsrätsregistret. Som ett skydd för rättighetshavare och tredje man, som avser att förvärva utsläppsrätter, skall därför, enligt delegationen, konkurs, utmätning, kvarstad och betalningssäkring registreras i utsläppsrätsregistret.

#### 5.8.4 Annullering av en utsläppsrätt som är utmätt eller belastad på annat sätt.

Motsvarande som gäller för annullering av utsläppsrätter som är pantsatta gäller i fråga om en utsläppsrätt som är utmätt, belagd med kvarstad eller har blivit föremål för betalningssäkring. De inskränkningar som tidigare angivits för annullering av en pantsatt utsläppsrätt gäller även när en utsläppsrätt är utmätt, belagd med kvarstad eller har blivit föremål för betalningssäkring utom för det fall utsläppsrätten inte längre är giltig därför att den tidsperiod för vilken den är utfärdad har gått till ända. Kronofogdemyndigheten skall i fråga om utmätning, kvarstad och betalningssäkring tillämpa bestämmelserna i 4 kap. 3 § utsökningsbalken som innebär att myndigheten har att beakta att utmätningen skall ske endast om det belopp som kan beräknas flyta in ger ett överskott som är försvarligt. För det fall giltighetstiden för en utsläppsrätt närmar sig sitt slut bör kronofogdemyndigheten i de fall myndigheten överväger att utmäta utsläppsrätten handlägga ärendet skyndsamt så att egendomens värde inte går förlorat.

### 5.9 Rättsverkningar av registrering

**Delegationens förslag:** En innehavare av ett konto i utsläppsrättsregistret skall, med de begränsningar som framgår av kontot, anses ha rätt att förfoga över de utsläppsrätter som finns registrerade på kontot.

**Delegationens bedömning:** Det saknas möjlighet att införa regler om godtrosvärk av utsläppsrätter såsom vid dubbelöverlåtelse på motsvarande sätt som t.ex. gäller för elcertifikat.

#### 5.9.1 Traditionsprincipen

När det gäller lös egendom har besittningen till egendomen betydelse när det gäller konflikter med tredje man. Genom att besittningen av egendomen övergår till förvärvaren kan en köpare som är i god tro få skydd mot säljarens borgenärer. Köparen får också skydd mot andra, som tidigare träffat avtal med säljaren om att för-

värva egendomen. Det är således en traditionsprincip som gäller, dvs. att egendomen överlämnats (traderats) till köparen.

### 5.9.2 Inskrivningsprincipen

En annan princip som ger köparen skydd mot andra intressenter och som tillämpas beträffande finansiella instrument, är den s.k. inskrivningsprincipen, som tagit sig uttryck i 6 kap. kontoföringslagen. De principer som bestämmelserna där ger uttryck för innebär till en början att den som är antecknad som ägare till finansiella instrument på ett konto skall, med de begränsningar som framgår av kontot, anses berättigad att förfoga över de finansiella instrument som finns registrerade på kontot (se 5 kap. 1 §). Bestämmelsens innebörd är endast den att den registrerade ägaren presumeras ha rätt att förfoga över de finansiella instrument som finns på kontot. På kontot kan det finnas information som inskränker innehavarens rätt att förfoga över det finansiella instrumentet.

### 5.9.3 Överlåtarens borgenärer

Om en anmälan om överlåtelse av ett finansiellt instrument har registrerats, får instrumentet därefter enligt vad som sägs i 6 kap. 2 § kontoföringslagen inte tas i anspråk av överlåtarens borgenärer för andra rättigheter än sådana som var registrerade när anmälan registrerades. Genom denna bestämmelse slås inskrivningsprincipen fast. Den gäller i förhållande till överlåtarens borgenärer och innebär att sakrättsligt skydd uppnås i och med att anmälan om överlåtelsen registrerats hos en central värdepappersförvarare.

### 5.9.4 Dubbelöverlåtelse

Om samma finansiella instrument överlåtits till flera var för sig, har den överlåtelse företräde för vilken anmälan om överlåtelse registrerades först. En registrering av anmälan ger dock inte en överlåtelse företräde framför en tidigare överlåtelse om förvärvaren, när anmälan om överlåtelsen registrerades, kände till eller borde ha känt till den tidigare överlåtelsen. Detta skall även gälla förvärv genom bodelning, arv, testamente, bolagsskifte eller liknande för-

värvssätt när fråga uppkommer om företrädet mellan ett sådant förvärv och en senare överlåtelse.

### 5.9.5 Andra godtrosförvärv än dubbelöverlåtelse

Har ett finansiellt instrument överlåtits i annat fall än vid dubbelöverlåtelse av någon som inte ägde det, blir överlåtelsen giltig, om överlåtaren vid tidpunkten för överlåtelsen var antecknad på ett avstämningskonto som ägare till instrumentet samt anmälan om överlåtelsen har registrerats och förvärvaren då varken kände till eller borde ha känt till att överlåtaren inte ägde det finansiella instrumentet. Detta gäller även vid överlåtelse från den som ägde det finansiella instrumentet, men som saknade rätt att förfoga över instrumentet genom överlåtelsen. Detta gäller även vid pantsättning.

### 5.9.6 Rättsverkan av registrering av utsläppsrätter

Utgångspunkt för regleringen av de rättsverkningar som följer av registrering av utsläppsrätter bör enligt delegationen vara vad som föreskrivs om finansiella instrument i kontoföringslagen. Rättsverkningarna av en registrering kommer därmed att följa vad som är föreskrivet om rättsverkningar av registrering av elcertifikat i 3 kap. lagen (2003:113) om elcertifikat.

När det gäller utsläppsrätter ersätts således besittningsövergången med en registreringsåtgärd. En registrering av en utsläppsrätt på ett konto i utsläppsrättsregistret skall ha motsvarande funktion och en sådan registrerings rättsverkningar bör därför regleras.

Frågan om rättsverkan av en registrering har ett nära samband med vid vilken tidpunkt god tro skall föreligga, för att det skall kunna bli fråga om ett sakrättsligt skyddat förvärv. När det gäller utsläppsrätter kan den som avser att ingå avtal om överlåtelser eller pantsättning av utsläppsrätter genom utsläppsrättsregistret inhämta information om säljaren innehar en utsläppsrätt och om han har rätt att förfoga över denna. Den tidpunkt då god tro skall föreligga bör således relateras till den tidpunkt då överlåtelsen eller pantsättningen registreras i utsläppsrättsregistret.

När det gäller överlåtelser av utsläppsrätter blir köpare och säljare obligationsrättsligt bundna genom avtalet dem emellan.

Utsläppsregistrans funktion är inte bara att ”förvara” utsläppsrätterna, utan det skall också ge marknadsaktörer information om kontohavarens möjlighet att förfoga över de utsläppsrätter som finns på hans konto. Det kan dock bara bli fråga om en presumtion om vem som har rätt att förfoga över de utsläppsrätter som finns registrerade på kontot. Denna presumtion skall, av naturliga skäl, inte gälla om informationen på kontot säger något annat.

Upplåten panträtt i en utsläppsrätt skall registreras i utsläppsregistransregistret. Enligt vad som angetts ovan om innehållet i kontoföringslagen (6 kap. 2 §) får ett finansiellt instrument för vilken det finns en överlåtelse registrerad, inte tas i anspråk av överlåtarens borgenärer för annan rättighet än sådan som var registrerad när överlåtelsen registrerades. På motsvarande sätt som gäller beträffande elcertifikat bör enligt delegationen en ansökan om överlåtelse av en pantsatt utsläppsrätt avslås. Därmed finns det enligt delegationen inget behov av en reglering motsvarande den i 6 kap. 2 § kontoföringslagen.

Enligt delegationen saknas möjlighet att införa regler för godtrosvärv såsom vid dubbelöverlåtelse p.g.a. att registersystemet innebär noteringar om förvärv i annat land än där överlåtaren har utsläppsrätten noterad.

## 5.10 Behandling av personuppgifter

Utsläppsregistransregistret kommer i huvudsak att omfatta juridiska personer. Vissa privatpersoner kan dock av miljömässiga eller andra skäl vara intresserade av att förvärva utsläppsrätter och därmed också komma att registreras i registret. Därigenom kommer informationen som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person att finnas i registret. Det innebär att bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) äger tillämpning på denna verksamhet och Energimyndigheten skall vara personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen för behandling av personuppgifter som sker i registret.

I fråga om personuppgifter skall registret ha de ändamål som anges i 4 kap. 17 § i lagförslaget.

Personuppgiftslagen innehåller en bestämmelse om rättelser (28 §). Mot bakgrund av att registerförordningen ännu inte är klar och vissa bilagor ännu inte ens presenterats är det inte i skrivande stund möjligt att avgöra om personuppgiftslagens rättelsebestäm-

melse kan bli tillämplig när det gäller uppgifter i utsläppsrättsregistret eller om det i stället kommer att finnas bestämmelser i detta hänseende i registerförordningen.

### 5.11 Sekretess av uppgifter i utsläppsrättsregistret

**Delegationens förslag:** Sekretess skall gälla hos Energimyndigheten i verksamhet som avser förändring av utsläppsrättsregistret för uppgift som lämnar eller bidrar till upplysning om ställningen på ett innehavarkonto, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att kontoinnehavaren lider skada. Energimyndigheten skall lämna ut uppgift i utsläppsrättsregistret om ställningen på ett konto i registret till tillsynsmyndigheten.

Enligt artikel 17 i handelsdirektivet skall beslut om fördelning av utsläppsrätter och sådana rapporter om utsläpp som krävs enligt tillståndet för utsläpp av växthusgaser och som innehas av den behöriga myndigheten göras *tillgängliga för allmänheten*. Vidare gäller enligt samma artikel begränsningar till allmänhetens tillgång enligt vad som fastställs i artikel 3.3 och artikel 4 i direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EG (miljöinformationsdirektivet).

Enligt artikel 19.2 i handelsdirektivet skall utsläppsrättsregistret vara *tillgängligt för allmänheten*. I artikel 19.3 föreskrivs bl.a. att utsläppsrättsregistret skall innehålla gemensamma uppgifter för spårning av utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter, för att i *förekommande fall ge allmänheten tillgång till registret* och garantera sekretessen. I ingressen till registerförordningen finns angivet att allmänheten skall ha tillgång till miljöinformation som finns i registersystemet i enlighet med bestämmelserna i miljöinformationsdirektivet.

Enligt artikel 5 i registerförordningen skall medlemsstaten, behöriga myndigheter och registeradministratören respektera den sekretess som är förknippad med den information som finns i de berörda registren. Medlemsstaten, behörig myndighet och registeradministratör får endast använda i registren förekommande information för att uppfylla de krav på information som enligt registerförordningen skall ingå i de rapporter som skall redovisas vid angivna tidpunkter och för angivna mottagare via registrets webbsida.

Om information i registren önskas användas på annat sätt måste aktuella kontoinnehavare samtycka till detta. På liknande sätt får inte den centrala administratören lämna information utöver de krav som finns angivna i förordningen. Det påpekas speciellt att varken det centrala registret eller det nationella registret skall begära prisuppgifter på utsläppsrätter.

Inom regeringskansliet sker f.n. ett arbete med miljöinformationsdirektivet för att det – enligt direktivets artikel 10 – skall vara genomfört senast den 14 februari 2005. En departementspromemoria i frågan är avsedd att lämnas under våren 2004. I avvaktan på genomförandet av miljöinformationsdirektivet har delegationen att överväga om det finns behov av ändrade regler i sekretesslagen (1989:100) för att uppfylla de regler om sekretess som finns i handelsdirektivet och i registerförordningen.

8 kap. sekretesslagen innehåller bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilda ekonomiska förhållanden. Ställningen på ett konto i utsläppsrätsregistret får anses utgöra uppgift om affärs- eller driftsförhållanden eller, när kontohavaren inte kan anses driva näringsverksamhet, om dennes ekonomiska förhållanden.

En ordning med ett utsläppsrätsregister som är offentligt innebär att marknadsaktörer kan inhämta uppgifter rörande andra aktörer och deras innehav av utsläppsrätter och genom sådan information skapa sig en uppfattning om förväntat utbud och förväntad efterfrågan på utsläppsrätter. Därtill kommer att uppgifter om inskränkningar i kontohavarens förfoganderätt kommer dem till del som avser att ingå avtal med kontohavaren. Det kan ifrågasättas om en sådan ordning där det finns information om motpartens innehav av utsläppsrätter gör det möjligt att förhandlingar som föregår överlåtelser av utsläppsrätter kan ske på ett normalt och affärsmässigt sätt. Onödiga förluster kan genom en sådan offentlighet uppstå hos alla aktörer. Särskilt små aktörer kan drabbas, genom att få betala överpriser eller erhålla underpriser på grund av motpartens information om ställningen på kontot.

En ny sekretessbestämmelse i 8 kap. sekretesslagen avseende uppgift om kontoställningen bör därför införas av de skäl som delegationen redovisat. Bestämmelsen skall gälla uppgifter som lämnar upplysning om ställningen på konto i utsläppsrätsregistret, eller som bidrar till att lämna sådan upplysning. Det förstnämnda förhållandet gäller t.ex. förfrågningar om hur många utsläppsrätter som finns registrerade på ett konto. En annan situation är den då någon önskar ett utdrag ur utsläppsrätsregistret, som utvisar hur

många utsläppsrätter som finns registrerade på ett konto i utsläppsrättsregistret. Uppgifter som bidrar till upplysningar om ställningen på kontot kan i stället bestå i att någon exempelvis önskar få tillgång till skriftliga ansökningar om registreringar på kontot, eller förfrågningar genom vilka frågeställaren indirekt skaffar sig upplysning om den totala kontoställningen.

Begränsningen av sekretessbestämmelsens tillämpningsområde innebär att t.ex. uppgifter om kontohavaren som sådan inte omfattas av sekretess. Vidare bör allmänna uppgifter om begränsningar i kontohavarens förfoganderätt till en utsläppsrätt kunna lämnas utan att ställningen på kontot röjs. Även en fråga om det finns några begränsningar i en kontohavarens förfoganderätt till en viss närmare angiven utsläppsrätt bör kunna besvaras utan att svaret bidrar till upplysning om ställningen på kontot. Det framgår vidare av 14 kap. 4 § sekretesslagen att sekretess till skydd för den enskilde inte gäller i förhållande till den enskilde själv och i övrigt kan helt eller delvis efterges av honom. Detta innebär att kontohavaren kan medge att exempelvis en bank eller annan får tillgång till uppgifter om ställningen på ett konto i utsläppsrättsregistret.

För att uppnå syftet med sekretessbestämmelsen, dvs. att undvika att förhandlingar som föregår överlåtelser av utsläppsrätter inte kan ske på ett normalt affärsmässigt sätt, bör sekretessbestämmelsen gälla till skydd för samtliga kontohavare och det oavsett om kontohavaren är ett privat bolag, en enskild fysisk person eller t.ex. ett kommunalt bolag.

Då sekretessbestämmelsen begränsats till att avse sådana uppgifter som typiskt sett är känsliga, bör den vara försedd med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumptionen bör vara att uppgiften omfattas av sekretess. Sekretess bör således gälla för uppgifterna om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att kontohavaren lider skada.

Naturvårdsverket bör som tillsynsmyndighet ha tillgång bl.a. till uppgifter om kontoställningen på verksamhetsutövarnas konton i utsläppsrättsregistret. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet myndigheter emellan bryter eventuell sekretess för den uppgift som uppgiftsskyldigheten avser (se 14 kap. 1 § sekretesslagen). En bestämmelse om skyldighet för Energimyndigheten att lämna ut uppgifter från utsläppsrättsregistret till Naturvårdsverket bör därför införas.

Hos Naturvårdsverket gäller sekretess i myndighetens tillsynsverksamhet för uppgift om bl.a. enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften



röjs, enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen, 2 § sekretessförordningen (1980:657) och p. 9 i bilagan till sekretessförordningen. Skaderekvisitet är i dessa fall rakt, dvs. presumptionen är att uppgifterna blir offentliga. Endast om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs, kan uppgifterna hemlighållas. En uppgift som lämnar eller bidrar till upplysning om ställningen på ett konto i utsläppsrättsregistret måste anses vara en typiskt sett känslig uppgift som i de flesta fall kommer att omfattas av sekretess även vid tillämpning av ett rakt skaderekvisit. Mot bakgrund av den sekretessreglering som redan gäller för Naturvårdsverket anser delegationen att det saknas anledning att utsträcka den ovan föreslagna sekretessbestämmelsens tillämpningsområde till Naturvårdsverket.

## 6 Straff och andra sanktioner samt skadestånd

I detta kapitel lämnas förslag på straff och andra sanktioner samt skadestånd. I avsnitt 6.1 tar delegationen upp frågor om kriminalisering av vissa förfaranden utöver vad som föreskrivs i den i prop. 2004/04:132 föreslagna lagen om utsläpp av koldioxid. I avsnitt 6.2 behandlas frågan om att tillsynsmyndigheten kan offentliggöra namnen på de verksamhetsutövare som inte fullgör sina skyldigheter att redovisa utsläppsrätter och att en verksamhetsutövare kan bli skyldig att betala en avgift för sin underlåtenhet att överlämna tillräckligt många utsläppsrätter. I avsnitt 6.3 tar delegationen upp frågan om statens skadeståndsansvar som hör samman med tekniska brister i hanteringen av det nationella utsläppsregisteret och anslutande register samt skadestånd till följd av behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen (1998:204).

### 6.1 Straff

**Delegationens förslag:** Straffansvar införs – utöver vad som kommer att gälla enligt lagen (2004:000) om utsläpp av koldioxid – för den som uppsåtligen lämnar oriktig eller vilseledande uppgift om övervakning eller i sin rapport om utsläpp av koldioxid.

I artikel 16 i handelsdirektivet föreskrivs att medlemsstaterna skall införa påföljder för överträdelse av de bestämmelser som införts i enlighet med direktivet. Påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande. Sådana regler är nödvändiga för förtroendet för systemet med handel av utsläppsrätter. Regeringen föreslår i prop. 2003/04:132 att underlåtenhet att lämna uppgifter och att lämna oriktiga uppgifter kriminaliseras i vissa där angivna fall. I kapitel 4 redogör delegationen bl.a. för hur övervakning och rappor-

tering av utsläpp skall gå till. Bestämmelser om detta införs i 5 kap. lagen om handel med utsläppsrätter. Enligt delegationen är det viktigt för att övervakningen och rapporteringen skall bli effektiv att den som lämnar vilseledande eller felaktiga uppgifter kan dömas till ansvar.

## 6.2 Andra sanktioner

**Delegationens förslag:** Namnet på verksamhetsutövare som inte senast den 30 april har överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter i förhållande till utsläppen av växthusgaser året före skall offentliggöras.

Verksamhetsutövaren skall på grund av underlåtenheten att överlämna tillräckligt många utsläppsrätter betala en avgift till staten som grundas på skillnaden mellan överlämnade utsläppsrätter och faktiska utsläpp räknat i ton koldioxidekvivalenter. Avgiften skall fastställas till ett belopp som för varje ton koldioxidekvivalenter motsvarar 40 euro för perioden 2005–2007 och 100 euro för åtagandeperioderna därefter med början år 2008.

Betalning av avgiften befriar inte verksamhetsutövaren från skyldigheten att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de överskridande utsläppen, när denne skall överlämna utsläppsrätter för det följande kalenderåret.

Det åligger tillsynsmyndigheten att offentliggöra namnen på de verksamhetsutövare som inte överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter och att fastställa avgift för en verksamhetsutövares underlåtenhet att överlämna tillräckligt många utsläppsrätter. Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om sättet och platsen för offentliggörandet av namnen.

I artikel 12.3 i handelsdirektivet finns bestämmelser om att en verksamhetsutövare senast den 30 april varje år skall överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under föregående år. Jämförelsen skall göras med utgångspunkt i den kontroll som skall göras enligt artikel 15 (frågor om kontroll behandlas i kapitel 4).

Enligt artikel 16.2 skall medlemsstaterna se till att namnen offentliggörs på de verksamhetsutövare som bryter mot kraven på överlämnande av tillräckligt många utsläppsrätter enligt artikel 12.3. En bestämmelse av denna innebörd bör därför tas in i lagen

om handel med utsläppsrätter. Enligt delegationen är det lämpligt att tillsynsmyndigheten får till uppgift att fatta beslut om offentliggörande. Föreskrifter om sättet och platsen för offentliggörandet av namnen anser delegationen bör ankomma på regeringen att utfärda. I kapitel 7 föreslås vad som skall gälla för verkställighet av ett beslut om offentliggörande. Dessa förslag är av betydelse för hur regeringen utformar de närmare reglerna för offentliggörandet.

I artikel 16.3 finns bestämmelser om att en verksamhetsutövare som inte senast den 30 april varje år överlämnar tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka utsläppen under det föregående året åläggs att betala en avgift för de överskridande utsläppen. Avgiften skall vara 100 euro för varje ton koldioxidekvivalenter som släpps ut från anläggningen och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för. Betalning av avgiften får enligt artikeln inte befria verksamhetsutövaren från skyldigheten att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de överskridande utsläppen, när denne skall överlämna utsläppsrätter för det följande kalenderåret.<sup>1</sup> I artikel 16.4 föreskrivs att för perioden 2005–2007 skall avgiften bestämmas till ett lägre belopp om 40 euro per ton koldioxidekvivalenter. Avgiften bör enligt delegationen bestämmas i svenska kronor enligt kronans värde i förhållande till euron per den 1 maj det år utsläppsrätterna skall överlämnas.

Regler av det innehåll som föreskrivs i artikel 16.3 och 16.4 bör enligt delegationen införas genom den föreslagna lagen om handel med utsläppsrätter.

### 6.3 Skadestånd

**Delegationens förslag:** Den som lider skada på grund av tekniskt fel i utsläppsrätsregistret eller i anslutande register skall ha rätt till ersättning av staten. Ersättningen skall sättas ned eller helt falla bort om den som har lidit skada har medverkat till skadan genom att utan skälig anledning låta bli att vidta åtgärder för att bevara sin rätt eller om den skadelidande på något annat sätt har medverkat till skadan genom eget vållande.

<sup>1</sup> I prop. 2003/04:132 s. 24 lämnas den förtydligande upplysningen att kravet på att lämna in utsläppsrätter för dessa överskjutande utsläpp således kvarstår även efter det att (straff)avgiften betalats.

Bestämmelserna i 48 § personuppgiftslagen (1998:204) om skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt lagen om handel med utsläppsrätter.

**Delegationens bedömning:** Ersättning till följd av handläggningsfel vid hantering av utsläppsrätsregistret får bedömas med utgångspunkt i statens skadeståndsskyldighet i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Även när det gäller ersättning för ren förmögenhetsskada på grund av felaktiga upplysningar eller råd hänvisas till statens skadeståndsansvar enligt 3 kap. skadeståndslagen.

När det gäller fel som kan uppkomma vid förandet av utsläppsrätsregistret<sup>2</sup> är det av betydelse att skilja på två situationer. Skada kan uppkomma dels på grund av tekniska fel, dels på grund av fel eller försummelse vid handläggningen av registreringsärenden, dvs. att anställda hos Energimyndigheten gör sig skyldiga till en skadegörande handling. Utsläppsrätsregistret kommer att innehålla utsläppsrätter till inte obetydliga värden. Tekniska fel kan medföra felaktiga registreringar, att registreringar fördröjs eller t.o.m. innebära att utsläppsrätter som en gång registrerats på konton i utsläppsrätsregistret raderas ut och kan leda till ekonomiska förluster för kontohavaren. Det är således särskilt viktigt att ersätta skador som kan uppkomma vid tekniska fel. Det tryggar den allmänna omsättningen av utsläppsrätter och ger en rätt till ersättning för dem som har förlitat sig på uppgifter i registret, som sedermera visat sig vara felaktiga. Sist, men inte minst, kan förlusten av utsläppsrätter under den tid det tar att med hjälp av sparade verifierationer på nytt bygga upp ett register vara mycket ekonomiskt kännbar. Mot bakgrund av det anförda bör enligt delegationen en särskild bestämmelse om statens skadeståndsansvar införas.

Bestämmelsen bör utformas efter mönster av 19 kap. 37 § jordabalken, enligt vilken staten har ett strikt ansvar för ett tekniskt fel i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Ansvaret bör alltså vara strikt med möjlighet till jämkning vid medvållande. Det kan naturligtvis uppkomma gränsdragningsfrågor beträffande vad som är ett fel eller fördröjning som kan grunda skadestånd. Därvid kan sådana förhållanden som fördröjning av en registrering med anledning av sedvanligt underhåll av registret eller fördröjning orsakad av att en säkerhetsåtgärd vidtagits bli föremål för prövning av tillämplande

---

<sup>2</sup> En beskrivning av registret finns i kapitel 5.

myndigheter. Som ledning för tillämpningen av bestämmelserna i lagen om handel med utsläppsrätter kan då fungera ovannämnda bestämmelser i jordabalken om fastighetsregistret liksom reglerna i 7 kap. 5 lagen (2003:113) om elcertifikat.

I avsnitt 5.2.2 respektive 5.2.3 lämnas en beskrivning av det nationella respektive det centrala registret. Av beskrivningen framgår att de konton och registreringar som verksamhetsutövare och andra intressenter skall kunna förlita sig på finns i det nationella registret. Registreringarna är emellertid beroende av de automatiska kontroller som skall göras i det centrala registret av den centrala förvaltaren och i förekommande fall i registret i köparlandet. Frågan är då om svenska staten även skall kunna bli skadeståndsskyldig för tekniska fel i anslutande register. I registerförordningen finns inte någon bestämmelse om ersättningsskyldighet gentemot de enskilda. I artikel 5 i registerförordningen anges att medlemsstaterna och gemenskapen har det yttersta ansvaret för drift och underhåll av sina register. Enligt delegationen är det av största vikt för registrets trovärdighet att enskilda aktörer hålls skadeslösa för fel som inte beror på dem. Det innebär att svenska staten även kan bli skadeståndsskyldig för fel som har sitt ursprung i det centrala registret<sup>3</sup> eller registret i köparlandet.

Vid sidan av tekniska fel kan skada också uppkomma genom handläggningsfel. Handläggningen av registreringsärenden i utsläppsrättsregistret måste anses innefatta myndighetsutövning. Om staten gjort sig skyldig till fel eller försummelse vid denna handläggning och därvid vållat skada är staten skadeståndsskyldig enligt bestämmelsen om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Det finns inte behov av att vid sidan härav reglera statens ansvar för rena handläggningsfel. Regeln i 3 kap. 3 § skadeståndslagen om det allmännas ansvar för ren förmögenhetsskada, som kan aktualiseras då en myndighet lämnat felaktiga upplysningar eller råd, täcker den situationen att någon anställd genom fel eller försummelse lämnat oriktig information om innehållet i utsläppsrättsregistret, eller, vilket i och för sig torde vara ovanligt, felaktiga råd rörande utsläppsrätterna. Den situationen kräver således inte heller någon särskild bestämmelse i den föreslagna lagen.

---

<sup>3</sup> Delegation har under arbetet med registerförordningen med representanter för kommissionen tagit upp frågan om skadeståndsskyldighet för en enskild medlemsstat vid tekniska fel i registret och även om ersättningsskyldigheten för den enskilda medlemsstaten i förhållande till den centrala förvaltaren. Något svar har delegationen inte fått vid tidpunkten för tryckning av detta betänkande.

Skadeståndskyldighet för handläggningsfel kan endast komma i fråga för handläggning vid kontoföringsmyndigheten.

Utöver vad som nu sagts bör ersättning kunna lämnas enligt 48 § personuppgiftslagen (1998:204) för behandling av personuppgifter i strid med den lagen för uppgifter som registreras enligt lagen om handel med utsläppsrätter.

## 7 Tillsyn, överklagande och vissa frågor om tillstånd

I detta kapitel behandlas frågor om tillsyn (7.1) och överklagande (7.2). Vidare behandlas frågor om återkallelse av tillstånd i samband med att ett miljötillstånd återkallas och vad som i en sådan situation händer med tilldelade utsläppsrätter (7.3). I ett avslutande avsnitt behandlas vissa andra frågor om tillstånd (7.4).

### 7.1 Tillsyn

**Delegationens förslag:** Naturvårdsverkets tillsyn omfattar inte kontoföringsmyndighetens verksamhet.

Myndigheten skall ha rätt att vid vite begära de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

Myndigheten får vid vite meddela de förelägganden och förbud som behövs för att trygga efterlevnaden av de föreskrifter som omfattas av tillsynen. Om ett föreläggande eller förbud inte har följts skall kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa dess beslut. Ett sådant beslut får verkställas enligt bestämmelserna i utsökningsbalken.

Myndigheten skall på begäran få tillträde till de anläggningar som omfattas av handelssystemet samt lokaler och områden som hör till sådana anläggningar i den utsträckning det behövs för tillsynen. Detta skall dock inte gälla bostäder. Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.

Genom regeringens riktlinjeproposition kring handelssystemet (prop. 2003/04:132, bet. 2003/04:MJU11, rskr. 2004/04:150) har Naturvårdsverket utsetts till tillsynsmyndighet, med ansvar för tillsyn avseende tillstånd, tilldelning, övervakning och rapportering. Enligt delegationen är det viktigt att Naturvårdsverket i denna roll får rätt att begära in de upplysningar som behövs liksom att ta del



av nödvändiga handlingar. Verket måste också kunna meddela de förelägganden och förbud som behövs. För att Naturvårdsverket skall kunna fullfölja sina uppgifter på ett effektivt sätt är det nödvändigt att verket har möjlighet att vitesförelägga verksamhetsutövare och andra som kan inneha nödvändiga upplysningar. Det är vidare av vikt att kronofogdemyndigheten på ansökan av Naturvårdsverket kan verkställa verkets beslut. Verkställigheten skall ske på det sätt som föreskrivs i utsökningsbalken. Naturvårdsverket skall enligt delegationen kunna få handräckning av polisen när det behövs för att få tillträde till anläggningar som omfattas av handelsystemet och andra byggnader som kan vara av intresse. Detta gäller dock inte tillträde till bostäder.

Eftersom utsläppsrätterna bedöms vara finansiella instrument (se kapitel 11) omfattas handeln med dessa inte av tillsynsansvaret enligt lagen om handel av utsläppsrätter. Det blir då i stället en uppgift för Finansinspektionen som har tillsyn över all handel med finansiella instrument.

## 7.2 Överklagande

**Delegationens förslag:** Beslut av tillståndsmyndigheten angående tillstånd till utsläpp av koldioxid får överklagas hos miljödomstolen. För överklagande till miljödomstolen och Miljööverdomstolen skall reglerna i miljöbalken gälla.

Beslut av tillsynsmyndigheten angående

- tilldelning av utsläppsrätter,
- vitesföreläggande och förbud,
- offentliggörande av verksamhetsutövare som inte fullgjort sin skyldighet att överlämna tillräckligt många utsläppsrätter, och
- avgift för underlåtelse att redovisa tillräckligt många utsläppsrätter i förhållande till verkliga utsläpp får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut om offentliggörande av namnet på den verksamhetsutövare som inte överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter skall kunna offentliggöras trots att beslutet inte har vunnit laga kraft. Offentliggörandet får ske tidigast när överklagandetiden löpt ut.

Miljödomstolens beslut om återkallelse av ett tillstånd överklagas till Miljööverdomstolen.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**Delegationens bedömning:** Överklaganderegler beträffande kon-  
toföringsmyndighetens beslut bör inte införas förrän registerför-  
ordningen har antagits.

Beslut som kan överklagas är sådana som gäller enskilda ställning i förhållande till det allmänna. Således skall de beslut om tillstånd som länsstyrelserna meddelar kunna överklagas liksom Naturvårdsverkets beslut om tilldelning av utsläppsrätter. Det är naturligt att länsstyrelsens beslut om tillstånd till utsläpp av koldioxid överklagas hos miljödomstolen och att Naturvårdsverkets beslut om tilldelning av utsläppsrätter överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det är enligt delegationen angeläget att ett så ingripande beslut som att återkalla ett tillstånd inte kräver prövningstillstånd. Med den ordning som delegationen föreslår, som innebär att återkallelse av tillstånd skall beslutas av miljödomstolen, erfordras inte prövningstillstånd till Miljööverdomstolen.

Beslut om offentliggörande av namnen på de verksamhetsutövare som inte senast den 30 april har lämnat tillräckligt många utsläppsrätter i förhållande till utsläppen av växthusgaser året före skall kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol liksom beslut om avgift för underlåtenhet att inte redovisa tillräckligt många utsläppsrätter.

Tillsynsmyndighetens handläggning av ärenden enligt lagen om handel med utsläppsrätter omfattas av förvaltningslagen. I den lagen saknas bestämmelser om när en förvaltningsmyndighets beslut blir gällande eller med andra ord när det kan verkställas. Olika meningar har förts fram i doktrinen om det skall var först när beslutet vunnit laga kraft eller om ett beslut skall gälla omedelbart utan att enighet kunnat nås i frågan. Inte heller har ett omfattande utredningsarbete under årens lopp lett fram till någon allmän regel om när ett beslut blir gällande.<sup>1</sup> Enligt delegationen talar övervägande skäl för att offentliggörandet av en verksamhetsutövers namn skall kunna göras i nära anslutning till att beslutet om offentliggörande meddelas, dock tidigast när överklagandetiden löpt ut. Verksamhetsutövaren har då möjlighet att få beslutet inhiberat i samband med att denne överklagar beslutet till högre instans (se 29 § förvaltningslagen). Avgörande för om högre instans skall meddela inhibition blir bl.a. vilka verkningar ett offentliggörande

---

<sup>1</sup> Se bl.a. Förvaltningsutredningens betänkande SOU 1983:73 s. 22 och 110.

skulle få för den enskilde verksamhetsutövaren även om denne senare får beslutet ändrat i högre instans.

Det är enligt delegationen svårt att f.n. uttala sig i frågor om kontoföringsmyndighetens beslut skall kunna överklagas eller inte. Skälet till detta är att registerförordningen ännu inte beslutats. Regler om överklagande av kontoföringsmyndighetens beslut bör därför anstå till dess att registerförordningen har antagits.

### 7.3 Återkallelse av tillstånd i vissa fall

**Delegationens bedömning:** Utfärdande av utsläppsrätter kan ske till aktuell periods slut även om en verksamhetsutövare väljer att lägga ned en anläggnings verksamhet under perioden. Eftersom det är viktigt att upprätthålla den koppling som delegationen tidigare valt att göra mellan tillstånd till utsläpp av koldioxid och erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning, kan ett fortsatt utfärdande av utsläppsrätter efter att verksamheten upphört inte ske om miljötillståndet blivit återkallat.

#### 7.3.1 Bakgrund

Genom införandet av handelsdirektivet åläggs medlemsstaterna att se till att från och med den 1 januari 2005 inga anläggningar som omfattas av direktivet bedriver verksamhet som resulterar i koldioxidutsläpp utan att verksamhetsutövaren har tillstånd till detta. En anläggning som har tillstånd och som deltar i handelssystemet från början kommer hösten 2004 att tilldelas ett visst antal utsläppsrätter för åren 2005–2007. Verksamhetsutövaren kommer dock inte att få samtliga utsläppsrätter vid ett tillfälle, utan *utfärdandet* av rätterna kommer att ske med en viss årlig andel (t.ex. en tredjedel per år) – närmare bestämt den 28 februari år 2005, 2006 och 2007.<sup>2</sup>

Hur bör man då göra med utsläppsrätter som tilldelats en anläggning om tillståndet återkallas? Bör utsläppsrätter i sådana fall utfärdas även för åren efter att tillståndet återkallats? Beroende på av vilket skäl tillståndet återkallas gjorde delegationen i delbetän-

---

<sup>2</sup> Enligt direktivets artikel 11.4 skall den behöriga myndigheten senast den 28 februari varje år utfärda "ett proportionellt antal" av det sammanlagda antalet utsläppsrätter.

kande 2 (SOU 2003:120) åtskillnad mellan två fall, och tog ställning i det ena:

- Om en anläggnings tillstånd återkallats på grund av att *tillståndet inte har följts*, så bedömde delegationen att utsläppsrätter som tilldelats för anläggningen inte skall få utfärdas för de verksamhetsår som följer närmast efter det år som beslutet om återkallelse meddelades.
- Beträffande frågan om utfärdande av utsläppsrätter bör ske efter att tillståndet återkallats till följd av att *verksamheten har upphört* valde delegationen däremot att inte ta ställning i delbetänkande 2. Frågan hänsköts i stället till det nu föreliggande delbetänkandet.

### 7.3.2 Frihetsgrader enligt handelsdirektivet

Av kontakter som sekretariatet hade med en tjänsteman vid Europeiska kommissionen inför delbetänkande 2 framgick att det skulle vara förenligt med direktivet att inte utfärda utsläppsrätter till anläggningar som upphört med sin verksamhet<sup>3</sup>.

Genom bestämmelserna i artikel 7.6 och 7.7 i registerförordningen har det klarlagts vad som skall ske med ett innehavarkonto om ett tillstånd återkallats. Enligt artikel 7.6 skall registerförvaltaren avsluta innehavarkontot för den anläggning som återkallelsen avser. Detta skall ske den 30 juni året efter återkallandet. Enligt artikel 7.7 kan – om innehavarkontot visar ett överskott på utsläppsrätter vid den tidpunkten – överskjutande utsläppsrätter överföras till annat konto som verksamhetsutövaren anvisar.

När det gäller frågan om återkallelse av tillståndet saknas gemenskapsrättsliga regler. Kontakter med företrädare för kommissionen har visat att en medlemsstat själv kan avgöra vad som skall hända med tillståndet om verksamheten upphör. I detta avseende finns följande frihetsgrader:

1. *Medlemsstaten bestämmer att tillståndet skall återkallas när verksamheten upphör.* I detta fall kan inga ytterligare utsläppsrätter utfärdas för åren efter att tillståndet återkallats, eftersom ett giltigt tillstånd inte längre finns.
2. *Medlemsstaten bestämmer att tillståndet skall gälla hela den aktuella perioden.* En medlemsstat kan bestämma att om verksam-

---

<sup>3</sup> Se SOU 2003:120, s. 116 f.

heten upphör så skall tillståndet ändå inte återkallas förrän vid periodens slut. T.ex. skulle ett tillstånd som tilldelas under år 2004 då gälla hela perioden 2005–2007, oavsett om verksamheten upphör under denna tid. I detta fall kan utsläppsrätter utfärdas även åren efter att verksamheten upphört, fram till och med det sista året i perioden.

Slutsatsen blir alltså att en medlemsstat själv kan avgöra om utfärdande av utsläppsrätter skall ske även efter att en anläggnings verksamhet har upphört, men med restriktionen att fortsatt utfärdande i sådana fall som längst kan ske till aktuell periods slut.

### 7.3.3 Koppling mellan tillstånd enligt handelsdirektivet och miljö tillstånd

Delegationen har tidigare valt att som villkor för tillstånd till utsläpp av koldioxid ange att anläggningarna också skall ha erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning. Genom en sådan koppling sker den samordning av förfarande och villkor mellan IPPC-direktivet och handelsdirektivet som föreskrivs i artikel 8 i handelsdirektivet. Härmed kan ett tillstånd enligt handelsdirektivet endast gälla så länge inte erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning återkallats.

Om utsläppsrätter fortsatt skall utfärdas även efter att en anläggnings verksamhet har upphört, så kan det således bara ske så länge inte erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning återkallats. Enligt miljöbalken (24 kap. 3 §) får tillståndsmyndigheten återkalla ett miljö tillstånd om verksamheten slutligt har upphört. En verksamhetsutövare som lagt ned en anläggnings verksamhet – men som fortsatt vill få utsläppsrätter utfärdade för anläggningen – kan härmed inte vara helt säker på att miljö tillståndet, och därmed också tillståndet enligt handelsdirektivet, kommer att vara giltigt hela perioden. I praktiken torde dock inte verksamhetsutövarens osäkerhet i detta hänseende behöva vara så stor. Enligt uppgifter från Naturvårdsverket till delegationens sekretariat återkallas nämligen miljö tillstånd för en verksamhet som upphört i allmänhet först om verksamhetsutövaren anmäler om att så skall ske.

### 7.3.4 Delegationens bedömning

Enligt delegationens mening finns argument såväl för som emot att utsläppsrätter fortsatt bör utfärdas efter att en verksamheten har upphört.

- *För* att utsläppsrätter fortsatt bör utfärdas efter att verksamheten upphört talar att jämfört med en situation där utsläppsnivåerna bestäms av staten genom skatt och/eller gränsvärden för enskilda anläggningar, så innebär handel med utsläppsrätter att besluten om i vilken mån man vill reducera sina utsläpp helt (eller i varje fall i större utsträckning) läggs på verksamhetsutövaren. Att kunna välja att reducera sina utsläpp genom att upphöra med verksamheten och realisera intäkten från utsläppsrätterna är därför ett ekonomiskt incitament i handel med utsläppsrätter, som det kan finnas skäl att upprätthålla.
- *Emot* att utsläppsrätter fortsatt bör utfärdas efter att verksamheten upphört talar bl.a. att staten inte bör ge vad som kan uppfattas som ett bidrag till nedläggning av en verksamhet. Vidare torde det i praktiken vara osannolikt att någon verksamhetsutövare kommer att lägga ned verksamheten enbart med hänsyn till värdet på de utsläppsrätter han tilldelas, vilket kan tala för att man heller inte bör öppna för en sådan möjlighet. Ett tredje skäl kan vara att en anläggning inte bör tilldelas fler utsläppsrätter än vad den behöver – om rätter utfärdas till en anläggning vars verksamhet upphört så kunde det utsläppsutrymmet i stället ha givits till någon annan anläggning som bättre behöver det.

Vid en samlad bedömning har delegationen kommit till slutsatsen att det bör vara möjligt att fortsatt utfärda utsläppsrätter till aktuell periods slut i det fall en verksamhetsutövare frivilligt väljer att lägga ned en anläggnings verksamhet under perioden.

Samtidigt anser delegationen att den koppling som tidigare valts mellan tillstånd till utsläpp av koldioxid och erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning är viktig att upprätthålla. Delegationen finner därför inte skäl att ändra det förslag till reglering avseende återkallande av tillstånd som lämnades i delbetänkande 2.

Principen att utsläppsrätter efter att verksamheten upphört fortsatt bör utfärdas till aktuell periods slut är dock enligt delegationens bedömning möjlig att tillgodose med det förslag till reglering

avseende återkallande av tillstånd som lämnades i delbetänkande 2. Visserligen kan en verksamhetsutövare som lägger ned sin verksamhet i och med detta inte vara helt säker på att miljötillståndet, och tillståndet enligt handelsdirektivet, kommer att vara giltigt hela perioden, eftersom tillståndsmyndigheten fortfarande får återkalla tillståndet. Men miljötillstånd för en verksamhet som upphört återkallas enligt praxis först om verksamhetsutövaren anmäler om att så skall ske, och man får också förutsätta att den verksamhetsutövare som lägger ned sin verksamhet och fortsatt vill få utsläppsrätter utfärdade inte anmäler om återkallelse av sitt miljötillstånd.

## 7.4 Andra frågor om tillstånd

**Delegationens förslag:** Tillstånd skall inte kunna återkallas för det fall en verksamhetsutövare underlåtit att redovisa tillräckligt många utsläppsrätter.

Om en verksamhetsutövare som har tillstånd att släppa ut koldioxid inte uppfyller de krav som kan komma att ställas vad avser övriga växthusgaser kan tillståndet återkallas eller villkor i tillståndet ändras eller upphävas.

### 7.4.1 Tillstånd och underlåtenhet att överlämna utsläppsrätter

Enligt artikel 6.2 e i handelsdirektivet skall tillstånd för utsläpp av växthusgaser innehålla skyldighet att överlämna utsläppsrätter motsvarande de sammanlagda utsläppen från anläggningen under varje kalenderår. Överlämnande av utsläppsrätter skall, efter kontroll i enlighet med artikel 15, göras inom fyra månader efter det ifrågakvarande kalenderårets slut.

I prop. 2003/04:132 föreslår regeringen att tillstånd till utsläpp av koldioxid skall förenas med villkor om skyldighet att överlämna utsläppsrätter motsvarande gjorda utsläpp. Vidare föreslår regeringen att ett tillstånd skall kunna återkallas om ett villkor som tillståndet är förenat med inte har följts och avvikelsen är av allvarlig art. I propositionen lämnas exempel på när det kan vara fråga om en allvarlig avvikelse och det överlämnas till rättstillämpande myndigheter att närmare bedöma när så är fallet. Utredningen lämnade

inte i delbetänkande 2 något förslag på att skyldigheten att överlämna tillräckligt många utsläppsrätter skulle utgöra ett villkor till tillståndet att släppa ut koldioxid.

Som framgått av avsnitt 6.2 så följer på en underlåtenhet att överlämna tillräckligt många utsläppsrätter vissa sanktioner. För det första skall verksamhetsutövare betala en avgift för sin underlåtenhet och för det andra skall verksamhetsutövarens namn offentliggöras. De förslag som lämnats i avsnitt 6.2 är ett införlivande av artiklarna 16.2–16.4 i handelsdirektivet. Enligt uppgift från tjänstemän vid kommissionen är det tänkt att sanktionerna i artikel 16 exklusivt skall reglera vad som skall följa på en underlåtenhet att överlämna utsläppsrätter enligt artikel 12. Enligt delegationen bör därför underlåtenheten att överlämna tillräckligt många utsläppsrätter inte kunna föranleda att ett tillstånd återkallas.

#### 7.4.2 Tillstånd och andra växthusgaser

Förslaget till lag om handel med utsläppsrätter har för avsikt att införliva handelsdirektivet så långt det är möjligt. Handelsdirektivet reglerar utsläpp av växthusgaser. Således talas t.ex. i utredningens förslag om tillstånd till utsläpp av växthusgaser (se 2 kap. 1 § lagen om handel med utsläppsrätter). I en övergångsbestämmelse anges att med växthusgaser skall förstås endast koldioxid under perioden 2005–2007. Enligt den i prop. 2003/04:132 föreslagna lagen om utsläpp av koldioxid kommer tillstånd att beviljas för utsläpp av koldioxid (se 2 kap. 1 § lagen om utsläpp av koldioxid). I den lagen sägs inte något om att tillstånden skall vara tidsbegränsade.

Det är i dagsläget svårt att säga något om vilka andra växthusgaser som senare kommer att omfattas av handelsdirektivet och vilka av de anläggningar som nu omfattas av systemet som kommer att behöva tillstånd för utsläpp av en eller flera av de andra växthusgaserna. Ett tillstånd bevarar i allmänhet sin rättskraft, dvs. står kvar, även när nya krav ställs på verksamheten. Genom att ta in en bestämmelse som innebär att villkor och tillstånd kan komma att omprövas är det något som en verksamhetsutövare får räkna med och därför bör tåla. Det kan enligt delegationen därför finnas skäl att redan nu införa en bestämmelse som möjliggör en ändring eller ett upphävande av ett villkor i ett tillstånd för det fall verksamheten även ger upphov till utsläpp av andra växthusgaser. En förutsätt-



ning är naturligtvis att handelsdirektivet även reglerar utsläpp av andra växthusgaser. Det bör även ges utrymme för att som sista utväg återkalla ett tillstånd. Den lagtekniska lösning som bör väljas framgår av 2 kap. 11 § lagen om handel med utsläppsrätter.

## 8 Övrig reglering

I avsnitt 5.11 behandlar delegationen de ändringar som är nödvändiga att göra i sekretesslagen (1980:100) med anledning av vad som föreslås i lagen om handel med utsläppsrätter. I delbetänkande 2 föreslogs vissa ändringar i miljöbalken, bl.a. vad avsåg 2 kap. 3 §. I kapitel 13 återkommer delegationen med det förslaget liksom förslag om ändringar i bl.a. 2 kap. 5 § om energieffektivitet och förnybara energikällor.

Utöver ändringar i sekretesslagen och miljöbalken redovisas i betänkandet även vissa andra lagförslag som är föranledda av förslagen i lagen om handel med utsläppsrätter. De föreslagna lagändringarna är uteslutande en följd av de registreringar av utsläppsrätter som skall göras i utsläppsrätsregistret. Således föreslås de ändringar som framgår av lagförslagen avseende 4 § förmånsrättslagen (1979:979), 4 kap. 30 § och 6 kap. 2 § utsökningsbalken samt 11 kap. 11–12 §§ lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter.

## 9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen om utsläpp av koldioxid som regeringen lämnat förslag på i prop. 2003/04:132 har inte, som delegationen föreslog i delbetänkande 2, begränsats till att gälla under en viss tid. Delegationen har övervägt att ta in sina lagförslag som ändringar i lagen om utsläpp av koldioxid och därvid funnit att det egentligen borde vara det normala sättet att behandla frågan. Vad som talar för en sådan lösning är särskilt den korta tid som lagen om utsläpp av koldioxid kommer att ha varit i kraft när lagändringarna träder i kraft, dvs. den 1 januari 2005. Vidare kan rubriken Lag om utsläpp av koldioxid inte på ett naturligt sätt förstås på det sättet att det är fråga om att införa ett system med handel av utsläppsrätter, som bygger på helt andra principer än de som kommer till uttryck i t.ex. miljöbalken. Rubriken Lag om utsläpp av koldioxid kan riskera att missuppfattas på det sättet att det är fråga om en särreglering av koldioxidutsläpp som ligger utanför miljöbalken där begränsningarna av utsläppen på samma sätt som enligt miljöbalken regleras genom bestämmelser om högsta tillåtna utsläpp eller andra föreskrifter med motsvarande effekt. Det som nu anförts talar således för att lägga fram förslag på ändringar i lagen om utsläpp av koldioxid samtidigt som rubriken på den lagen ändras. Delegationen har emellertid med tanke på enkelhet och överskådlighet i stället stannat för att upphäva lagen om utsläpp av koldioxid och i stället föreslå en ny reglering som betecknas Lag om handel med utsläppsrätter som skall träda i kraft den 1 januari 2005. En sådan ordning kräver övergångsbestämmelser som behandlas i det följande.

I lagen om handel med utsläppsrätter används genomgående begreppet "utsläpp av växthusgaser" i stället för "utsläpp av koldioxid". Det gäller t.ex. rubriken till 2 kap. som heter Tillstånd till utsläpp av växthusgaser. Genom en övergångsbestämmelse klargörs att vad som sägs om växthusgaser skall under perioden 2005–2007 endast tillämpas på koldioxid.

Den i prop. 2003/04:132 föreslagna lagen om utsläpp av koldioxid föreslås träda i kraft den 1 augusti 2004. Tillståndsmyndigheten ges därmed förhållandevis kort tid på sig att fatta beslut om tillstånd innan kravet på tillstånd för utsläpp av koldioxid börjar gälla. Det är inte heller säkert att alla verksamhetsutövare ansöker om tillstånd i god tid före den 1 januari 2005. Vidare kan ingivna ansökningar vara ofullständiga och därför kräva kompletteringar. Det finns mot denna bakgrund behov av en regel som medger att tillståndsmyndigheten får, om en ansökan om tillstånd kommit in till tillståndsmyndigheten men inte avgjorts före den 1 januari 2005, besluta att utsläpp av koldioxid tills vidare får ske trots att tillståndsfrågan inte slutligt har avgjorts. En sådan bestämmelse finns också i lagen om utsläpp av koldioxid. I den lagen föreskrivs även att ett sådant beslut skall förenas med villkor om rapportering av utsläpp och om överlämnande av utsläppsrätter. Delegationen anser att det finns behov av att förena ett beslut om att utsläpp tills vidare får ske trots att tillstånd saknas, med villkor om rapportering av utsläpp. Däremot anser delegationen att registerförordningen inte medger att utsläppsrätter utfärdas om det inte finns erforderligt tillstånd. Därmed går det inte heller att i ovan nämnda slag av dispensbeslut ställa upp villkor om överlämnande av utsläppsrätter.

Det finns skäl att införa en övergångsbestämmelse som innebär att mål och ärenden som har inletts före ikraftträdandet av lagen om handel med utsläppsrätter skall handläggas och bedömas enligt lagen om utsläpp av koldioxid som upphävs vid årsskiftet 2004/2005.

## 10 Finansiering av handelssystemet

**Delegationens förslag:** Till följd av vad som anges i registerförordningen bör Energimyndigheten ha rätt att ta ut avgifter för upprättande och förande av konto i utsläppsregistret, enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. Avgiften får inte vara beskaffad så att den baseras på kostnader för löpande transaktioner.

Regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att utreda vilka förutsättningar som i övrigt finns för att med avgifter finansiera de offentliga kostnader som uppstår i samband med den löpande verksamheten kring handeln med utsläppsrätter. Uppdraget bör utföras i samråd med Energimyndigheten.

**Delegationens bedömning:** Om fortsatt utredningsarbete visar att den löpande verksamheten helt eller delvis behöver anslagsfinansieras, så förutsätter delegationen att omdisponeringar kan ske inom befintliga ramar.

Införandet av handel med utsläppsrätter medför ofrånkomligen att det uppstår olika typer av kostnader. Dels medför etablerandet av systemet att det uppstår relativt stora kostnader av engångskaraktär, främst under åren 2003–2004. Dels kommer systemet när det väl är i drift att medföra vissa årliga, löpande kostnader.

Även i det i drift varande systemet kommer vissa kostnader att vara av engångskaraktär (t.ex. kostnader i samband med framtagandet av den nationella fördelningsplanen eller kostnader i samband med ansökning om tillstånd), medan andra kommer att vara löpande (t.ex. kostnader i samband med övervakning av utsläpp). Sett till olika typer av aktörer kommer bland annat följande kostnader att förekomma i den löpande verksamheten:

- *Verksamhetsutövare:* kostnader för att ansöka om tillstånd och om tilldelning av utsläppsrätter, kostnader för övervakning,

- rapportering och kontroll av utsläpp samt vissa kostnader kopplade till registret.
- *Olika offentliga organ:* kostnader för att pröva och besluta om tillstånd och tilldelning, kostnader för att bedöma utsläppsrapporter, kostnader i samband med utfärdande respektive annullering av utsläppsrätter, kostnader i samband med utkrävande av avgifter för underlåtenhet att redovisa tillräckligt många utsläppsrätter, kostnader kopplade till registret och kostnader för olika slags information.
  - *Aktörer på marknaden för utsläppsrätter:* kostnader i samband med inköp och försäljning av utsläppsrätter och kostnader för uppgiftshantering gentemot registret.

När delegationen i det här kapitlet diskuterar finansieringen av handelssystemet är det primärt de offentliga kostnaderna som är av intresse. Anläggningsägarnas kostnader – som i och för sig torde kunna upplevas som icke obetydliga för i första hand mindre företag – kommer de själva att få stå för. Vidare förutsätts att, som framgått av kapitel 3, en andrahandsmarknad för utsläppsrätter kommer att etableras spontant, utan särskild reglering från statsmakternas sida. De kostnader som därvid uppstår – för etablering av och handel på en eventuell börs, för mäklartjänster m.m. – kommer aktörerna på marknaden att få stå för, enligt de principer som traditionellt råder på en värdepappersmarknad.

Handel med utsläppsrätter är något helt nytt för Sveriges del, och de internationella erfarenheterna är både begränsade och inte helt jämförbara. Det är därför svårt att exakt bedöma hur stora offentliga resurser som kommer att krävas för att etablera, administrera och hantera systemet för handel med utsläppsrätter. Med stöd i en rapport<sup>1</sup> som Statskontoret hösten 2002 tog fram på delegationens uppdrag, redovisade delegationen dock i sitt första delbetänkande (SOU 2003:60) en grov kostnadsuppskattning. Denna uppskattning inkluderade *inte* kostnader för registerfunktionen, eftersom förutsättningarna avseende denna vid tiden för det första delbetänkandet var oklara. Övriga offentliga kostnader bedömde delegationen skulle uppgå till ca 15–20 mkr för eta-

---

<sup>1</sup> Handel med utsläppsrätter – uppgifter och organisation (Statskontorets diarienummer 2002/265-5).

blerandet av systemet inför perioden 2005–2007<sup>2</sup> och till ca 5 mkr/år för den löpande verksamheten under åren 2005–2007.

De kontakter delegationens sekretariat på senare tid haft med berörda myndigheter talar för att uppskattningen i SOU 2003:60 i stort sett är rimlig, men att kostnaden för den löpande verksamheten i de delar som behandlades i delbetänkande 1 sannolikt blir något högre, uppskattningsvis hamnar de på ca 7–8 mkr/år. Tillkommer gör också givetvis kostnaderna för registret, som enligt uppgift från Energimyndigheten kan uppskattas till ca 8 mkr i initialkostnad och ca 5 mkr/år för den löpande administrationen.

Sammanfattningsvis kan således följande uppskattning göras av kostnaderna för införandet av handelssystemet:

- Engångskostnader för etablerandet av systemet inför perioden 2005–2007: ca 23–28 mkr, varav ca 8 mkr kopplat till registret.
- Kostnader för den löpande verksamheten, dvs. i första hand från år 2005 och framåt: ca 12–13 mkr/år, varav ca 5 mkr/år kopplat till registret.

### Finansieringsförslag

Som medlem av EU kan Sverige inte avstå från att medverka i det EU-omfattande systemet för handel med utsläppsrätter. Att vissa offentliga kostnader – med tillhörande finansieringsbehov – kommer att uppstå till följd av att handel med utsläppsrätter införs är därför ofrånkomligt.

Engångskostnaderna för att etablera systemet, som redan har uppstått och kommer att uppstå t.o.m. år 2004, får vid den här tidpunkten förutsättas redan vara finansierade. Delegationen finner därför inte skäl att här närmare behandla finansieringen av dessa kostnader.

De offentliga, löpande kostnaderna för det i drift varande systemet (dvs. kostnader som till stor del kommer att uppstå från år 2005 och framåt) bör enligt delegationens bedömning åtminstone delvis kunna finansieras med hjälp av avgifter, enligt följande:

- Delegationen föreslår – i enlighet med de möjligheter som ges i registerförordningen – att en avgift bör införas för upprättande

---

<sup>2</sup> Det bör dock noteras att en liten del av etableringskostnaderna var avsedda för att, i enlighet med delegationens förslag i organisationsfrågan, snabbt inrätta en mycket liten myndighet (med ett mindre kansli om två-tre personer) med övergripande ansvar för frågorna.

och förande av konto i utsläppsregisteret. Enligt registerförordningen får avgiften däremot inte vara beskaffad så att den baseras på kostnader för löpande transaktioner. Avgiften bör tas ut av Energimyndigheten. Närmare föreskrifter för denna avgift bör överlåtas till regeringen att meddela.

- Delegationen bedömer att även andra avgifter bör kunna tas ut, t.ex. för den tillsynsverksamhet som Naturvårdsverket skall bedriva. Delegationen har dock inte tillräckligt underlag för att nu föreslå införandet av ytterligare avgifter. Delegationen föreslår att regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att utreda de närmare förutsättningarna för att finansiera den löpande verksamheten med avgifter. Uppdraget bör utföras i samråd med Energimyndigheten.

I det fall den löpande verksamheten inte helt kan finansieras via avgifter krävs anslagsfinansiering. Med hänsyn till att den löpande verksamheten kan antas medföra relativt begränsade kostnader förutsätter delegationen att i sådana fall omdisponeringar kan ske inom befintliga ramar.