

Regeringens proposition

2005/06:184

Utvecklad utsläppshandel för minskad
klimatpåverkan

Prop.
2005/06:184

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Harpsund den 16 mars 2006

Göran Persson

Mona Sahlin
(Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Förslagen i propositionen syftar till att genomföra de lagändringar som bedöms nödvändiga inför handelsperioden 2008–2012, som också är den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet. Handeln med utsläppsrätter kommer under den perioden i betydande utsträckning att följa de regler som gäller under perioden 2005–2007. Regeringen föreslår dock vissa ändringar i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Ändringarna syftar till att förbättra reglerna utifrån erfarenheterna hittills av handelssystemet och till att uppnå full överensstämmelse med EU-lagstiftningen inför den kommande handelsperioden.

Genom förslagen genomförs också det s.k. länkdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer). Förslagen innebär att det blir möjligt att delta i och tillgodoräkna sig utsläppsminskningar från de projektbaserade mekanismerna i Kyotoprotokollet.

I propositionen redovisas även riktlinjerna för den nationella fördelningsplanen och tilldelningen av utsläppsrätter för perioden 2008–2012. Omfattningen av handelssystemet och principerna för tilldelning av utsläppsrätter kommer i betydande utsträckning att vara desamma som under perioden 2005–2007.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

1	Beslut.....	5
2	Lagförslag.....	6
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter.....	19
3	Ärendet och dess beredning.....	20
4	Kyotoprotokollets flexibla mekanismer och EU:s handelssystem ..	21
4.1	Inledning	21
4.2	Propositionens disposition	22
4.3	Introduktion till Kyotoprotokollets flexibla mekanismer och EU:s handelssystem	23
4.3.1	Klimatkonventionen, Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen	23
4.3.2	Terminologi – åtagandet i Kyotoprotokollet och kopplingen till handelssystemet.....	24
4.4	Erfarenheter av den inledande handeln med utsläppsrätter	26
4.5	De projektbaserade mekanismerna	28
4.5.1	Ett exempel som beskriver de projektbaserade mekanismerna.....	28
4.5.2	Krav i Kyotoprotokollet, Marrakechöverenskommelsen och länkdirektivet	30
4.5.3	Mekanismen för ren utveckling och gemensamt genomförande	34
5	Den svenska klimat- och energipolitiken	38
5.1	Tidigare riksdagsbeslut om energi- och klimatpolitiska riktlinjer.....	38
5.2	Regeringens klimatpolitiska proposition	40
5.3	En sammanhållen energi- och klimatpolitik	41
5.4	Sveriges och Östersjöländernas försöksverksamhet avseende de projektbaserade mekanismerna	43
6	Genomförande av länkdirektivet	46
6.1	Ett bemyndigande om de projektbaserade mekanismerna	46
6.2	Godkännande av deltagande i projektverksamhet	48
6.2.1	Ett nationellt godkännande av deltagande i projektverksamhet.....	48
6.2.2	Allmänhetens insyn och deltagande	50
6.2.3	Projektmyndighet.....	53
6.2.4	Särskilda krav på vattenkraftsprojekt	53
6.2.5	Projekt som leder till minskade utsläpp från anläggningar i handelssystemet	55
6.3	Användning av utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar i handelssystemet.....	57

6.3.1	Kvantitativ begränsning.....	57
6.3.2	Kolsänke- och kärnkraftsprojekt.....	58
6.4	Registerregler för handel med kyotoenheter.....	59
6.4.1	Registrering av kyotoenheter.....	59
6.4.2	Sparande av kyotoenheter.....	61
6.5	Kyotoenheternas rättsliga status.....	62
6.6	Kontrolluppgiftsskyldighet.....	64
7	Övriga ändringar i lagen om handel med utsläppsrätter.....	65
7.1	Tillstånd.....	65
7.1.1	Bestämmelserna om tillståndsplikt.....	65
7.1.2	Möjligheten att undanta anläggningar från handelssystemet.....	66
7.1.3	Beslut om att ett tillstånd får tas i anspråk trots att beslutet inte har vunnit laga kraft.....	67
7.1.4	Uppdelning av en anläggning på flera enheter.....	67
7.1.5	Anmälan om ny verksamhetsutövare.....	68
7.1.6	Återkallelse av tillstånd i vissa fall.....	69
7.1.7	Beslut om att utsläpp får ske tills vidare trots att tillståndsfrågan inte slutligt har avgjorts....	70
7.2	Förfarandet vid tilldelning av utsläppsrätter.....	71
7.3	Registrering av utmätning, m.m.....	72
7.4	Sparande av utsläppsrätter.....	75
7.5	Uppskattning av utsläppens storlek när en verifierad rapport inte ges in, m.m.....	76
7.6	Överklagande till miljödomstolen i stället för till allmän förvaltningsdomstol.....	81
8	Handelssystemets omfattning under perioden 2008–2012.....	83
9	Principer för tilldelning av utsläppsrätter för perioden 2008–2012.....	87
9.1	Antalet utsläppsrätter att fördela under perioden 2008–2012.....	87
9.2	Möjligheten att fördela utsläppsrätter mot betalning.....	92
9.3	Metod för gratis tilldelning till befintliga anläggningar ...	94
9.4	Nya deltagare.....	100
9.5	Mängden utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som får användas vid redovisningen av utsläppsrätter.....	103
10	Svenska prioriteringar för handelssystemets utveckling efter 2012.....	106
11	Finansiering.....	108
12	Konsekvenser.....	109
13	Författningskommentarer.....	113
13.1	Ändringarna i lagen om handel med utsläppsrätter.....	113
13.2	Ändringarna i lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter.....	123
Bilaga 1	Länkdirektivet.....	124

Bilaga 2	Sammanfattning av betänkandet Handla för bättre klimat – från införande till utförande (SOU 2005:10)	130	Prop. 2005/06:184
Bilaga 3	Sammanfattning av rapporten Handel med utsläppsrätter – erfarenheter för införande av EU:s handelssystem.....	136	
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian De projektbaserade mekanismerna enligt Kyotoprotokollet och länkdirektivet (Ds 2005:19).....	142	
Bilaga 5	Sammanfattning av promemorian Vissa lagändringar avseende handeln med utsläppsrätter	145	
Bilaga 6	Sammanfattning av Statens energimyndighets rapporter om riktmärken för tilldelning av utsläppsrätter	147	
Bilaga 7	Förteckningar över remissinstanser	149	
Bilaga 8	Lagrådsremissens lagförslag	151	
Bilaga 9	Lagrådets yttrande	165	
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 16 mars 2006	169	
	Rättsdatablad.....	170	

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter,
2. lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter,

dels godkänner regeringens förslag till principer för fördelningen av utsläppsrätter för handelsperioden 2008–2012 (avsnitt 9.1).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter

dels att 3 kap. 2 § och 9 kap. 3 § skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 3 kap. 1 § skall betecknas 3 kap. 2 §,

dels att 1 kap. 1 och 2 §§, 2 kap. 1, 2, 5, 6, 9 och 10 §§, den nya 3 kap. 2 §, 3 kap. 3, 4 och 6 §§, 4 kap. 1, 2, 9, 12 och 14–16 §§, 6 kap. 1–4 §§, 8 kap. 1 och 8 §§, 9 kap. 1 och 2 §§ samt rubriken till 4 kap. skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före nuvarande 3 kap. 1 § skall sättas närmast före den nya 3 kap. 2 §,

dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 1 kap. 3 §, 3 kap. 1 §, 5 kap. 2 a § och 8 kap. 5 a §, samt närmast före 3 kap. 1 § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det i övergångsbestämmelserna till lagen skall införas en ny punkt, 4, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Genom lagen regleras förutsättningarna för handel med rätt att släppa ut koldioxid (utsläppsrätter). Lagen innehåller bestämmelser om tillstånd till utsläpp av koldioxid samt om tilldelning, registrering och redovisning av utsläppsrätter.

Genom lagen regleras förutsättningarna för handel med rätt att släppa ut koldioxid (utsläppsrätter). Lagen innehåller bestämmelser om tillstånd till utsläpp av koldioxid samt om tilldelning, registrering och redovisning av utsläppsrätter.

Lagen innehåller även bestämmelser om handel med andra tillgodohavanden för utsläpp av växthusgaser.

¹ Jfr 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 (EUT L 275, 25.10.2003, s. 32, Celex 32003L0087), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG (EUT L 338, 13.11.2004, s. 18, Celex 32004L0101).

2 §

I denna lag förstås med

anläggning: en fast teknisk enhet där det bedrivs en eller flera verksamheter som ger upphov till utsläpp som kräver tillstånd enligt denna lag, inklusive 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,

utsläpp av koldioxid: frigörande i atmosfären av koldioxid från källor belägna inom en anläggning,

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,

handelsperiod: treårsperioden år 2005–2007 och femårsperioder med start första gången år 2008.

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/EG², ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG³,

handelsperiod: treårsperioden år 2005–2007 och femårsperioder med start första gången år 2008,

Kyotoprotokollet: Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar,

tilldelad utsläppsenhet: en enhet utfärdad i enlighet med artikel 7.3 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG av den 11 februari 2004 om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet⁴,

sänkkredit: en enhet utfärdad i enlighet med artikel 3 i Kyotoprotokollet,

utsläppsminskningseenhet: en enhet utfärdad till följd av en projektverksamhet som avser gemensamt genomförande enligt artikel 6 i Kyotoprotokollet,

² EUT L 275, 25.10.2003, s. 32 (Celex 32003L0087).

³ EUT L 338, 13.11.2004, s. 18 (Celex 32004L0101).

⁴ EUT L 49, 19.2.2004, s. 1 (Celex 32004D0280).

certifierad utsläppsminskning: en enhet utfärdad till följd av en projektverksamhet som avser mekanismen för ren utveckling enligt artikel 12 i Kyotoprotokollet,

kyotoenhet: en tilldelad utsläppsenhet, sänkkredit, utsläppsminskningens enhet eller certifierad utsläppsminskning,

registerförordningen: kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004, om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG⁵.

3 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. förutsättningar för deltagande i projektverksamhet för att minska eller begränsa utsläppen av växthusgaser enligt mekanismerna för gemensamt genomförande och ren utveckling i Kyotoprotokollet,

2. utfärdande av utsläppsminskningens enheter, och

3. användning av tillgodohavanden från sådan projektverksamhet som avses i 1 när verksamhetsutövare redovisar utsläppsrätter.

Frågor om deltagande i projektverksamhet och utfärdande av utsläppsminskningens enheter prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (projektmyndigheten).

2 kap.

1 §

Utsläpp av koldioxid får inte ske utan tillstånd enligt denna lag, om utsläppet sker från

⁵ EUT L 386, 29.12.2004, s. 1 (Celex 32004R2216).

1. förbränningsanläggning med en installerad tillförd effekt på mer än 20 megawatt eller 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 eller andra typer av ugnar, produktion av glas samt tillverkning av keramiska produkter genom bränning, samt

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

Anläggningar enligt första stycket 2–6 omfattas av tillståndsplikten om de överskrider kapacitetsgränserna enligt föreskrifter som meddelats enligt denna lag eller med stöd av 2 kap. lagen (2004:656) om utsläpp av koldioxid.

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

1. förbränningsanläggning,

2 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att även anläggningar med lägre kapacitet än vad som följer av 1 § skall omfattas av tillståndsplikten, om sådana föreskrifter är förenliga med handelsdirektivet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att produktionskapaciteten skall räknas samman när samma verksamhetsutövare utövar flera verksamheter inom samma sektor och inom samma anläggning eller på en och samma plats.

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.

Regeringen får meddela föreskrifter om att *anläggningar enligt 1 § första stycket inte omfattas av tillståndsplikten på grund av att de underskrider vissa kapacitetsgränser.*

5 §

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

Om det finns skäl till det, får tillståndsmyndigheten förordna att ett tillstånd till utsläpp av koldioxid får tas i anspråk även om beslutet inte har vunnit laga kraft.

6 §

Ett tillstånd till utsläpp av koldioxid får omfatta en eller flera anläggningar på samma plats om anläggningarna drivs av samma verksamhetsutövare.

Ett tillstånd får avse en del av en anläggning.

Om flera verksamhetsutövare bedriver verksamhet på en anläggning, får ett tillstånd avse en verksamhetsutövares del av anläggningen.

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.*

Tillståndsmyndigheten skall pröva om en förändring eller utvidgning av anläggningen eller verksamheten 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 *lämna ett nytt tillstånd.*

Om en ny verksamhetsutövare anmäls enligt 8 § andra stycket och de förutsättningar som anges i 5 § är uppfyllda, skall tillståndsmyndigheten lämna ett nytt tillstånd.

10 §

Tillståndsmyndigheten får återkalla ett tillstånd till utsläpp av koldioxid om

1. ett villkor som tillståndet är förenat med inte har följts och avvikelsen är av allvarlig art,
2. en verksamhetsutövare i annat fall allvarligt åsidosätter vad som föreskrivs om rapportering eller överlämnande av utsläppsrätter,

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.

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

4. tillståndet ersätts med ett nytt tillstånd.

3 kap.

Ansökan om tilldelning av utsläppsrätter

1 §

Den som avser att driva en tillståndspliktig verksamhet under en handelsperiod får ansöka om tilldelning av utsläppsrätter för den perioden.

1 §

Regeringen skall inför varje handelsperiod *i enlighet med principer som riksdagen fastställer och med beaktande av handelsdirektivet* upprätta en nationell fördelningsplan över det sammanlagda antal utsläppsrätter som avses bli fördelade för perioden. *Fördelningsplanen skall även innehålla uppgifter om hur regeringen bedömer att utsläppsrätterna skall fördelas.*

2 §

Regeringen skall inför varje handelsperiod upprätta en nationell fördelningsplan *med uppgifter om*

1. det sammanlagda antal utsläppsrätter som avses bli fördelade för perioden,

2. hur utsläppsrätterna skall fördelas, och

3. det högsta antal utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som verksamhetsutövare får överlämna vid redovisning av utsläppsrätter enligt 6 kap. 1 §.

3 §

Den av regeringen enligt 1 § upprättade fördelningsplanen skall offentliggöras och anmälas till kommissionen senast arton månader före handelsperiodens början.

Regeringen skall senast tolv månader före handelsperiodens början, på grundval av den av Europeiska kommissionen granskade nationella fördelningsplanen, fastställa det sammanlagda antal

Regeringen skall offentliggöra fördelningsplanen och senast arton månader före handelsperiodens början anmäla den till Europeiska kommissionen.

Efter att Europeiska kommissionen har granskat fördelningsplanen skall regeringen senast tolv månader före handelsperiodens början fastställa

1. det sammanlagda antal ut-

utsläppsrätter som kommer att fördelas för perioden.

släppsrätter som kommer att fördelas för perioden, och

2. det högsta antal utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som verksamhetsutövare får överlämna vid redovisning av utsläppsrätter enligt 6 kap. 1 §.

4 §

Utsläpp av koldioxid som görs med stöd av tillstånd enligt denna lag skall täckas av sådana utsläppsrätter som avses i detta kapitel.

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

En verksamhetsutövare som har tillstånd till utsläpp enligt 2 kap. *och som har ansökt om tilldelning* skall tilldelas överlåtbara utsläppsrätter för den eller de anläggningar som omfattas av tillståndet.

En verksamhetsutövare som inte har tillstånd enligt 2 kap. kan få en tilldelning av utsläppsrätter som är beroende av att ett sådant tillstånd meddelas.

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

6 §

Regeringen skall meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter, *grundade på den nationella fördelningsplan som avses i 3 kap. 3 § andra stycket.*

Regeringen skall *i enlighet med principer som riksdagen godkänner och med beaktande av handelsdirektivet* meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter.

4 kap.

Registrering av utsläppsrätter

Registrering av utsläppsrätter och kyotoenheter

1 §

Bestämmelser om kontoföring av utsläppsrätter i ett utsläppsrättsregister finns i *Europeiska kommissionens förordning 000/2004, av den dd/mm/2004, om ett standardiserat och säkert system av register i enlighet med handelsdirektivet.*

Bestämmelser om kontoföring av utsläppsrätter *och kyotoenheter* i ett utsläppsrättsregister finns i *registerförordningen.*

Ett anläggningsregister skall upprättas över de verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt denna lag.

Utsläppsrättsregistret och anläggningsregistret skall föras av den myndighet som regeringen bestämmer (kontoföringsmyndigheten).

Lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument skall inte tillämpas på kontoföring av utsläppsrätter.

Lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument skall inte tillämpas på kontoföring av utsläppsrätter *och kyotoenheter*.

2 §

En utsläppsrätt är giltig enbart under den handelsperiod för vilken den är utfärdad.

I artikel 61 i registerförordningen finns bestämmelser om sparande av utsläppsrätter utfärdade för perioden 2008–2012 och påföljande handelsperioder.

9 §

Kontoföringsmyndigheten skall avslå en ansökan om registrering

1. om den registrering som ansökan avser inte är förenlig med en befintlig registrering enligt 11 eller 12 §,

2. om den registrering som ansökan avser *inte godkänns därför att den* inte är förenlig med befintliga registreringar i Europeiska kommissionens centrala register.

2. om den registrering som ansökan avser inte är förenlig med befintliga registreringar i Europeiska kommissionens centrala register *eller det centrala registret för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar.*

12 §

Underrättas kontoföringsmyndigheten om att en utsläppsrätt har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring skall en anteckning om detta göras på det konto där utsläppsrätten finns registrerad.

Underrättas kontoföringsmyndigheten om att en utsläppsrätt *eller kyotoenhet* har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring skall en anteckning om detta göras på det konto där utsläppsrätten *eller kyotoenheten* finns registrerad.

14 §

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.

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

15 §

Om inget annat följer av denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, tillämpas per-

Om inget annat följer av denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, tillämpas per-

sonuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter vid kontoföring av utsläppsrätter i utsläppsrätsregistret.

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

sonuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter vid kontoföring av utsläppsrätter *och kyotoenheter* i utsläppsrätsregistret.

16 §

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

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

a) som avser utsläppsrätter som registreras i utsläppsrätsregistret,

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 prövningar eller beslut.

I fråga om personuppgifter skall *utsläppsrätsregistret* ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för

1. verksamhet som staten, *ett landsting* eller en kommun ansvarar för enligt lag eller annan författning och

a) som avser utsläppsrätter *eller kyotoenheter* som registreras i utsläppsrätsregistret,

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

c) som avser fullgörande av underrättelseskyldighet,

2. omsättning av utsläppsrätter *eller kyotoenheter*, samt

3. affärsverksamhet, kreditgivning eller annan allmän eller enskild verksamhet där information om utsläppsrätter *eller kyotoenheter* utgör underlag för prövningar eller beslut.

5 kap.

2 a §

Om en verksamhetsutövare inte har gett in en verifierad rapport enligt 1 §, får tillsynsmyndigheten besluta hur stora utsläppen av koldioxid skall anses ha varit under det närmast föregående kalenderåret. Beslutet skall grundas på en uppskattning av vad som framstår som skäligt med hänsyn till det som framkommit i ärendet om verksamhetens art och omfattning.

Beslutet får meddelas tidigast den 1 maj året efter det kalenderår som uppskattningen avser.

Tillsynsmyndigheten skall innan den beslutar ge verksamhetsutövaren tillfälle att yttra sig över ett förslag till beslut.

6 kap.

1 §

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

Om en verifierad rapport enligt 5 kap. 1 § inte har getts in innan ett beslut av tillsynsmyndigheten enligt 5 kap. 2 a § första stycket har vunnit laga kraft, skall antalet utsläppsrätter motsvara de sammanlagda utsläppen enligt detta beslut.

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

2 §

En utsläppsrätt skall annulleras

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

2. när den inte längre är giltig på grund av att handelsperioden som den har utfärdats för löpt ut, eller

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

Bestämmelser om annullering av utsläppsrätter och kyotoenheter finns i artiklarna 58–62 i registerförordningen.

3 §

En utsläppsrätt får inte annulleras för att fullgöra skyldigheten enligt 1 § första stycket eller på innehavarens egen begäran enligt 2 § första stycket 3, om utsläppsrätten har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring.

En utsläppsrätt, utsläppsminskning eller certifierad utsläppsminskning får inte överlämnas för att fullgöra skyldigheten enligt 1 § första stycket, om den har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring.

En utsläppsrätt eller kyotoenhet får inte överlämnas för frivillig annullering enligt artikel 62 i

registerförordningen, om den har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring.

4 §

Kontoföringsmyndigheten skall se till att en verksamhetsutövare, som under ett visst år inte har uppfyllt sin skyldighet enligt 5 kap. 1 § att lämna en verifierad rapport beträffande *sina utsläpp från föregående år* inte kan överlåta utsläppsrätter från sitt konto så länge en verifierad rapport *inte föreligger*.

Kontoföringsmyndigheten skall se till att en verksamhetsutövare, som under ett visst år inte har uppfyllt sin skyldighet enligt 5 kap. 1 § att lämna en verifierad rapport beträffande *utsläppen under det föregående året*, inte kan överlåta utsläppsrätter från sitt konto så länge *det inte finns* en verifierad rapport eller ett lagakraftvunnet beslut enligt 5 kap. 2 a § första stycket.

8 kap.

1 §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. driver verksamhet som medför utsläpp av koldioxid utan att inneha erforderligt 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, eller

4. underlåter att göra anmälan i de fall anmälningsskyldighet föreligger enligt 2 kap. 8 §, eller

5. lämnar oriktig eller uppenbart vilseledande uppgift i en ansökan om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. 4 § och därigenom skulle kunna föranleda att ett för stort antal utsläppsrätter tilldelas.

5. lämnar oriktig eller uppenbart vilseledande uppgift i en ansökan om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. 1 § och därigenom skulle kunna föranleda att ett för stort antal utsläppsrätter tilldelas.

I ringa fall döms inte till ansvar.

I ringa fall döms inte till ansvar.

5 a §

En verksamhetsutövare som inte senast den 31 mars har gett in en verifierad rapport enligt 5 kap. 1 § skall, om det inte är uppenbart oskäligt, betala en förseningsavgift på 20 000 kronor till staten.

8 §

Frågor om uttagande av avgift enligt 6 § prövas av tillsynsmyndigheten.

Frågor om uttagande av avgift enligt 5 a eller 6 § prövas av tillsynsmyndigheten.

9 kap.

1 §

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

Följande beslut får överklagas hos miljödomstolen

- beslut om tillstånd enligt 2 kap.,*
- beslut om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap.,*
- beslut om korrigerering av tilldelningsbeslut enligt 4 kap. 4 §,*
- beslut om avvisning enligt 4 kap. 7 eller 8 §,*
- beslut om rättelse enligt 4 kap. 19 § första stycket,*
- beslut om avgift enligt 4 kap. 20 §,*
- beslut om uppskattning av utsläppens storlek enligt 5 kap. 2 a §,*
- begäran som förenats med vite enligt 7 kap. 2 §,*
- föreläggande som förenats med vite enligt 7 kap. 3 §,*
- beslut om offentliggörande av verksamhetsutövares namn enligt 8 kap. 5 §,*
- beslut om förseningsavgift enligt 8 kap. 5 a §, eller*
- beslut om avgift enligt 8 kap. 6 §.*

2 §

Beslut om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap., beslut enligt 4 kap. 4 §, begäran som förenats med vite enligt 7 kap. 2 §, föreläggande som förenats med vite enligt 7 kap. 3 §, samt beslut om offentliggörande av verksamhetsutövares namn enligt 8 kap. 5 § eller om avgift enligt 8 kap. 6 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Bestämmelser om överklagande av miljödomstolens domar och beslut finns i 23 kap. 1 § miljöbalken.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3 §

Kontoföringsmyndighetens beslut enligt 4 kap. 7, 8 eller 20 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

4. Tillstånd, villkor, dispenser, förelägganden och övriga beslut som har meddelats enligt lagen (2004:656) om utsläpp av koldioxid eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av den lagen skall anses meddelade enligt motsvarande bestämmelser i denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

2. Bestämmelsen i 2 kap. 2 § tredje stycket i dess lydelse före den 1 juli 2006 skall gälla i fråga om dispens från tillståndsplikten under handelsperioden 2005–2007.

3. Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket i dess lydelse före den 1 juli 2006 skall tillämpas om en verksamhetsutövare senast den 30 juni 2006 ansöker om tillstånd enligt 2 kap. 4 § eller om en verksamhetsutövare senast den 31 december 2007 anmäler en förändring av en anläggning eller en ny verksamhetsutövare enligt 2 kap. 8 § och ett nytt tillstånd behövs för samma del av anläggningen som i ett gällande tillstånd.

4. Bestämmelsen i 3 kap. 4 § i dess lydelse före den 1 juli 2006 gäller i fråga om tilldelning till en tillståndspliktig anläggning för handelsperioden 2005–2007.

5. Om en verifierad rapport som enligt 5 kap. 1 § skulle ha getts in senast den 31 mars 2006 ännu inte har getts in senast den 30 juni 2006 gäller bestämmelserna i 5 kap. 2 a § och 6 kap. 1 § andra stycket.

6. Bestämmelserna i 8 kap. 5 a § tillämpas första gången för den rapport som skall lämnas senast den 31 mars 2007.

7. Äldre bestämmelser om överklagande och prövningstillstånd gäller för domar och beslut som har meddelats före den 1 juli 2006 eller som en allmän förvaltningsdomstol meddelar efter den 30 juni 2006.

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

Prop. 2005/06:184

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 14 och 15 §§ samt rubriken närmast före 11 kap. 14 § lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

Utsläppsrätter

Utsläppsrätter, utsläppsminskningensenheter och certifierade utsläppsminskningar

14 §⁶

Kontrolluppgift skall lämnas om innehav av utsläppsrätter.

Kontrolluppgift skall lämnas om innehav av utsläppsrätter, *utsläppsminskningensenheter och certifierade utsläppsminskningar*.

Kontrolluppgift skall lämnas för fysiska personer och dödsbon av Statens energimyndighet.

Kontrolluppgift skall lämnas för fysiska personer och dödsbon av

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

I kontrolluppgiften skall uppgift lämnas om antalet innehavda utsläppsrätter, *utsläppsminskningensenheter och certifierade utsläppsminskningar* vid årets utgång.

15 §⁷

Kontrolluppgift skall lämnas om avyttring av utsläppsrätter.

Kontrolluppgift skall lämnas om avyttring av utsläppsrätter, *utsläppsminskningensenheter och certifierade utsläppsminskningar*.

Kontrolluppgift skall lämnas för fysiska personer och dödsbon av Statens energimyndighet.

Kontrolluppgift skall lämnas för fysiska personer och dödsbon av

I kontrolluppgiften skall uppgift lämnas om antalet avyttrade utsläppsrätter.

I kontrolluppgiften skall uppgift lämnas om antalet avyttrade utsläppsrätter, *utsläppsminskningensenheter och certifierade utsläppsminskningar*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006 och tillämpas första gången vid 2007 års taxering.

⁶ Senaste lydelse 2004:1204.

⁷ Senaste lydelse 2005:1139.

Den 1 januari 2005 inleddes den första perioden av handel med utsläppsrätter inom Europeiska unionen. Handeln med utsläppsrätter är en del i de internationella ansträngningarna att minska och begränsa utsläppen av växthusgaser i enlighet med åtaganden i Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar. De grundläggande reglerna om handelssystemet finns i det s.k. 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, EUT L 275, 25.10.2003, s. 32, Celex 32003L0087). I det s.k. länkdirektivet tar EU ett ytterligare steg i att knyta det europeiska handelssystemet till Kyotoprotokollets regelverk och mekanismer (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer, EUT L 338, 13.11.2004, s. 18, Celex 32004L0101). Länkdirektivet återges i *bilaga 1*.

Huvuddelen av handelsdirektivet har genomförts i svensk rätt med lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Till grund för genomförandet har legat förslag från den parlamentariskt sammansatta delegation som haft i uppdrag att utarbeta förslag till ett svenskt system och ett regelverk för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer (dir. 2001:56). Delegationen, som tog namnet FlexMex2-utredningen, har tidigare redovisat sina förslag i tre betänkanden (SOU 2003:60, 2003:120 och 2004:62). Förutsättningarna för deltagandet i handelssystemet beskrivs närmare i de tre propositioner som regeringen tidigare överlämnat till riksdagen (prop. 2003/04:31, 2003/04:132 och 2004/05:18).

FlexMex2-utredningen redovisade i januari 2005 sitt slutbetänkande *Handla för bättre klimat – från införande till utförande* (SOU 2005:10, Regeringskansliets dnr M2005/1155/E). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 2*. Den 31 mars 2005 redovisade Statens energimyndighet rapporten *Godkännande av JI- och CDM-projekt* (Regeringskansliets dnr M2005/2410/E). Statens energimyndighet och Naturvårdsverket redovisade i mars 2005 rapporten *Handel med utsläppsrätter, erfarenheter för införande av EU:s handelssystem* (Regeringskansliets dnr M2005/2419/E). En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 3*. Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har behandlat frågan om ett svenskt genomförande av länkdirektivet i departementspromemorian *De projektbaserade mekanismerna enligt Kyotoprotokollet och länkdirektivet* (Ds 2005:19, dnr M2005/3225/E). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. I Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet har också promemorian *Vissa lagändringar avseende handeln med utsläppsrätter* (dnr M2005/3788/R) upprättats. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 5*. Statens energimyndighet redovisade i april och oktober 2005 två rapporter som rör användningen av s.k. riktmärken vid tilldelningen av utsläppsrätter (Riktmärken som bas för tilldelning av utsläppsrätter i energisektorn och Bränsleoberoende riktmärken i energisektorn, Regeringskansliets dnr M2005/2735/E). Sammanfattningar av rapporterna finns i *bilaga 6*.

Rapporterna och promemoriorna har remissbehandlats. Sammanställningar av remissyttrandena över rapporterna och promemoriorna finns tillgängliga i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (se ovan angivna diarienummer). Förteckningar över remissinstanserna finns i *bilaga 7*.

Förslagen i denna proposition bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen och Vänsterpartiet.

Lagrådet

Lagförslagen har granskats av Lagrådet. Lagrådsremissens lagförslag återges i *bilaga 8*. Lagrådets yttrande återges i *bilaga 9*. Lagrådets synpunkter och de ändringar som har gjorts i förslagen med anledning av dessa behandlas i avsnitten 6.5, 6.6, 7.2.1, 7.3.2, 7.4.1 och författningskommentaren. Regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådets förslag och synpunkter. I förhållande till lagrådsremissen har också gjorts några mindre ändringar i lagtexten, huvudsakligen av redaktionell natur.

4 Kyotoprotokollets flexibla mekanismer och EU:s handelssystem

4.1 Inledning

Klimatkonventionen, som öppnades för undertecknande i samband med Rio-mötet 1992, utgör basen för internationellt samarbete på klimatområdet. Klimatkonventionens övergripande mål är att stabilisera halten av växthusgaser i atmosfären på en nivå som förebygger farlig mänsklig inverkan på klimatsystemet.

Det tredje partsmötet till klimatkonventionen i december 1997 resulterade i Kyotoprotokollet, som innehåller bindande åtaganden om begränsningar av utsläppen av växthusgaser för industriländerna. Tillsammans åtar sig industriländerna att minska sina nettoutsläpp av de sex viktigaste växthusgaserna med drygt fem procent som ett genomsnitt under åren 2008–2012 jämfört med 1990 års nivå. Länderna kan uppfylla sina åtaganden genom åtgärder inom det egna territoriet eller i samarbete med andra länder. Detta samarbete regleras genom de s.k. flexibla mekanismerna. Kyotoprotokollets regler om dessa mekanismer har preciserats genom en överenskommelse i Marrakech 2001.

EU:s medlemsstater har åtagit sig att gemensamt minska utsläppen med åtta procent. Den överenskomna bördefördelningen inom EU innebär att Sverige måste begränsa sina utsläpp så att de inte ökar med mer än fyra procent jämfört med 1990 års nivå.

Som en viktig del i EU:s program mot klimatförändringar har EU etablerat ett system för handel med utsläppsrätter som ansluter till Kyotoprotokollet. Den första handelsperioden 2005–2007 har inletts och följs av den första åtagandeperioden 2008–2012 enligt Kyotoprotokollet. Regelverket för handelssystemet finns i 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, EUT L 275, 25.10.2003, s. 32, Celex 32003L0087). För närvarande omfattar handels-

systemet kraft- och värmeverk med en installerad effekt över 20 megawatt, oljeraffinaderier, anläggningar för produktion eller bearbetning av järn, stål, glas och glasfiber, cement och keramik, samt anläggningar för tillverkning av papper eller pappersmassa. För dem som driver sådana anläggningar är det obligatoriskt att delta i systemet för handel med utsläppsrätter.

Huvuddelen av handelsdirektivet har genomförts i svensk rätt med lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. De tillstånds- och tilldelningsförfaranden som krävs inför den första handelsperioden har genomförts. Ett nationellt register, utsläppsregisteret, har upprättats och handeln med utsläppsrätter har påbörjats.

Handelsdirektivet har ändrats genom länkdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer, EUT L 338, 13.11.2004, s. 18, Celex 32004L0101). Avsikten med länkdirektivet är att knyta EU:s handel med utsläppsrätter till de delar av Kyotoprotokollet som rör de projektbaserade mekanismerna, dvs. gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Mekanismerna är i grunden ett sätt att få till stånd kostnadseffektiva utsläppsminskningar som en part kan använda sig av för att uppfylla sitt kvantifierade åtagande i Kyotoprotokollet. Genom länkdirektivet kan även verksamhetsutövare med anläggningar som omfattas av handelsdirektivet tillgodogöra sig utsläppsminskningar från de projektbaserade mekanismerna. Utsläppsminskningarna från ett projekt omvandlas till ett tillgodohavande som kan säljas och köpas på den marknad som handelssystemet utgör. Under vissa förutsättningar får sådana tillgodohavanden användas när verksamhetsutövare redovisar utsläppsrätter enligt EU:s handelssystem. Länkdirektivet beskrivs närmare i avsnitt 4.5.2.

4.2 Propositionens disposition

I propositionen behandlas tre övergripande förändringar av lagstiftningen på området för handel med utsläppsrätter. Den ena delen avser de lagändringar som behövs för att bl.a. lagen om handel med utsläppsrätter så långt möjligt skall vara anpassad till handelsperioden 2008–2012. Den andra delen avser genomförandet av länkdirektivet i lagstiftningen, dvs. vilka lagbestämmelser som behövs för att de s.k. projektbaserade mekanismerna skall kunna användas. I den tredje delen behandlas riktlinjerna för upprättandet av den nationella fördelningsplanen och tilldelningen av utsläppsrätter för perioden 2008–2012.

I de inledande avsnitten beskrivs de internationella överenskommelser och den EU-lagstiftning som ligger till grund för handeln med utsläppsrätter (avsnitt 4.3–4.5). Beskrivningen tar sikte på Kyotoprotokollets flexibla mekanismer, hur dessa mekanismer förhåller sig till EU:s handelssystem och vilka förutsättningarna är för att parterna till Kyoto-protokollet skall få använda sig av de projektbaserade mekanismerna.

I det följande avsnittet beskrivs den svenska energi- och klimatpolitiken översiktligt (avsnitt 5).

I nästa avsnitt behandlas regeringens förslag till genomförande av länkdirektivet och de delar av Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen som är knutna till länkdirektivet (avsnitt 6). Förslagen innebär att det med vissa begränsningar blir möjligt för företag att delta i de projektbaserade mekanismerna. Förslagen rör lagen om handel med utsläppsrätter och viss skattelagstiftning.

Därefter föreslås de övriga ändringar i lagen om handel med utsläppsrätter som behövs för att regleringen så långt möjligt skall vara anpassad till handelsperioden 2008–2012 (avsnitt 7).

I propositionen behandlas därefter riktlinjerna för upprättandet av den nationella fördelningsplanen och tilldelningen av utsläppsrätter för perioden 2008–2012 (avsnitt 8–9). I nästa avsnitt behandlas kort vilka de svenska prioriteringarna bör vara för arbetet inom EU inför handelsperioden 2013–2017 (avsnitt 10).

Slutligen redovisas regeringens bedömning i frågor om finansiering och konsekvenser samt författningskommentarerna (avsnitt 11–13).

4.3 Introduktion till Kyotoprotokollets flexibla mekanismer och EU:s handelssystem

4.3.1 Klimatkonventionen, Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen

Frågan om klimatförändringar är global och kräver internationellt samarbete för att angripas verkkningsfullt. FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet är de centrala internationella överenskommelserna om begränsning av utsläppen av växthusgaser. I dag är 189 länder parter i klimatkonventionen. Konventionens övergripande mål är att stabilisera halten av växthusgaser i atmosfären på en nivå som förebygger farlig mänsklig inverkan på klimatsystemet. En sådan nivå bör nås inom en tidsram som tillåter ekosystemen att anpassa sig, som inte hotar livsmedelsproduktionen och som möjliggör ekonomisk utveckling att fortsätta på ett hållbart sätt. I klimatkonventionen fastställs vidare flera centrala och övergripande principer för det internationella klimatarbetet. Till dessa hör försiktighetsprincipen och vikten av kostnadseffektivitet. Konventionen anger vissa åtaganden för parterna, bl.a. om att rapportera utsläpp av växthusgaser, att ta fram nationella program för åtgärder mot klimatförändringar och att underlätta spridning av teknik. Konventionen innehåller dock inga bindande åtaganden om utsläppsbegränsningar.

Kyotoprotokollet, som trädde i kraft den 16 februari 2005, innehåller bindande åtaganden om utsläppsbegränsningar för de industrialiserade länderna. Industrieländerna har tillsammans åtagit sig att minska sina nettoutsläpp av de sex viktigaste växthusgaserna med drygt fem procent som ett genomsnitt under åren 2008–2012 jämfört med 1990 års nivå. Därmed har ett utsläppstak angetts för dessa länder. Länderna kan uppfylla sina åtaganden att begränsa eller minska utsläppen genom åtgärder inom det egna territoriet eller i samarbete med andra länder. Detta samarbete regleras genom de flexibla mekanismerna. Kyotoprotokollet inne-

håller inga bindande åtaganden om utsläpps begränsningar för utvecklingsländerna.

Genom tillträdet till Kyotoprotokollet har EU och dess medlemsstater åtagit sig att under perioden 2008–2012 minska sina utsläpp av växthusgaser med i genomsnitt åtta procent jämfört med utsläppen 1990 (åtagandet avser de 15 länder som var medlemmar i EG när Kyotoprotokollet ingicks 1997). Åtagandet har fördelats mellan medlemsstaterna på ett sätt som avses återspegla ländernas utgångsläge, särskilda förhållanden och kostnader för att genomföra åtgärder. För Sveriges del innebär fördelningen att utsläppen måste begränsas så att de högst ökar med fyra procent jämfört med 1990 års nivå (rådets beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta, EGT L 130, 15.5.2002, s. 1, Celex 32002D0358).

Viktiga komponenter i Kyotoprotokollet är de tre flexibla mekanismerna gemensamt genomförande (artikel 6), mekanismen för ren utveckling (artikel 12) och utsläppshandel (artikel 17), som parterna kan använda sig av i syfte att uppfylla sina åtaganden. Kyotoprotokollets bestämmelser har preciserats och konkretiserats genom en överenskommelse i Marra-kech 2001.

Kyotoprotokollets första partsmöte och klimatkonventionens elfte partsmöte hölls i Montreal i slutet av 2005. Vid detta möte antogs Marra-kechöverenskommelsen. Vid mötet beslutades att diskussioner skall inledas om hur en klimatregim efter perioden 2008–2012 kan utvecklas. Diskussionerna kommer att omfatta både parterna i Kyotoprotokollet och de parter i klimatkonventionen som inte har tillträtt Kyotoprotokollet. En allt större del av växthusgasutsläppen väntas ske i utvecklingsländerna. För att bygga en bro mellan industriländernas ansvar och behovet av omfattande och effektiva utsläppsminskningar i utvecklingsländerna, kan mekanismer som utsläppshandel, mekanismen för ren utveckling och gemensamt genomförande komma att få en avgörande roll.

4.3.2 Terminologi – åtagandet i Kyotoprotokollet och kopplingen till handelssystemet

Kyotoprotokollet anger kvantitativa åtaganden för de industriländer som är parter till protokollet. Ett internationellt system håller på att inrättas för mätning, rapportering och registrering av den mängd växthusgaser som dessa länder släpper ut och hur mycket de enligt protokollet får släppa ut under perioden 2008–2012. Det kvantitativa åtagandet kallas tilldelad mängd och anges i tilldelade utsläppsenheter (assigned amount units, AAU). På samma sätt som för EU:s utsläppsrätter motsvarar varje tilldelad utsläppsenhet utsläpp av ett ton koldioxidekvivalenter. Kyotoprotokollet omfattar växthusgaserna koldioxid, metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkolväten och svavelhexafluorid.

Varje parts tilldelade utsläppsenheter kommer att registreras i ett nationellt register. Eftersom EU har valt att hantera EU:s och medlemsstaternas åtaganden i Kyotoprotokollet gemensamt, kommer det även att finnas ett EU-register för de tilldelade utsläppsenheterna. Parterna är

skyldiga att övervaka sina utsläpp av växthusgaser och årligen rapportera utsläppen till det internationella sekretariatet under klimatkonventionen samt överlämna motsvarande antal tilldelade utsläppsenheter. Europeiska kommissionen kommer att ansvara för att så sker när det gäller EU:s gemensamma åtagande.

Om utsläppen inom ett land understiger det utsläppsutrymme som följer av den tilldelade mängden får parten ett överskott av tilldelade utsläppsenheter. Överskottet kan t.ex. sparas eller överlåtas till andra parter. Å andra sidan, om utsläppen överstiger utsläppsutrymmet måste parten genomföra motsvarande utsläppsminskningar i andra länder, alternativt förvärva tilldelade utsläppsenheter eller tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna. Härigenom kan den tilldelade mängden anpassas så att den motsvarar de faktiska utsläppen inom landet i fråga.

Kyotoprotokollets flexibla mekanismer reglerar hur en part genom internationellt samarbete kan tillgodoräkna sig utsläppsminskningar genomförda i andra länder. I protokollet finns tre flexibla mekanismer: Utsläppshandel, gemensamt genomförande (joint implementation, JI) och mekanismen för ren utveckling (clean development mechanism, CDM).

Utsläppshandel enligt artikel 17 i Kyotoprotokollet reglerar överlåtelser av bl.a. tilldelade utsläppsenheter mellan parter med kvantitativa åtaganden, dvs. överlåtelser mellan stater (även om parter kan tillåta företag och organisationer att delta i handeln med dessa enheter). Parter med ett överskott av enheter kan sälja dessa till parter med ett underskott av enheter. Genom denna flexibla mekanism kan utsläppsminskande åtgärder genomföras där det är mest kostnadseffektivt.

Gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling är de två projektbaserade mekanismerna. Gemensamt genomförande innebär att konkreta projekt för att minska utsläppen av växthusgaser genomförs i länder som har kvantitativa åtaganden. Enligt mekanismen för ren utveckling genomförs sådana projekt i länder som inte har kvantitativa åtaganden.

Det finns flera slags tillgodohavanden som är ett resultat av utsläppsminskande åtgärder. Gemensamt genomförande ger upphov till utsläppsminskningseenheter (emission reduction units, ERU) medan mekanismen för ren utveckling ger upphov till certifierade utsläppsminskningar (certified emission reductions, CER). Utsläppsminskningar som är en följd av projekt som rör bindning av koldioxid i vegetation och mark (kolsänkor) ger upphov till temporära certifierade utsläppsminskningar eller långsiktiga certifierade utsläppsminskningar.

En annan beteckning är sänkkrediter, som kan utfärdas till parter med ett kvantitativt åtagande i Kyotoprotokollet. Sänkkrediter tar hänsyn till att det sker ökade upptag av koldioxid i vegetation och mark. Sänkkrediter kan användas av en part för att uppfylla det kvantitativa åtagandet i Kyotoprotokollet. Sänkkrediter skall skiljas från de utsläppsminskningseenheter och certifierade utsläppsminskningar som är resultatet av projekt som avser kolsänkor. Sänkkrediter är med andra ord inte ett resultat av de projektbaserade mekanismerna.

I EU:s lagstiftning används ibland kyotoenhet som en gemensam beteckning för tilldelad utsläppsenhet, sänkkredit, utsläppsminskningseenhet och certifierad utsläppsminskning.

En part har rätt att överlämna alla former av kyotoenheter för att uppfylla sitt åtagande.

Även EU:s handelssystem bygger på kvantitativa åtaganden avseende utsläppen av växthusgaser. Handelssystemet omfattar inte alla utsläpp av växthusgaser inom EU utan endast utsläppen av koldioxid från särskilt angivna anläggningar, den handlande sektorn. I handelssystemet kallas enheterna utsläppsrätter (European Union Allowance, EUA).

Inom handelssystemet handlar företag med varandra medan utsläppshandel enligt artikel 17 i Kyotoprotokollet i första hand utgörs av handel mellan parter (länder).

EU:s handelssystem är i grunden EU-rättsligt. Under perioden 2005–2007 finns det ingen direkt kvantifierad överensstämmelse mellan en europeisk utsläppsrätt och en tilldelad utsläppsenhet enligt Kyotosystemet. Från och med perioden 2008–2012 kommer de tilldelade utsläppsenheterna att omvandlas till utsläppsrätter. När det är dags för länderna att redovisa hur de har uppfyllt sina kvantitativa åtaganden i Kyotoprotokollet måste en motsatt omvandling äga rum, dvs. utsläppsrätterna omvandlas till tilldelade utsläppsenheter.

4.4 Erfarenheter av den inledande handeln med utsläppsrätter

Naturvårdsverket och Statens energimyndighet har i en rapport redovisat erfarenheterna av genomförandet av handelssystemet (Handel med utsläppsrätter, erfarenheter för införande av EU:s handelssystem, Regeringskansliets dnr M2005/2419/E). Enligt rapporten har genomförandet i stort sett gått bra med tanke på den mycket korta tid som stått till förfogande. En hel del av de problem som myndigheterna redovisat i rapporten är förknippade med införandet av ett helt nytt system. Dessa problem bör inte uppkomma under nästa handelsperiod. I rapporten redovisas flera förslag till förändringar av lagstiftningen som rör reglerna om tillstånd, tilldelning, övervakning och rapportering av utsläpp. Flera av dessa förslag behandlas i denna proposition.

Enligt den nationella fördelningsplanen för perioden 2005–2007 fördelas till verksamhetsutövare utsläppsrätter som motsvarar utsläpp av cirka 23 miljoner ton koldioxid per år. Principerna för tilldelningen anges i förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter. En verksamhetsutövare tilldelas efter ansökan utsläppsrätter utan betalning. Grunden för tilldelningen är de genomsnittliga utsläppen 1998–2001. Vissa år kan uteslutas vid beräkning av utsläppen om exceptionella händelser inträffat. El- och fjärrvärmesektorn tilldelas utsläppsrätter motsvarande 80 procent av de genomsnittliga utsläppen 1998–2001, medan industrin tilldelas 100 procent. För utsläpp som på kort sikt inte bedöms vara utbytbara, s.k. råvarurelaterade utsläpp, baseras tilldelningen dessutom på prognostiserade utsläpp 2005–2007. För verksamheter som inte är med från början i handelssystemet (nya deltagare) avsätts en reserv av utsläppsrätter som motsvarar 0,8 miljoner ton koldioxid per år. Verksamhetsutövare inom el- och fjärrvärmesektorn tilldelas från denna reserv utsläppsrätter motsvarande ett riktmärke för el respektive värme. För nya deltagare inom industrin tilldelas utsläppsrätter motsvarande utsläppen beräknade utifrån

bästa möjliga teknik inom respektive bransch. Nya kondenskraftanläggningar respektive värmeverk får ingen tilldelning.

Sveriges del av den totala tilldelningen inom EU är litet, cirka 1 procent. Däremot står Sverige för en klart större del av antalet anläggningar (cirka 5 procent), framför allt på grund av att små hetvattenpannor i fjärrvärmånät omfattas av handelssystemet enligt den svenska lagstiftningen. Den handlande sektorn står för en jämförelsevis låg andel av landets utsläpp (cirka 30 procent) jämfört med andra länder (cirka 50 procent). I den handlande sektorn står industrin för en jämförelsevis hög andel av utsläppen (cirka 75 procent) medan energisektorn är den dominerande i flertalet andra länder.

De nationella fördelningsplanerna för perioden 2005–2007

Enligt handelsdirektivet skulle de nationella fördelningsplanerna lämnas in till Europeiska kommissionen den 31 mars 2004 men endast några få länder klarade detta. Den 25 juni 2005 godkände kommissionen den sista fördelningsplanen. Flera fördelningsplaner godkändes med villkoret att vissa justeringar skulle göras och arbetet med detta pågår fortfarande i några länder. En summering av fördelningsplanerna visar att den totala tilldelningen inom handelssystemet för perioden 2005–2007 uppgår till cirka 2,2 miljarder ton koldioxid per år. Storbritannien, Polen och Tyskland står för cirka 45 procent av den totala tilldelningen. Sverige står för cirka 1 procent. Totalt omfattas cirka 11 500 anläggningar.

Kommissionen har vid granskningen av fördelningsplanerna framför allt gripit in dels när den totala tilldelningen har bedömts äventyra landets uppfyllande av åtagandet i Kyotoprotokollet eller när den totala tilldelningen överstigit de prognostiserade utsläppen, dels när ett land velat ha möjlighet att justera tilldelningen efter att beslut om tilldelning fattats. Kommissionen begärde endast mindre tekniska ändringar av Sveriges fördelningsplan. Det är svårt att närmare bedöma hur stort underskott av utsläppsrätter som planerna totalt sett innebär. Det beror främst på att planerna inte har varit transparenta och att det är svårt att utifrån enbart planerna bedöma om utsläppsprognoserna är realistiska. Kommissionen har i många fall inhämtat kompletterande information från medlemsländerna och kontrollerat att tilldelningen inte överstiger utsläppsprognoserna. Granskningen har lett till krav på minskad tilldelning i 14 av 25 planer, motsvarande cirka 100 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter per år eller fyra procent av den totala tilldelningen.

Många av de 15 gamla EU-länderna har en utsläppstrend som pekar på svårigheter att med enbart inhemska åtgärder klara åtagandet enligt EU:s bördefördelning. I fördelningsplanerna anges att detta delvis skall lösas genom utsläppsminskningar i andra länder enligt de projektbaserade mekanismerna. En summering av medlemsstaternas program för de projektbaserade mekanismerna ger en sammanlagd volym på cirka 110 miljoner ton per år under perioden 2008–2012. Merparten av de 10 nya EU-länderna har obetydliga svårigheter att uppfylla sina åtaganden.

Medlemsstaternas tilldelningsprinciper är i stort sett likartade, trots att handelsdirektivet i stor utsträckning överlåter till staterna att besluta om dem. Tilldelningen baseras oftast på utsläppen kring sekelskiftet, med möjlighet att välja bort ett eller flera år med de lägsta utsläppen. Tilldelningen till energisektorn är ofta mer restriktiv än till den energiintensiva

industrin. För nya deltagare tilldelar samtliga länder utsläppsrätter gratis ur en reserv. Reservens storlek varierar mellan 1 och 37 procent av den totala tilldelningen (cirka 3 procent i Sverige). Tilldelningsnivåerna för nya deltagare skiljer sig däremot mycket åt mellan medlemsstaterna. Få länder använder sig av möjligheten att sälja en del av utsläppsrätterna på marknaden. Undantagen är Danmark, Ungern, Irland och Litauen. Olika tolkningar av handelsdirektivet gör att det finns skillnader i fråga om vilka anläggningar som omfattas av handelssystemet. Endast Sverige, Finland, Litauen och Slovenien har utnyttjat möjligheten att införa ytterligare verksamheter i systemet. Nederländerna och Storbritannien har utnyttjat möjligheten att undanta verksamheter från systemet.

4.5 De projektbaserade mekanismerna

Enligt Kyotoprotokollet finns det två projektbaserade mekanismer, gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Den huvudsakliga skillnaden är att projekt som avser gemensamt genomförande genomförs i länder som har kvantitativa åtaganden avseende utsläppen av växthusgaser, medan projekt som avser mekanismen för ren utveckling genomförs i länder som inte har sådana åtaganden.

4.5.1 Ett exempel som beskriver de projektbaserade mekanismerna

I det här avsnittet beskrivs kortfattat hur mekanismen för ren utveckling fungerar och hur mekanismen förhåller sig till EU:s handelssystem. Beskrivningen görs i form av ett förenklat exempel.

Ett konkret projekt genomförs i ett utvecklingsland

I exemplet driver en svensk verksamhetsutövare ett kraftvärmeverk som omfattas av handelssystemet. Verksamhetsutövaren är skyldig att varje år redovisa det antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen av koldioxid från anläggningen. Verksamhetsutövaren har inte av staten tilldelats så många utsläppsrätter som krävs vid redovisningen.

I syfte att täcka bristen på utsläppsrätter planerar verksamhetsutövaren att genomföra ett projekt vid en elproduktionsanläggning i Indien, ett land som inte har ett kvantifierat åtagande i Kyotoprotokollet. Genom investeringen kommer utsläppen av koldioxid från den indiska anläggningen att minska. Flera andra verksamhetsutövare har avtalat om att medverka vid finansieringen av projektet. Projektet genomgår en omfattande internationell granskning under överinseende av det internationella organet Styrelsen för mekanismen för ren utveckling, som ackrediterar särskilda kontrollörer för granskningen. I den projektbeskrivning som ligger till grund för projektet förklaras hur projektet skall genomföras och vilka utsläppsminskningar som det beräknas leda till. Det redovisas även hur synpunkter från berörda har beaktats. Både Indien som värdland och Sverige som investerarland godkänner projektet. Indien bedömer bl.a. om projektet bidrar till en hållbar utveckling i landet.

Verksamhetsutövaren får tillgodogöra sig utsläppsminskningarna

Projektet genomförs vid anläggningen i Indien. Utsläppsminskningarna övervakas och rapporteras till ytterligare en kontrollör som skall bedöma hur stora utsläppsminskningar projektet har resulterat i. Kontrollören offentliggör och skickar en rapport om detta till Styrelsen för mekanismen för ren utveckling, som på grundval av rapporten utfärdar ett slags bevis om utsläppsminskningarna som kallas certifierade utsläppsminskningar. Vid bedömningen av utsläppsminskningarnas storlek räknar man bort utsläppsminskningar som hade åstadkommits även utan att projektet genomförts, exempelvis till följd av Indiens nationella miljölagstiftning.

De certifierade utsläppsminskningarna överförs till verksamhetsutövarens konto i EU:s registersystem för handel med utsläppsrätter. Verksamhetsutövaren får på detta sätt tillgodogöra sig utsläppsminskningarna. De certifierade utsläppsminskningarna representerar ett värde på marknaden för utsläppsrätter.

Tillgodohavandet får användas när verksamhetsutövaren redovisar utsläppsrätter i handelssystemet

Verksamhetsutövaren kan sälja de certifierade utsläppsminskningarna. Men verksamhetsutövaren kan också välja att använda tillgodohavandet vid redovisningen av utsläppsrätter i handelssystemet. Det är detta förhållande, att verksamhetsutövaren kan överlämna de certifierade utsläppsminskningarna i stället för EU:s utsläppsrätter, som är den centrala delen i länkdirektivet. Genom att medverka i projektet vid energianläggningen i Indien förbättras förutsättningarna för verksamhetsutövaren att uppfylla sina skyldigheter enligt EU:s handelssystem.

Syftet med de projektbaserade mekanismerna

Exemplet illustrerar vad mekanismen för ren utveckling syftar till. Projektet bidrar till en hållbar utveckling i det utvecklingsland som är värd för projektet, enligt den bedömning som värdlandet gjort i denna fråga. Detta är mekanismens första syfte enligt Kyotoprotokollet. I exemplet görs en investering i en elproduktionsanläggning, vilket leder till minskade utsläpp av växthusgaser. Projektet kan ha positiva miljöeffekter även i andra avseenden. Utvecklingslandet bidrar också till att uppnå det grundläggande målet i klimatkonventionen, att minska utsläppen av växthusgaser. Ett annat syfte med projektet är att verksamhetsutövaren genom att investera i kostnadseffektiva utsläppsminskningar kan förbättra förutsättningarna att uppfylla kravet på redovisning av utsläppsrätter i handelssystemet.

Exemplet utgår från att det är en verksamhetsutövare som är projektinnehavare. I själva verket är mekanismen för ren utveckling också tillgänglig för de parter, dvs. länder, som har ett kvantitativt åtagande i Kyotoprotokollet. Projekt kan alltså genomföras av stater i syfte att uppfylla detta åtagande.

Vid gemensamt genomförande, den andra projektbaserade mekanismen, utförs projekten i länder som har ett kvantitativt åtagande i Kyotoprotokollet. Projekten kan exempelvis utföras i Ryssland eller de östeuropeiska länderna, som till följd av bristande energieffektivitet har en betydande potential att minska utsläppen av växthusgaser genom mindre

kostsamma åtgärder. Projekt för gemensamt genomförande möjliggör en tekniköverföring från investerarland till värdland och underlättar för investerarlandet att uppfylla sitt åtagande. Världlandet får genom projektet bidrag till investeringar i exempelvis förnybar energiproduktion eller energieffektivisering. När en verksamhetsutövare investerar i ett projekt för gemensamt genomförande kan syftet vara att förbättra förutsättningarna att uppfylla kravet på redovisning av utsläppsriktor i handelssystemet.

En verksamhetsutövare kan välja att, i stället för att investera från början i ett projekt, köpa utsläppsminskningssenheter eller certifierade utsläppsminskningar när dessa finns till försäljning på marknaden.

Avsikten med de projektbaserade mekanismerna är alltså att både värdlandet och investerarlandet skall vinna fördelar genom en projektverksamhet. Världlandet får ett bidrag till en hållbar utveckling och en modernisering av sina anläggningar som annars inte hade kommit till stånd, medan investerarlandet får tillgång till mindre kostsamma åtgärder som kan användas för att uppfylla det kvantitativa åtagandet.

4.5.2 Krav i Kyotoprotokollet, Marrakechöverenskommelsen och länkdirektivet

Krav i Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen

I Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen finns ett detaljerat regelverk för de projektbaserade mekanismerna. Där anges bl.a. följande förutsättningar för deltagande i mekanismerna.

1. För att en part med ett åtagande om utsläppsbegränsningar skall få delta i de flexibla mekanismerna måste vissa behörighetskrav vara uppfyllda.

2. Deltagande i projektverksamheter är frivilligt.

3. En internationell prövning krävs för projektverksamheter som avser mekanismen för ren utveckling och för utfärdande av de kytoenheter som blir resultatet av dessa. Motsvarande regler om en internationell prövning finns för gemensamt genomförande. För gemensamt genomförande finns det ett alternativt förfarande som innebär att projektet huvudsakligen prövas i det land som är värd för projektet.

4. Världlandets godkännande av ett projekt är obligatoriskt. I många fall kommer sannolikt att fordras även ett godkännande från investerarlandet. En behörig myndighet (projektmyndighet) och en reglerad process för nationella godkännanden måste inrättas för berörda parter.

5. En part till Kyotoprotokollet kan tillåta företag och organisationer att delta i projektverksamhet och den internationella utsläppshandeln enligt Kyotoprotokollet (auktorisering).

Behörighetskrav för parter

Enligt Marrakechöverenskommelsen måste en part med ett åtagande om utsläppsbegränsningar uppfylla vissa krav för att få använda sig av de flexibla mekanismerna. Behörighetskraven innebär att parten skall

1. ha tillträtt Kyotoprotokollet,
2. ha fastställt sin tilldelade mängd,

3. ha upprättat ett nationellt system för utsläppsinventering,
4. ha upprättat ett nationellt register, och
5. kunna årligen rapportera utsläppsinventeringen till det klimatsekretariat som inrättats enligt klimatkonventionen.

Partens behörighet avgörs av en särskild kommitté under klimatkonventionen utifrån den rapport som parten skall överlämna senast den 1 januari 2007. Kommittén skall ta ställning i behörighetsfrågan inom 16 månader efter överlämnandet av rapporten. EU kommer att ge in en gemensam rapport för medlemsstaterna till kommittén.

Att utveckla projektverksamheter har visat sig ta lång tid. Reglerna gör det emellertid möjligt för parterna att påbörja deltagandet i de projektbaserade mekanismerna redan innan de formellt uppfyller behörighetskraven. De tillgodohavanden i form av utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som härrör från sådana projektverksamheter kan dock inte utfärdas och användas förrän den berörda parten är behörig och övriga relevanta bestämmelser är uppfyllda. Företagen kommer därför sannolikt inte att ha tillgång till och kunna använda certifierade utsläppsminskningar förrän tidigast 2007 och utsläppsminskningenheter tidigast 2008.

I Marrakechöverenskommelsen finns ett beslut om en omedelbar start av mekanismen för ren utveckling. Av artikel 12 i Kyotoprotokollet framgår det att certifierade utsläppsminskningar som uppnåtts från 2000 till början av 2008 får utnyttjas för att bidra till att fullgöra åtagandena under perioden 2008–2012. Certifierade utsläppsminskningar får utfärdas redan före 2008 om vissa förutsättningar är uppfyllda. Verksamhetsutövare får inneha certifierade utsläppsminskningar från projekt som de har deltagit i, men de får inte överlåta dem till andra företag förrän parten har uppfyllt behörighetskraven. Genom länkdirektivet blir det möjligt för en verksamhetsutövare som har deltagit i ett projekt att använda certifierade utsläppsminskningar i EU:s handelssystem i samband med redovisningen av utsläppsrätter under perioden 2005–2007.

För gemensamt genomförande gäller att utsläppsminskningenheter inte kan utfärdas och därmed inte heller användas före 2008. Det beror på att enheterna endast får avse utsläppsminskningar från och med första åtagandeperioden 2008–2012.

Frivilligt deltagande i projektbaserade mekanismer

Gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling innebär att konkreta projekt utförs i syfte att minska och begränsa utsläppen av växthusgaser. Det kan även vara fråga om projekt som avser sänkor för växthusgaser, exempelvis nybeskogning och återbeskogning. I artikel 12 i Kyotoprotokollet anges uttryckligen att deltagandet i projekt som avser mekanismen för ren utveckling skall vara frivilligt. Detsamma gäller för gemensamt genomförande.

Även de delar av EU:s handelssystem som rör de projektbaserade mekanismerna bygger på frivilligt deltagande. Det kommer inte att finnas några regler som kräver att medlemsstaterna utvecklar projektverksamheter i viss omfattning.

Frivilligt deltagande i projektverksamheter betyder självfallet inte att de som deltar i projekten fritt kan bestämma projektens innehåll och utformning. Det internationella regelverket är detaljerat och förutsätter en

Internationell prövning

Utvecklingen av projekt styrs huvudsakligen av det internationella regelverket. Granskningen av projekt som avser mekanismen för ren utveckling sker till stor del hos internationella institutioner. Styrelsen för mekanismen för ren utveckling (som ibland kallas CDM-styrelsen) har en central övervakningsfunktion vid planeringen och utförandet av konkreta projekt. Styrelsen ackrediterar kontrollörer som bedömer om det beslutsunderlag som tagits fram för projekten motsvarar kraven i det internationella regelverket och bevakar genomförandet av projekten.

Även för gemensamt genomförande finns det internationella regler men dessa är ännu inte lika väl utvecklade som reglerna för mekanismen för ren utveckling. Eftersom projekt för gemensamt genomförande avser utsläppsminskningar i länder med bindande kvantitativa åtaganden har man bedömt att kraven på regelverket på projektnivå inte behöver vara lika omfattande. Världländerna kan anses ha ett eget intresse av att kontrollera att krediterade utsläppsminskningar på projektnivå inte över-skattas utan ryms inom ramen för nationella utsläpps begränsningar. Det beror på att de utsläppsminskningensheter som utfärdas till följd av ett projekt omvandlas från tilldelade utsläppsenheter. De utsläppsminskningensheter som projekten resulterar i får inte användas förrän under åtagandeperioden 2008–2012. Det finns två system för bedömning av projekt för gemensamt genomförande som kallas spår 1 och spår 2. För de länder som använder sig av spår 1 krävs ingen internationell prövning. Ansvar för granskningen av projekten ligger framför allt på värdlandet och det är också värdlandet som utfärdar eventuella utsläppsminskningensheter. Flertalet länder med kvantifierade åtaganden i Kyotoprotokollet, eventuellt alla, kommer sannolikt efter hand att uppfylla de krav som ställs för att få använda sig av spår 1.

Nationellt godkännande

Ett nationellt godkännande av en projektverksamhet krävs alltid från värdlandet. Det gäller både gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. I många fall torde ett godkännande krävas även från investerarlandet. Det behövs ett regelverk för nationella godkännanden och en projektmyndighet som har ansvaret för att pröva ansökningar om godkännande. De internationella reglerna innehåller inga detaljerade krav på det nationella godkännandet av projektverksamheter. Den process som utarbetas för detta bör dock anpassas så att den fungerar tillsammans med den internationella processen för godkännande.

Auktorisation

En part till Kyotoprotokollet kan tillåta företag och organisationer att delta i projektverksamhet och den internationella handeln enligt Kyotoprotokollet (aukautorisation), men parten behåller ansvaret för att skyldigheterna enligt klimatkonventionen och Kyotoprotokollet uppfylls.

En central del i länkdirektivet är reglerna om användning av utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar vid redovisningen av utsläppsrätter i EU:s handelssystem. Kvalitativa och kvantitativa begränsningar anges för användningen. Länkdirektivet innehåller också bestämmelser som anpassar handelssystemet till Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer. Ett exempel på det är att det finns regler om godkännande av projektverksamheter, särskilt för projektverksamheter som direkt eller indirekt påverkar utsläppen från anläggningar som omfattas av handelssystemet.

Länkdirektivet innehåller endast ett begränsat antal regler om de projektbaserade mekanismerna. Den process som behövs för att utveckla projektverksamheter styrs huvudsakligen av reglerna i Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen. Internationella avtal med deltagare från flera länder kommer att ligga till grund för projektverksamheterna. Internationella institutioner kommer att ha en central roll i den process som utvecklas för granskning och övervakning av projektverksamheter.

Sammanfattning av kraven i länkdirektivet

Kraven i länkdirektivet kan sammanfattas enligt följande.

1. Medlemsstaterna får tillåta att verksamhetsutövare använder utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar inom ramen för handelssystemet. Tillgodohavanden får användas upp till en viss procentandel av fördelningen av utsläppsrätter. Den kvantitativa begränsningen bestäms av varje medlemsstat. Tillgodohavanden från kärnkraftsprojekt eller kolsänkeprojekt får inte användas.

2. Medlemsstaterna skall i fördelningsplanen ange det högsta antalet utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som verksamhetsutövare får använda när de redovisar utsläppsrätter.

3. Utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar får enligt huvudregeln inte utfärdas för projekt som medlemsstaterna är värdland för om projekten direkt eller indirekt minskar eller begränsar utsläppen från anläggningar som omfattas av handelssystemet. Undantagsregler gör det dock möjligt att utfärda sådana enheter om samma antal utsläppsrätter annulleras från verksamhetsutövarens konto respektive från det nationella utsläppsrättsregistret.

4. Medlemsstater som godkänner stora vattenkraftsprojekt skall se till att relevanta internationella kriterier och riktlinjer, bl.a. riktlinjer för byggande av dammar i en rapport från Världskommissionen om dammar, respekteras vid utvecklingen av sådan projektverksamhet.

5. Viss information som rör hanteringen av projektbaserade mekanismer skall vara tillgänglig för allmänheten enligt direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation.

6. Medlemsstaternas rapportering enligt handelsdirektivet skall även avse användningen av utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar i handelssystemet.

Mekanismen för ren utveckling

Mekanismen för ren utveckling möjliggör för länder med kvantitativa åtaganden i Kyotoprotokollet att genomföra utsläppsminskande projekt i länder utan kvantitativa åtaganden (utvecklingsländer) och tillgodoräkna sig utsläppsminskningarna för att uppfylla sina åtaganden. Även företag kan delta i projekt enligt mekanismen för ren utveckling som ett sätt att genomföra kostnadseffektiva utsläppsminskningar.

Mekanismen är under uppbyggnad. Projekt genomförs redan i dag men ännu har inga certifierade utsläppsminskningar utfärdats.

Marrakechöverenskommelsen och rekommendationer från Styrelsen för mekanismen för ren utveckling ligger till grund för den process som projekten kommer att följa. I figur 1 finns en översiktlig beskrivning av projektcykeln för mekanismen för ren utveckling.

	Moment	Ansvar
1	En projektbeskrivning utformas	Projektägaren
2	Projektbeskrivningen görs tillgänglig för allmänhetens synpunkter	Kontrollör
3	Projektbeskrivningen valideras	Kontrollör
4	Projektet godkänns av värdlandet och investerlandet	Värdland Investerland
5	Projektregistrering begärs genom att valideringsrapport och skriftliga godkännanden överlämnas från värdlandet och investerlandet	Kontrollör
6	Projektet registreras	Styrelsen för mekanismen för ren utveckling
7	Projektet genomförs	Projektägaren
8	Projektet övervakas	Projektägaren
9	Utsläppsminskningar verifieras	Kontrollör
10	Utsläppsminskningar certifieras och utfärdas i registret för mekanismen för ren utveckling	Styrelsen för mekanismen för ren utveckling
11	Certifierade utsläppsminskningar överförs till köpare i investerlandet	Styrelsen för mekanismen för ren utveckling

Figur 1 Projektcykeln för mekanismen för ren utveckling

Denna projektcykel är den vanligast förekommande, men i vissa fall kan momenten i projekten följa en annan ordning. För småskaliga projekt tillämpas i vissa avseenden ett förenklat förfarande i syfte bl.a. att gynna projekt i de minst utvecklade länderna. Processen är fortfarande under utveckling hos värdländer och investerländer samt hos Styrelsen för mekanismen för ren utveckling. Styrelsen arbetar på instruktion och mandat av klimatkonventionens partskonferens.

Närmare beskrivning av projektcykeln

Steg 1: Projektägaren utformar projektet och utarbetar en projektbeskrivning (på engelska Project Design Document, PDD). Detta föregås ofta av

en enkel projektidé (på engelska Project Idea Note, PIN) som kan få stöd av värdlandet. Ett projekt enligt mekanismen för ren utveckling måste resultera i verkliga och mätbara fördelar för minskad klimatpåverkan. Utsläppsbegränsningarna skall vara additionella, dvs. utgöra tillskott till de utsläppsbegränsningar som ändå skulle ha skett utan projektet. För att fastställa additionalitet skall man definiera en referensbana som beskriver hur utsläppen skulle ha utvecklats utan projektet. I projektbeskrivningen ingår bl.a. att beskriva denna referensbana och redovisa en övervakningsplan som anger hur utsläppsminskningarna skall övervakas. En analys av miljöeffekterna i linje med värdlandets krav skall också ingå i projektbeskrivningen.

Steg 2: En kontrollör, som skall vara ackrediterad av Styrelsen för mekanismen för ren utveckling, skall göra projektbeskrivningen tillgänglig för allmänheten samt ta emot och beakta allmänhetens synpunkter. Allmänheten och berörda parter har möjlighet till insyn och deltagande även i flera av de steg som följer, men detta redovisas inte i detalj.

Steg 3: Kontrollören validerar projektbeskrivningen. Syftet är att säkerställa att projektet stämmer överens med regelverket för mekanismen för ren utveckling och att beräkningen av mängden utsläppsminskningar är genomförd på ett korrekt sätt.

Steg 4: Projektet godkänns av värdlandet och investerarlandet. I vissa fall kan investerarlandet ge sitt godkännande efter registreringen hos Styrelsen för mekanismen för ren utveckling. Värdlandet skall även ta ställning till och uttryckligen bekräfta att projektet bidrar till hållbar utveckling i landet.

Steg 5: Kontrollören begär att projektet skall registreras hos Styrelsen för mekanismen för ren utveckling genom att överlämna en valideringsrapport inklusive den validerade projektbeskrivningen tillsammans med det skriftliga godkännandet från värdlandet och i tillämpliga fall investerarlandet.

Steg 6: Styrelsen för mekanismen för ren utveckling skall besluta om registrering av projektet på grundval av kontrollörens valideringsrapport. Därmed accepterar styrelsen formellt att det är ett projekt som avser mekanismen för ren utveckling. Ett värdland eller investerarland som har lämnat ett skriftligt godkännande i steg 5 har möjlighet att begära en särskild granskning av den validerade projektbeskrivningen i samband med att Styrelsen för mekanismen för ren utveckling behandlar projektet.

Steg 7: Projektet genomförs. I praktiken kan projektets genomförande ske parallellt med stegen ovan.

Steg 8: Under projektets gång skall projektägaren övervaka relevanta data som ligger till grund för beräkning av mängden utsläppsminskningar i enlighet med övervakningsplanen.

Steg 9: När projektet börjar ge upphov till utsläppsminskningar skall dessa regelbundet verifieras (vanligtvis en gång om året). Syftet med verifieringen är att få en oberoende bekräftelse på att utsläppsminskningarna från projektet verkligen har åstadkommit. Verifieringen utförs av en kontrollör som ackrediterats av Styrelsen för mekanismen för ren utveckling. Verifieringen får inte utföras av samma kontrollör som tidigare validerade projektet. Verifieringen skall resultera i en rapport som skickas till Styrelsen för mekanismen för ren utveckling tillsammans

med en begäran om utfärdande av motsvarande mängd certifierade utsläppsminskningar.

Steg 10: De utsläppsminskningar som verifierats av kontrollören kan certifieras i form av certifierade utsläppsminskningar, vilka registreras i registret för mekanismen för ren utveckling. Ett värdland eller investerarland som har lämnat ett skriftligt godkännande i steg 5 får begära en särskild granskning av den mängd certifierade utsläppsminskningar som föreslås bli utfärdade.

Steg 11: Styrelsen för mekanismen för ren utveckling överför det antal certifierade utsläppsminskningar som motsvarar utsläppsminskningarna till investerarna eller köparna i investerarlandet.

Avgifter

En särskild avgift tas ut för projekt enligt mekanismen för ren utveckling för att täcka förvaltningskostnader. Avgiften beräknas som två procent av värdet på de certifierade utsläppsminskningarna från projekten. Avgiften skall delvis användas för att finansiera en fond för utvecklingsländernas kostnader för anpassning till ett förändrat klimat. Småskaliga projekt är befriade från denna avgift. Dessutom tar Styrelsen för mekanismen för ren utveckling ut en avgift för varje projekt som registreras för att täcka vissa administrativa kostnader.

Gemensamt genomförande

Gemensamt genomförande möjliggör för länder med kvantitativa åtaganden i Kyotoprotokollet att genomföra utsläppsminskande projekt i andra länder med kvantitativa åtaganden och tillgodoräkna sig utsläppsminskningarna för att klara sina åtaganden. Även företag kan delta i projekt enligt gemensamt genomförande som ett sätt att genomföra kostnadseffektiva utsläppsminskningar.

Regelverket för gemensamt genomförande är överenskommet mellan klimatkonventionens parter och beslutades formellt vid Kyotoprotokollets första partsmöte i Montreal i slutet av 2005. Det finns två processer, spår 1 och spår 2, för att godkänna och verifiera projekt för gemensamt genomförande.

Enligt spår 1 måste värdlandet visa att det uppfyller vissa krav som rör rapportering och register. Kraven innebär att parten skall ha fastställt sin tilldelade mängd och fått den godkänd, upprättat ett nationellt system för utsläppsinventering, upprättat ett nationellt register, lämnat in sin senaste utsläppsinventering, lämnat in kompletterande information om den tilldelade mängden samt gjort relevanta justeringar av den om det skett transaktioner av tilldelade utsläppsenheter. Ett land som uppfyller behörighetskraven får följa spår 1 och utfärda och överlåta utsläppsminskningseenheter i enlighet med nationella bestämmelser. Prövningen av projekten blir alltså i detta fall en nationell fråga för värdlandet. Proceduren för spår 1 kan därför komma att se olika ut i olika länder.

Proceduren för spår 2 är avsedd för länder som ännu inte uppfyllt alla krav för spår 1. Spår 2 innebär strängare krav än spår 1 och påminner om processen för mekanismen för ren utveckling. Projekten och dess utsläppsminskningar måste granskas av en kontrollör som är ackrediterad av en särskild övervakningskommitté för gemensamt genomförande. Övervakningskommittén har rätt att pröva både kontrollörens validering

av projektbeskrivningen och verifieringen av utsläppsminskningens enheter från projektet. Prövningen sker dock endast om värdlandet, investerarlandet eller ett tillräckligt antal medlemmar av övervakningskommittén begär detta. Om ingen prövning av verifieringen begärs inom 15 dagar efter det att verifieringsrapporten har gjorts tillgänglig för allmänheten, godkänns de verifierade utsläppsminskningarna och utsläppsminskningens enheter kan överföras från värdlandet till köparen.

Övervakningskommittén tillsattes på Kyotoprotokollets första partsmöte i Montreal i slutet av 2005.

Projektcykeln

Proceduren för att genomföra projekt för gemensamt genomförande enligt spår 1 kommer att bestämmas av värdlandet. Det går därför inte att säga något generellt om denna procedur. Frågan om hur processen bör utformas för svenskt vidkommande behandlas i avsnitt 6.2.

Proceduren för att genomföra projekt enligt spår 2 är beslutad inom ramen för Marrakechöverenskommelsen och överensstämmer delvis med den som gäller för mekanismen för ren utveckling.

I figur 2 finns en översiktlig beskrivning av projektcykeln för spår 2.

	Moment	Ansvar
1	En projektbeskrivning utformas	Projektägaren
2	Projektet godkänns av värdlandet och investerarlandet	Värdlandet Investerarlandet
3	Projektbeskrivningen görs tillgänglig för allmänhetens synpunkter	Kontrollör
4	Projektbeskrivningen valideras	Kontrollör
5	Valideringen anses slutgiltig efter 45 dagar om ingen särskild granskning har begärts	Övervakningskommittén Värdlandet Investerarlandet
6	Projektet genomförs	Projektägaren
7	Projektet övervakas	Projektägaren
8	Utsläppsminskningar verifieras	Kontrollör
9	Verifieringen anses slutgiltig efter 15 dagar om ingen särskild granskning har begärts	Övervakningskommittén Värdlandet Investerarlandet
10	Utsläppsminskningens enheter utfärdas och överförs till köpare i investerarlandet	Värdlandet

Figur 2 Projektcykeln för spår 2 för gemensamt genomförande

Steg 1: Projektägaren utarbetar en projektbeskrivning. Detta steg kan föregås av att projektägaren utformar en projekttidplan som kan få stöd av värdlandet. I projektbeskrivningen ingår en utvärdering av projektets additionalitet, dvs. ett säkerställande av att projektet eller ifrågavarande förändringar eller åtgärder medför utsläppsminskningar som annars inte skulle ha ägt rum. Projektbeskrivningen skall för detta ändamål innehålla en referensbana, som beskriver hur utsläppen skulle ha utvecklats utan detta projekt. Projektbeskrivningen skall också ange en övervakningsplan för övervakning av utsläppsminskningarna och innehålla en analys av miljöeffekterna i linje med värdlandets krav.

Steg 2: Projektet godkänns av värdlandet och investerarlandet.

Steg 3: En kontrollör, som skall vara ackrediterad av övervakningskommittén för gemensamt genomförande, gör projektbeskrivningen tillgänglig i 30 dagar för allmänhetens synpunkter genom klimatkonventionens sekretariat. Allmänheten har möjlighet till insyn även i flera av de steg som följer, men detta redovisas inte i detalj.

Steg 4: Kontrollören validerar projektbeskrivningen. Syftet är att säkerställa att projektet stämmer överens med det internationella regelverket och att mängden utsläppsminskningar är korrekt beräknad.

Steg 5: Valideringen anses slutgiltig om varken värdlandet, investerarlandet eller övervakningskommittén har begärt en särskild granskning av projektet inom 45 dagar.

Steg 6: Efter registrering genomförs projektet.

Steg 7: Under projektets gång skall projektägaren övervaka de indata som ligger till grund för beräkningen av mängden utsläppsminskningar i enlighet med övervakningsplanen.

Steg 8: När projektet börjar ge upphov till utsläppsminskningar skall dessa verifieras regelbundet. Syftet med verifieringen är att säkerställa att utsläppsminskningarna från projektet verkligen har skett. Verifieringen utförs av en kontrollör som ackrediterats av övervakningskommittén.

Steg 9: De utsläppsminskningar som verifierats av kontrollören anses slutgiltiga om varken värdlandet, investerarlandet eller övervakningskommittén har begärt en särskild granskning inom 15 dagar efter det att verifieringen redovisats.

Steg 10: Värdlandet utfärdar det antal utsläppsminskningenheter som motsvarar den verifierade utsläppsminskningen och överför dessa till investerare eller köpare i investerarlandet.

5 Den svenska klimat- och energipolitiken

5.1 Tidigare riksdagsbeslut om energi- och klimatpolitiska riktlinjer

Den svenska oljeanvändningen och de därmed förknippade koldioxidutsläppen kulminerade redan i början av 1970-talet. Utsläppen har därefter minskat med närmare hälften genom bl.a. flera energipolitiska insatser med gynnsamma klimatpolitiska effekter. Flertalet övriga industriländer har sedan 1970-talet uppvisat en stadigt ökande utsläppsnivå.

Klimatfrågan kom tidigt upp på den politiska dagordningen i Sverige. Redan 1988 diskuterades frågan i riksdagen och sedan dess har program och åtgärder genomförts i syfte att begränsa utsläppen av växthusgaser. I 1991 års riksdagsbeslut rörande energipolitiken (prop. 1990/91:88, bet. 1990/91:NU40, rskr. 1990/91:373) och miljöpolitiken (prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338) markerade riksdagen det nära sambandet mellan energi- och klimatpolitiken genom att i båda besluten redovisa en klimatpolitisk strategi. I besluten poängterades att klimatpolitiken bör utformas i ett internationellt perspektiv.

Ett mer omfattande program antogs av riksdagen 1993 när regeringens proposition om åtgärder mot klimatpåverkan m.m. behandlades (prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:361). Det mål som lades fast var att utsläppen av koldioxid från fossila källor år 2000 skulle stabiliseras på 1990 års nivå och därefter minska, i överensstämmelse med Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar.

I 2002 års klimatpolitiska beslut förtydligades denna inriktning genom riksdagens beslut att de svenska utsläppen av växthusgaser som ett medelvärde för perioden 2008–2012 skall vara minst fyra procent lägre än utsläppen 1990, utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:163). När det gäller det långsiktiga klimatmålet konstaterades i regeringens proposition att halten av växthusgaser i atmosfären bör plana ut på en nivå som understiger 550 ppm och att de svenska utsläppen till år 2050 bör minska till högst 4,5 ton koldioxidekvivalenter per person och år, för att därefter minska ytterligare. Det motsvarar en minskning med närmare hälften av den totala mängden utsläpp jämfört med 1990 års nivå.

Riksdagen antog genom 1997 års energipolitiska beslut en strategi för minskad klimatpåverkan från energisektorn som särskilt betonade insatser i internationellt samarbete (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272). I riktlinjerna för klimatpolitiken på energiområdet angavs att Sverige bör vidta kostnadseffektiva åtgärder såväl internationellt som nationellt och att den svenska klimatstrategin skall utformas så att utsläppen av koldioxid i landet begränsas så långt som möjligt med hänsyn till konkurrenskraft, sysselsättning och välfärd. Vidare angavs att framväxten av en internationell elmarknad nödvändiggör en samordning med andra länder av åtgärder mot utsläpp från elproduktion, att Sverige aktivt skall verka för reduktioner även från internationellt konkurrensutsatt verksamhet, såsom energiintensiv industri samt att Sverige bör samverka med andra länder på det sätt klimatkonventionen anger genom s.k. gemensamt genomförande. Riksdagen godkände även en strategi för minskad klimatpåverkan från energisektorn som omfattade dels åtgärder i internationellt samarbete, dels etanolproduktion från skogsråvara.

I 2002 års energipolitiska beslut angavs att de energipolitiska riktlinjerna enligt 1997 års beslut ligger fast (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317). Riktlinjerna innebär bl.a. följande.

Energipolitiken bör bidra till att det klimatpolitiska delmålet för perioden 2008–2012 uppnås och att en god grund läggs för att det långsiktiga klimatmålet till år 2050 kan uppnås samt möjliggöra att detta kan ske parallellt med den fortsatta omställningen av energisystemet (jfr prop. 2001/02:55).

En begränsning av utsläppen av växthusgaser inom energisektorn bör karaktäriseras av kostnadseffektiva insatser såväl nationellt som internationellt. De svenska insatserna bör utformas med hänsyn till industrins konkurrenskraft samt sysselsättning, välfärd och energiförsörjning. Det internationella perspektivet är centralt och samarbetet bör omfatta både gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. De flexibla mekanismerna kan minska åtgärdskostnaderna och därmed minimera effekterna på industrins konkurrenskraft samt sysselsättning, välfärd och

energiförsörjning. Användningen av de flexibla mekanismerna är ett komplement till nationella utsläppsminskningar.

Hösten 2004 enades socialdemokraterna, vänsterpartiet och centerpartiet om en strategi för den fortsatta avvecklingen av kärnkraften (regeringens proposition 2004/05:62 Genomförande av EG:s direktiv om gemensamma regler för de inre marknaderna för el- och naturgas, m.m.). Enligt strategin bör en sammanhållen klimat- och energipolitik utvecklas. Därför skall kommande arbete koordineras i syfte att möjliggöra samlade bedömningar av mål och åtgärder.

5.2 Regeringens klimatpolitiska proposition

I regeringens proposition 2005/2006:172 om klimatpolitiken föreslås att klimatmålet enligt 2002 års klimatpolitiska beslut ligger fast. Detta innebär att de svenska utsläppen av växthusgaser skall som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst fyra procent lägre än utsläppen 1990. Målet skall uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer. Utsläppen räknas som koldioxidekvivalenter och omfattar Kyotoprotokollets sex växthusgaser.

I klimatpropositionen anges därutöver bl.a. följande.

Regeringen gör bedömningen att utsläppen för Sverige 2020 bör vara 25 procent lägre än utsläppen 1990. Målet följs fortlöpande upp vid kontrollstationer minst vart femte år med början 2008. Regeringen anser också att miljö kvalitetsmålet om begränsad klimatpåverkan bör kompletteras med ett temperaturmål om en maximal global genomsnittlig uppvärmning med två grader Celsius. Att uppnå målet kräver långsiktigt, omfattande och djupgående internationellt samarbete. Inför kontrollstationen 2008 bör det närmare utredas hur samhällets olika sektorer bedöms kunna bidra till uppfyllandet av målen på lång och medellång sikt med sektorsvisa inriktningsmål för 2015.

En sammanhållen klimat- och energipolitik bör utvecklas. Förutsättningar bör skapas för att bryta Sveriges beroende av fossila bränslen för transporter och uppvärmning till 2020.

Klimatinvesteringsprogrammet förstärks för perioden 2006–2008 och omfattar även ökade informationsinsatser. Programmet omfattar också satsningar på transportsektorn i syfte att begränsa utsläppen av växthusgaser.

I klimatpropositionen redogör regeringen för några viktiga utgångspunkter för en framtida utformning av en internationell klimatregim. Utgångspunkten är att en internationell klimatregim efter 2012, dvs. efter Kyotoprotokollets första åtagandeperiod, fortsatt bör baseras på klimatkonventionens grundläggande principer.

Klimatförändringarna är en realitet och även med kraftfulla och omedelbara utsläppsbegränsande åtgärder kommer klimatet att förändras och påverka samhället på olika sätt. Regeringen redogör avslutningsvis för behovet att analysera samhällets sårbarhet för klimatförändringar.

I klimatpropositionen redovisas regeringens bedömning av utvecklingen av en sammanhållen energi- och klimatpolitik (prop. 2005/2006:172, avsnitt 8.3). Där redovisas också utförligt skälen för denna bedömning. En sammanhållen energi- och klimatpolitik bör utgå från vårt ansvar för nuvarande och kommande generationer och deras möjligheter till ekonomisk, social och miljömässigt hållbar utveckling. Kostnadseffektivitet bör vara en viktig utgångspunkt eftersom det förbättrar förutsättningarna för en hög framtida välfärd. Viktiga utgångspunkter utgör 2002 års energipolitiska riktlinjer enligt regeringens proposition Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317), 2002 års klimatpolitiska riktlinjer enligt regeringens proposition Sveriges klimatstrategi (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:163) samt strategin för den fortsatta utvecklingen av kärnkraften (prop. 2004/05:62). För den fortsatta omställningen av energisystemet krävs omfattande investeringar och omställningen kommer att ta tid. Förutsättningar bör skapas för att bryta Sveriges beroende av fossila bränslen till 2020. Förhoppningen är att det då finns alternativ till fossila bränslen för att exempelvis värma bostäder och driva fordon. Europeiska rådet har angett att utsläppen i industriländerna bör minska med 15–30 procent till 2020. Det av riksdagen antagna klimatpolitiska målet innebär att de svenska utsläppen till 2050 bör minska till högst 4,5 ton koldioxidkvivalenter per person och år, för att därefter minska ytterligare. Det motsvarar en minskning med närmare hälften av den totala mängden utsläpp jämfört med 1990 års nivå (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:163). Det långsiktiga målets uppfyllande är till avgörande del beroende av internationellt samarbete och insatser i alla länder. För att främja sådana långsiktigt nödvändiga investeringar som bidrar till kraftigt minskade utsläpp av växthusgaser, samtidigt som en konkurrenskraftig energiförsörjning tryggas, behövs en långsiktig stabilitet i energi- och klimatpolitiken.

Politiken kan bidra med regelverk och styrmedel som underlättar och främjar den övergång till mer hållbara energiproduktionsmetoder och ett mer hållbart energiutnyttjande som regeringen eftersträvar. I en sammanhållen energi- och klimatpolitik bör såväl energipolitikens som klimatpolitikens regelverk inom alla områden utformas så att de i möjligaste mån ömsesidigt stödjer varandra. Möjligheter till synergier mellan åtgärder som vidtas i syfte att nå de energipolitiska respektive de klimatpolitiska målen bör tillvaratas. EU:s handelssystem ger tillsammans med nationella styrmedel som energi- och koldioxidbeskattning samt elcertifikat en god grund för det fortsatta arbetet.

Övergång till förnybara energikällor och ökad energieffektivisering kan utgöra centrala delar i en sammanhållen energi- och klimatpolitik. Nuvarande insatser för energieffektivisering och användning av förnybar energi bör fortlöpande följas upp och utvärderas. Med detta som grund bör regelverken och styrmedlen fortsatt utvecklas. Sverige är ledande inom EU när det gäller utveckling av hållbara energisystem baserade på biomassa. En kraftigt ökad användning av bioenergi bör avvägas mot ambitionen att öka materialåtervinningen inom avfallshanteringen, säkerställandet av skogsindustrins råvaruförsörjning och en långsiktigt

hållbar landsbygdsutveckling. En övergripande vision och en långsiktig strategi behövs för hur de möjligheter som biomassa och bioenergi innebär skulle kunna utnyttjas.

I en sådan strategi är det väsentligt att belysa och värdera de olika fördelar som bioenergi kan erbjuda; bättre försörjningstrygghet, hållbar landsbygdsutveckling samt minskade utsläpp av växthusgaser. Användningen av den begränsade mängden biomassa bör ses i ett helhetsperspektiv syftande till effektivitet med avseende på kostnader, energiutnyttjande och ersättande av fossila bränslen.

Det arbete som pågår inom EU med en bioenergiplan är en viktig del i utvecklandet av nationella planer. Forskning och utveckling är också en central del i en sammanhållen energi- och klimatpolitik. Utvecklingen av förnybara energikällor och en effektivare energianvändning behöver stimuleras ytterligare för att bidra till omställningen till ett långsiktigt uthålligt energisystem. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1) att energiforskningen förstärks med 270 miljoner kronor per år under 2006 och 2007 samt med 370 miljoner kronor 2008. Den närmare utformningen av dessa insatser behandlas i en proposition om bl.a. energiforskningen (regeringens proposition 2005/06:127 Forskning och ny teknik för framtidens energisystem).

Behovet av internationell samverkan

En effektiv klimatpolitik fordrar internationellt samarbete där också utvecklingsländerna deltar i större utsträckning. Enligt den internationella energibyråns (IEA) nyligen publicerade referensscenario skulle närmare nittio procent av den ökade energianvändningen tillgodoses genom ökad förbrukning av fossila bränslen främst i utvecklingsländerna. En sådan utveckling är inte förenlig med en hållbar utveckling. För att bryta denna trend krävs att effektivare energianvändning och en ökad tillförsel av konkurrenskraftig förnybar energi får internationell spridning. Teknikutveckling måste ske i internationell samverkan. Både Sveriges och EU:s andel av de globala utsläppen av växthusgaser väntas minska väsentligt de närmaste årtiondena som en följd av dels kraftigt ökade utsläpp i utvecklingsländerna, dels insatser för att begränsa utsläppen inom EU och vissa andra industriländer. Över tiden kommer därför behovet av insatser i utvecklingsländer att öka.

Utvecklingen mot en alltmer internationell elmarknad nödvändiggör att utsläppsminskande åtgärder från elproduktion samordnas inom Europa så långt detta är möjligt. Konkurrensutsatt verksamhet som energiintensiv industriell produktion och elproduktion bör ges likartade förutsättningar oavsett i vilket land produktionen sker.

Utsläppshandeln och de projektbaserade mekanismerna framstår som centrala element i en sammanhållen energi- och klimatpolitik.

En utveckling av handelssystemet till att omfatta fler länder, gaser och sektorer kan främja en fortsatt anpassning i riktning mot ett hållbart energisystem. Industriländerna kommer i framtiden att behöva ta ökat ansvar även för åtgärder i utvecklingsländer. Omställningen av energisystemet i såväl Sverige som EU kommer att ta lång tid. EU:s handelssystem bidrar till att förenkla och effektivisera en sådan internationellt baserad omställning av energisystemet.

Ett fortsatt statligt stöd till arbetet med de projektbaserade mekanismerna behövs för att etablera säkra, trovärdiga och effektiva procedurer för mekanismerna. Dessa insatser, som bör karaktäriseras av ansvarstagande, effektivitet och trovärdighet, möjliggör en spridning av effektiv teknik för förnybar energi och energieffektivitet och att Sverige tillmötesgår de förväntningar på investeringar som finns hos utvecklingsländerna och Ryssland.

5.4 Sveriges och Östersjöländernas försöksverksamhet avseende de projektbaserade mekanismerna

Statens energimyndighets arbete med de projektbaserade mekanismerna

För att bidra till utvecklingen av de projektbaserade mekanismerna bedriver Statens energimyndighet inom ramen för riksdagens energipolitiska beslut verksamhet med att utveckla, genomföra och utvärdera investeringsprojekt som begränsar utsläpp av växthusgaser till atmosfären. Viktiga utgångspunkter för projekten är att de skall vara kostnadseffektiva, ge upphov till utsläppsminskningar som annars inte skulle komma till stånd och bidra till en hållbar utveckling.

Inom ramen för 1997 års energipolitiska beslut avsattes 350 miljoner kronor för energipolitiskt motiverade internationella klimatpolitiska insatser för perioden 1997–2004. Dessa medel används för multilateralt samarbete enligt FN:s klimatkonvention och Kyotoprotokollet, dvs. gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling.

Statens energimyndighet är huvudansvarig för dessa investeringar genom programmet Swedish International Climate Investment Programme (SICLIP). Programmet omfattar direktinvesteringar i de projektbaserade mekanismerna. Medel går även till en investeringsfacilitet för regionalt klimatsamarbete genom klimatprojekt i Östersjöregionen (se nedan).

För närvarande är Statens energimyndighet involverad i projekt i Sydamerika, Asien och Central- och Östeuropa. Huvudsyftet med SICLIP är att bidra till utvecklingen av mekanismerna och att bygga upp kunskap och erfarenhet av att utveckla och driva projekt hos både svenska myndigheter och värdländernas myndigheter. Projekten genomgår en omfattande granskning och kontroll som beslutats av klimatkonventionens parter. Vid granskningen inhämtas synpunkter från allmänheten. Verksamheten syftar till att vidta utsläppsminskande åtgärder och säkerställa öppna och tillförlitliga procedurer för de projektbaserade mekanismerna. Vidare skall verksamheten bidra till att mekanismerna karaktäriseras av robusta, effektiva och pålitliga institutioner och processer. Härigenom minskas de risker som ännu hindrar att mekanismerna används i en omfattning som svarar mot värdländernas förväntningar.

Av de projekt enligt mekanismen för ren utveckling som Statens energimyndighet arbetat med har köpeavtal ingåtts med projektägare för tre projekt i Brasilien och ett projekt i Indien på biobränsleområdet. I avtalen anges den preliminära mängd certifierade utsläppsminskningar som förväntas överföras till myndigheten och priset per certifierad utsläppsminskning. Den beräknade mängden certifierade utsläppsminskningar bestäms slutligt när projektet registreras hos det internationella

organet Styrelsen för mekanismen för ren utveckling. Statens energimyndighet undersöker nu möjligheter till projekt i Kina som rör vindkraft. Vidare undersöker myndigheten möjligheter att genomföra projekt i de minst utvecklade länderna.

Statens energimyndighet har ingått avtal för projekt enligt gemensamt genomförande i Rumänien och Estland. Projektet i Rumänien avser kraftvärme och projektet i Estland avser vindkraft. Diskussioner pågår även med Ryssland om ett projekt kring uppgradering av fjärrvärme. Andra aktuella länder är Ukraina och Bulgarien där det finns stora behov att förnya energisektorn och minska miljöpåverkan.

De institutioner och procedurer som behövs för projekt enligt gemensamt genomförande har ännu inte utvecklats färdigt. Det innebär risker för de aktörer som önskar engagera sig i detta skede. För att minska riskerna och för att etablera ett ramverk för projekten har regeringen för avsikt att ingå samförståndsavtal om klimatsamarbete genom gemensamt genomförande med prioriterade länder. Statens energimyndighet och tidigare NUTEK har även sedan 1993 genomfört 65 projekt i de baltiska länderna samt i Ryssland och Polen inom ramen för en pilotfas för gemensamt genomförande som beslutades vid den första partskonferensen i klimatkonventionen i Berlin 1995. De utsläppsminskningar som dessa projekt resulterar i kan emellertid inte tillgodoräknas inom ramen för åtaganden enligt Kyotoprotokollet. Projekten har i första hand syftat till kunskapsuppbyggnad. Projekten inom denna pilotfas kallas AIJ (Activities Implemented Jointly).

EU:s handelssystem och genomförandet av länkdirektivet ger starka drivkrafter för europeiska företag att engagera sig i utsläppsminskande åtgärder genom de projektbaserade mekanismerna. Det är viktigt att ansvariga myndigheter, främst Statens energimyndighet, arbetar aktivt för att förenkla för enskilda företag att genomföra utsläppsminskande projekt i andra länder på ett sådant sätt att dessa uppfyller det internationella regelverket.

Världsbankens fond – Prototype Carbon Fund

Världsbanken inrättade 1999 en pilotfond för att utveckla och vinna erfarenheter av gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling (Prototype Carbon Fund, PCF). Flera stater deltog i fonden från början (Norge, Finland, Nederländerna, Japan, Kanada och Sverige) liksom flera stora företag, främst inom energibranschen. De medel som investeras i fonden används för att utveckla projekt utifrån vissa kriterier på geografisk spridning och tekniska metoder för att minska eller begränsa utsläpp av växthusgaser. Projektutvecklingen har gett ett värdefullt underlag till förhandlingar och utveckling av regelverk för de projektbaserade mekanismerna.

Sverige deltar i Världsbankens klimatfond med tio miljoner US-dollar. Syftet är att minska klimatpåverkan i såväl utvecklingsländer som industriländer genom projekt som avser gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Ett annat viktigt syfte är att åstadkomma kunskapsutveckling rörande de metodfrågor som aktualiseras i dessa sammanhang. Sverige strävar genom sin medverkan efter att projekten skall kännetecknas av hög kvalitet och miljömässig trovärdighet.

Klimatfondens medel uppgår till 180 miljoner dollar. Fonden har utifrån 490 projektförslag valt ut ett trettioal projekt med en sammanlagd beräknad utsläppsminskning på omkring 40 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter. Flertalet projekt avser åtgärder inom energiområdet och genomsnittskostnaden för utsläppsminskningar är ungefär 4 öre per kg koldioxidekvivalenter.

Världsbanken har inrättat flera fonder som kompletterar Prototype Carbon Fund.

Regeringen förbereder ett mindre deltagande i en fond som liknar Prototype Carbon Fund men som skall handhas av Europeiska utvecklingsbanken (EBRD).

Östersjösamarbetet

Inom ramen för Östersjöländernas energisamarbete (Baltic Sea Region Energy Co-operation, BASREC) och samarbetet i Nordiska ministerrådet pågår ett arbete för att göra Östersjöområdet till ett försöksområde för de flexibla mekanismerna. De nordiska länderna har genom sitt bilaterala samarbete med övriga Östersjöländer genomfört en rad pilotprojekt med lyckat resultat. Bakgrunden är att kostnaderna för att minska utsläppen inom energisektorn i de icke-nordiska Östersjöländerna väsentligt understiger motsvarande kostnader inom Norden. Samarbetet syftar till att underlätta en omställning i riktning mot hållbara energisystem i regionen.

Ett viktigt mål med detta arbete är att bygga upp en gemensam förståelse och kompetens på området bl.a. genom att utarbeta en handbok för gemensamt genomförande. Försöksområdets betydelse förstärks av att det är en arena för kontakter och dialog med särskilt Ryssland. Trots kraftigt minskade utsläpp efter Sovjetunionens sammanbrott, återstår ett mycket omfattande arbete att genomföra både när det gäller energi-effektivisering och övergång till förnybar energi i Ryssland. Gemensamt genomförande kan bli ett effektivt instrument för denna omställning. Ett skäl för Rysslands beslut att ratificera Kyotoprotokollet var utsikterna att dra fördel av dess flexibla mekanismer för att modernisera den i stora delar ineffektiva och föråldrade energisektorn.

Östersjöländerna ingick 2003 ett regionalt avtal om försöksverksamheten för att underlätta samarbetet och genomförandet av konkreta projekt (Testing Ground Agreement). Syftet är att bygga upp kapacitet och kompetens kring användningen av de flexibla mekanismerna, skaffa erfarenhet av gemensamt genomförande och utveckla metoder för att säkra den miljömässiga integriteten i projekten. Avtalet syftar också till att övervinna administrativa och finansiella hinder, särskilt när det gäller små klimatprojekt, genomföra klimatprojekt på ett tidigt stadium och erbjuda krediter för utsläppsminskningar innan Kyotoprotokollets första åtagandeperiod startar 2008. Hittills har de fem nordiska länderna, de tre baltiska länderna, Tyskland och Polen tillträtt avtalet. Det finns förväntningar om att också Ryssland skall tillträda avtalet.

En investeringsfacilitet (Testing Ground Facility) för klimatprojekt i Östersjöområdet har etablerats med deltagande av de fem nordiska länderna och Tyskland. Den fond som inrättats för investeringarna handhas av det nordiska miljöfinansieringsbolaget NEFCO. Det svenska bidraget uppgår till ungefär 40 miljoner kronor. Sverige deltar genom Statens

energimyndighet. Sammanlagt förfogar fonden över 15 miljoner euro. NEFCO eftersträvar ytterligare tillskott till fondens investeringsmedel. Prop. 2005/06:184

Samarbetet är även öppet för andra länder. Genom samarbetet öppnas en potentiellt viktig kanal för överföring av miljö- och energieffektiv teknik till bl.a. den ryska marknaden, som kan bli mycket stor.

6 Genomförande av länkdirektivet

6.1 Ett bemyndigande om de projektbaserade mekanismerna

Regeringens förslag: Bestämmelser om de projektbaserade mekanismerna införs i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om förutsättningar för deltagande i projektverksamhet enligt mekanismerna för gemensamt genomförande och ren utveckling, om utfärdande av utsläppsminskningenheter och om användning av tillgodohavanden från projektverksamhet enligt de båda mekanismerna när verksamhetsutövare redovisar utsläppsrätter.

Promemorians förslag överensstämmer i stort med regeringens. I promemorian har dock föreslagits att bemyndigandet även skall omfatta föreskrifter om avgift för en myndighets kostnader för prövning av ansökningar om godkännande av projektverksamhet.

Remissinstanserna: De remissinstanser som berört frågan har med något undantag tillstyrkt eller inte invänt mot förslaget. *Miljöförbundet Jordens Vänner* har anfört att Sverige kan välja att inte använda sig av de projektbaserade mekanismerna. *Sveriges Advokatsamfund* har anfört att det inte är möjligt att bedöma det föreslagna bemyndigandets förenlighet med regeringsformen utifrån underlaget i promemorian. *Ekonomistyrningsverket* har anfört att det bör framgå av lagen huruvida prövningen skall vara avgiftsbelagd.

Skälen för regeringens förslag: Det saknas i dag lagstiftning om de projektbaserade mekanismerna. Genom Kyotoprotokollet, Marrakechöverenskommelsen och länkdirektivet aktualiseras behovet av nationella regler på det här området. Enligt Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen skall det finnas en process och en behörig myndighet för godkännande av projektverksamheter. Syftet med länkdirektivet är att knyta EU:s handel med utsläppsrätter till Kyotoprotokollets regler om de projektbaserade mekanismerna. Verksamhetsutövare skall kunna delta i projekt och, i den utsträckning varje medlemsstat bestämmer, använda sig av de tillgodohavanden för utsläpp av växthusgaser som blir resultatet av projekten när de redovisar utsläppsrätter i handelssystemet.

EU har lagtekniskt valt att genom länkdirektivet ändra i handelsdirektivet, som reglerar handeln med utsläppsrätter. Hanteringen av de projektbaserade mekanismerna har ett i sak nära samband med handeln med utsläppsrätter. Handelsdirektivets regler har införts i lagen om handel

med utsläppsrätter. Genomförandet av länkdirektivet i svensk lagstiftning bör därför i huvudsak ske genom en ändring i lagen om handel med utsläppsrätter.

Det behövs regler om förutsättningarna för deltagande i projektverksamhet enligt de projektbaserade mekanismerna och om användning av tillgodohavanden från sådan projektverksamhet när verksamhetsutövare redovisar utsläppsrätter. Regler behövs bl.a. om vilka krav som skall vara uppfyllda för att ett svenskt deltagande i en projektverksamhet skall godkännas. Bestämmelserna om detta, som bör utgå från regleringen i Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen, kommer delvis att vara detaljerade och av teknisk natur. Europeiska kommissionen skall genomföra en översyn av handelssystemet som i ett senare skede kan resultera i förändringar av regelsystemet. Även den internationella utvecklingen, bl.a. i form av praxis från internationella organ, kan skapa behov av ändrade nationella regler.

De detaljerade reglerna och det förväntade behovet av författningsändringar är skäl för att i betydande utsträckning bemyndiga regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om de projektbaserade mekanismerna. Det ger också bättre förutsättningar att utarbeta en sammanhållen reglering för deltagande i projektverksamheter.

Bemyndigandet bör avse föreskrifter om förutsättningar för deltagande i projektverksamhet enligt mekanismerna för gemensamt genomförande och ren utveckling, om utfärdande av utsläppsminskningenheter och om användning av tillgodohavanden från projektverksamhet enligt mekanismerna när verksamhetsutövare redovisar utsläppsrätter. Bemyndigandet ger möjlighet att meddela de föreskrifter som behövs för ett svenskt deltagande i projektverksamhet enligt den projektcykel för de båda mekanismerna som beskrivs i avsnitt 4.5.3. Bemyndigandet avser sådana ämnen som får delegeras enligt bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen.

I departementspromemorian om de projektbaserade mekanismerna har föreslagits ett bemyndigande som även omfattar föreskrifter om avgift för en myndighets kostnader för prövning av ansökningar om godkännande av projektverksamhet (Ds 2005:19, s. 58). Frågan om avgiftsbeläggning behandlas i avsnitt 11 om finansiering.

Förslaget till genomförande av länkdirektivet innebär att lagen om handel med utsläppsrätter skall innehålla regler om både EU:s utsläppsrätter och de tillgodohavanden enligt Kyotoprotokollet som gemensamt benämns kyotoenheter. Införandet av regler om kyotoenheter i lagen om handel med utsläppsrätter skulle kunna motivera att lagens rubrik ändras så att den återspeglar detta. De regler om de projektbaserade mekanismerna som införs i lagen är dock till följd av länkdirektivet och registerförordningen en del av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Kyotoenheterna kommer, exempelvis i fråga om registrering, att hanteras inom ramen för handelssystemet. Lagens rubrik bör därför inte ändras.

6.2.1 Ett nationellt godkännande av deltagande i projektverksamhet

Regeringens bedömning: Utgångspunkten vid utformningen av föreskrifter om godkännande av deltagande i projektverksamhet är att ett godkännande bör krävas när Sverige är värdland och när Sverige är det enda investerarlandet i en projektverksamhet i ett annat land. En annan utgångspunkt är att prövningen av ansökningar om godkännande bör anpassas till den internationella processen för godkännande av projektverksamhet.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som berört frågan har i huvudsak tillstyrkt promemorians bedömning. *Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* har anfört att godkännande av projektverksamhet bör ske enligt överenskomna internationella krav utan att Sverige ställer särskilda krav på de projekt som svenska företag deltar i.

Skälen för regeringens bedömning

När krävs ett nationellt godkännande av deltagande i projektverksamhet?

De grundläggande reglerna om de projektbaserade mekanismerna finns i Kyotoprotokollet. En av förutsättningarna för att få tillgodogöra sig utsläppsminskningar från en projektverksamhet som avser mekanismen för ren utveckling är att verksamheten bygger på ett frivilligt deltagande som godkänts av de berörda parterna (artikel 12). För gemensamt genomförande anges att varje projekt skall vara godkänt av de berörda parterna (artikel 6). Regler om godkännande finns även i Marrakechöverenskommelsen. Av betydelse för frågan om godkännande är också de regler och den internationella praxis som utvecklas av det internationella organet Styrelsen för mekanismen för ren utveckling.

Länkdirektivet innehåller inga regler om i vilka situationer ett godkännande behövs.

Enligt de internationella reglerna krävs det ett godkännande för att delta i en projektverksamhet när Sverige är värdland. För Sveriges del gäller det endast för projekt som avser gemensamt genomförande eftersom Sverige inte kan vara värdland för projekt enligt mekanismen för ren utveckling. Enligt de internationella reglerna behövs det ett svenskt godkännande även när Sverige är det enda investerarlandet i en projektverksamhet i ett annat land.

Utgångspunkten vid utformningen av föreskrifter om godkännande av deltagande i projektverksamhet är att ett svenskt godkännande bör krävas när Sverige är värdland och när Sverige är det enda investerarlandet i en projektverksamhet i ett annat land. En annan utgångspunkt är att ett svenskt godkännande bör krävas om det följer av de internationella regler och den praxis som utvecklas på området, främst genom Styrelsen för mekanismen för ren utveckling.

Kyotoprotokollet, Marrakechöverenskommelsen och länkdirektivet innehåller regler om den process som behövs för att genomföra projektverksamheter. Reglerna handlar i stort sett enbart om den internationella processen. Regelverket är än så länge mer utvecklat för mekanismen för ren utveckling än för gemensamt genomförande.

Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen innehåller få regler om den nationella processen för godkännande av deltagande i projektverksamhet. Staterna har därför en betydande frihet vid utformningen av de nationella reglerna. För mekanismen för ren utveckling är innebörden av kravet på godkännande att det krävs ett intyg på att den eller de som skall delta i en projektverksamhet gör det frivilligt. För det utvecklingsland som är värdland för ett projekt enligt mekanismen för ren utveckling innebär godkännandet också att projektet bedöms bidra till en hållbar utveckling. För gemensamt genomförande anges kort och gott att varje projekt skall godkännas av de berörda parterna.

Statens energimyndighet har i en rapport föreslagit hur processen för godkännande bör se ut vid svenskt deltagande i de projektbaserade mekanismerna (Godkännande av JI- och CDM-projekt, Regeringskansliets dnr M2005/2410/E). Myndigheten föreslår tre processer för godkännande av projektverksamhet när Sverige är investerarland och två processer för godkännande när Sverige är värdland för projekt som avser gemensamt genomförande. Kraven är enligt rapporten mer omfattande i värdlandsprocessen. I de flesta fall kommer dock deltagandet i projekt att bestå i investeringar i andra länder.

Vid investeringar i projekt enligt mekanismen för ren utveckling behöver, enligt de internationella reglerna, några mer omfattande krav inte ställas på den nationella processen för godkännande. Det beror på att den grundläggande prövningen av en sådan verksamhet görs av Styrelsen för mekanismen för ren utveckling och av värdlandet, som skall ta ställning till om projektet bidrar till en hållbar utveckling. Prövningen sker med insyn från allmänheten. En viktig roll har de internationella kontrollörer som skall granska den projektbeskrivning som tas fram och, i ett senare skede, verifiera att projektet har lett till faktiska utsläppsminskningar. Investerarlandet behöver i sådana fall inte göra någon närmare bedömning av projektbeskrivningen och förutsättningarna för att utfärda certifierade utsläppsminskningar, även om det finns en sådan möjlighet. Det är också möjligt att begära en särskild granskning av projektbeskrivningen hos Styrelsen för mekanismen för ren utveckling, om projektbeskrivningen anses bristfällig.

För eventuella projekt som avser gemensamt genomförande med Sverige som värdland behövs mer omfattande regler. För länder som väljer spår 1 (jfr avsnitt 4.5.3) behöver projektet inte granskas av den till denna mekanism knutna internationella övervakningskommittén. De kontrollörer som utses för sådana projekt har i stället en viktig roll, bl.a. vad gäller granskning av projektbeskrivningen. Det nationella godkännandet av ett projekt har här en annan tyngd än när projekt skall genomföras i andra länder, eftersom det inte kommer att krävas ett internationellt godkännande. Det är också värdlandet som i sådana fall utfärdar eventuella utsläppsminskningensheter.

För att en projektverksamhet skall kunna genomföras i Sverige skall de krav som framgår av annan svensk lagstiftning vara uppfyllda. Prövningen enligt andra lagar skall ske på vanligt sätt hos behöriga myndigheter. Den myndighet som prövar en ansökan för ett projekt med Sverige som värdland skall därför inte pröva om projektet uppfyller kraven i miljöbalken, plan- och bygglagen eller annan berörd lagstiftning.

Utgångspunkten vid utformningen av föreskrifter är sammanfattningsvis att prövningen av ansökningar om godkännande bör anpassas till den internationella processen för godkännande av projektverksamhet. En annan utgångspunkt är att förfarandet vid projektverksamhet enligt gemensamt genomförande inom landet bör bygga på spår 1.

Frågan om särskilda regler för godkännande av eventuella vattenkraftsprojekt enligt länkdirektivets krav behandlas i avsnitt 6.2.4.

Utfärdande av tillgodohavanden

För projekt enligt mekanismen för ren utveckling är det Styrelsen för mekanismen för ren utveckling som utfärdar certifierade utsläppsminskningar, dvs. tillgodohavanden på grund av de utsläppsminskningar som ett projekt resulterar i.

Vid projekt för gemensamt genomförande är det värdlandet som utfärdar utsläppsminskningensenheter. För länder som väljer processen enligt spår 1 skall en behörig myndighet ha det övergripande ansvaret för prövningen av godkännanden. I den uppgiften ingår att bedöma om kraven för att få utfärda utsläppsminskningensenheter är uppfyllda. Utsläppsminskningensenheter får utfärdas först efter att utsläppsminskningarna har verifierats av en kontrollör och fastställts av den behöriga myndigheten.

Utsläppsminskningensenheter bör utfärdas i det utsläppsregister där de europeiska utsläppsrätterna i dag registreras och som Statens energimyndighet ansvarar för. Myndigheten bör därför ansvara för utfärdandet av utsläppsminskningensenheter.

Särskilda förutsättningar gäller för att utfärda utsläppsminskningensenheter för projekt som direkt eller indirekt påverkar utsläppen från anläggningar i handelssystemet. Den frågan behandlas i avsnitt 6.2.5.

6.2.2 Allmänhetens insyn och deltagande

Regeringens bedömning: Kraven på allmänhetens insyn och deltagande i processen för de projektbaserade mekanismerna uppfylls genom befintlig lagstiftning och de föreskrifter som bör antas för processen för ett nationellt godkännande av projektverksamhet.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Konsumentverket* har anfört att det är bra att förutsättningar skapas för att allmänheten skall kunna ha en god insyn och ges möjlighet att lämna synpunkter i samband med ett nationellt godkännande av ett projekt. Enligt *Konsumentverket* är det likaså viktigt att allmänheten har god insyn även i senare delar av processen, exempelvis i samband med övervakning och verifiering, något som enligt utredningen sker för projekt som avser mekanismen för ren utveckling men inte för projekt som avser gemensamt genomförande.

Reglerna i Marrakechöverenskommelsen

I Marrakechöverenskommelsen finns detaljerade regler om allmänhetens insyn och deltagande i processen för de projektbaserade mekanismerna.

Allmänheten skall ha möjlighet till insyn och deltagande i processen för ett nationellt godkännande av projekt enligt mekanismen för ren utveckling. Flera beslut och handlingar under den internationella processen skall göras tillgängliga för allmänheten. Det gäller projektbeskrivningen, de synpunkter på projektbeskrivningen som lämnas av bl.a. sakägare och organisationer, den ackrediterade kontrollörens valideringsrapport, projektdeltagarnas övervakningsrapport, den ackrediterade kontrollörens verifieringsrapport och certifieringsrapport samt eventuella beslut av Styrelsen för mekanismen för ren utveckling med anledning av en begäran om särskild granskning av någon av kontrollörernas beslut. Efter offentliggörandet av projektbeskrivningen skall kontrollören under 30 dagar ta emot synpunkter från bl.a. sakägare. Kontrollören skall när den beslutar om validering av projektet beakta eventuella synpunkter.

För projekt enligt gemensamt genomförande anges följande. Sakägare i ett projekt definieras som allmänheten, inklusive enskilda, grupper eller samhällen som påverkas, eller som sannolikt kommer att påverkas, av projektet. Ett land som är värd för ett projekt skall göra viss information om projektet tillgänglig för allmänheten. Vissa skillnader finns i reglerna för gemensamt genomförande enligt spår 1 respektive spår 2. Processen för spår 1 bestäms i stor utsträckning av varje land, även när det gäller allmänhetens insyn och deltagande i processen för ett godkännande. Ett grundläggande krav är dock att allmänhetens kommentarer till ett projekt skall beaktas vid ett nationellt godkännande av projektet. För projekt enligt spår 2 anges, på ungefär samma sätt som för mekanismen för ren utveckling, att flera beslut och handlingar under den internationella processen skall göras tillgängliga för allmänheten. Det finns också regler om skyldighet för kontrollören att beakta eventuella synpunkter från bl.a. sakägare när kontrollören beslutar om validering av ett projekt.

Länkdirektivets krav på tillgång till information

Länkdirektivet gör ett tillägg till artikel 17 i handelsdirektivet som innehåller regler om allmänhetens tillgång till information om handeln med utsläppsrätter. Informationen skall göras tillgänglig för allmänheten i enlighet med det s.k. miljöinformationsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG, EUT L 41, 14.2.2003, s. 26, Celex 32003L0004).

Tillägget i artikel 17 innebär att den information som skall göras tillgänglig för allmänheten även omfattar information om projektverksamhet i vilken en medlemsstat deltar eller tillåter privata eller offentliga företag att delta. Av bestämmelsen framgår inte hur omfattande den tillgängliga informationen om projektverksamhet skall vara.

Skälen för regeringens bedömning

Kraven på allmänhetens insyn och deltagande i processen för projekt enligt mekanismen för ren utveckling är främst av intresse för det utvecklingsland som är värd för projektet. Detta tillgodoses i den internationella processen. Det finns inga särskilda krav på allmänhetens insyn och deltagande då ett investerarland ger sitt nationella godkännande till deltagande i ett projekt. Den allmänhet som är intresserad av ett projekt kommer att ha insyn i den internationella processen genom att beslut och handlingar görs tillgängliga via klimatkonventionens hemsida.

I länkdirektivet hänvisas till miljöinformationsdirektivet i fråga om allmänhetens tillgång till information. Genomförandet av miljöinformationsdirektivet i svensk rätt har behandlats i regeringens proposition om Århuskonventionen, som har antagits av riksdagen (prop. 2004/05:65). De slutsatser och förslag som redovisats i propositionen är relevanta även för genomförandet av länkdirektivets bestämmelse. Information om projektverksamhet kommer att finnas hos den myndighet som ansvarar för processen för ett nationellt godkännande (projektmyndigheten). Informationen kommer att vara tillgänglig för allmänheten enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. De handlingar som kommer att vara tillgängliga hos myndigheten enligt dessa regler är tillräckligt omfattande för att uppfylla länkdirektivets krav på tillgång till information. Enligt miljöinformationsdirektivet omfattar begreppet allmänheten en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer, dvs. även miljöorganisationer enligt vad som framgår av nationell lagstiftning.

Med hänsyn till det anförda kommer allmänheten, inklusive miljöorganisationer, att ha tillgång till information om projekt som avser både gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling.

När det gäller allmänhetens möjlighet att delta i processen för godkännande av verksamhetsutövers eller andras deltagande i projektverksamhet, bör man skilja mellan det nationella godkännandet när Sverige är investerarland och godkännandet av en projektverksamhet när Sverige är värdland. I avsnitt 6.2.1 anförts att en utgångspunkt är att förfarandet vid projektverksamhet enligt gemensamt genomförande inom landet bör bygga på spår 1. Förfarandet bestäms då i stor utsträckning av värdlandet, även när det gäller allmänhetens insyn och deltagande i processen för ett godkännande. En utgångspunkt vid utformningen av föreskrifter är att kommentarer från allmänheten, inklusive miljöorganisationer, bör beaktas vid ett godkännande av en projektverksamhet för vilken Sverige är värdland.

Sammanfattningsvis uppfylls kraven i Marrakechöverenskommelsen och länkdirektivet genom befintlig lagstiftning och genom de föreskrifter som bör antas för processen enligt de projektbaserade mekanismerna.

Regeringens förslag: Frågor om deltagande i projektverksamhet och utfärdande av utsläppsminskningenheter skall prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (projektmyndigheten).

Regeringens bedömning: Det bör vid projektmyndigheten inrättas ett råd med representanter för Statens energimyndighet, Naturvårdsverket, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) för beredning av frågor om godkännande av deltagande i projektverksamhet.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte haft några invändningar mot förslaget att regeringen skall bemyndigas att utse en projektmyndighet. *Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)* har anfört att rådets uppgift behöver förtydligas eftersom det annars finns en risk att ett yttrande från rådet kan uppfattas så att det gäller ett projekt som helhet och inte enbart utifrån de aspekter som är relevanta för bedömningen av projektet enligt reglerna för de projektbaserade mekanismerna. Det är enligt Sida viktigt eftersom Sida i många fall kan ha ett utvecklingssamarbete med värdlandet för projektet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Kyotoprotokollet förutsätter att det finns behöriga myndigheter för de projektbaserade mekanismerna. Reglerna i protokollet hindrar inte att en och samma myndighet har de uppgifter som behövs för båda mekanismerna. Enligt länkdirektivet skall de båda myndighetsfunktionerna samordnas. Statens energimyndighet har redan i uppgift att som nationell expertmyndighet för de projektbaserade mekanismerna ansvara för att formellt godkänna klimatprojekt enligt vissa beslut under klimatkonventionen, jfr 2 § 12 förordningen (2004:1200) med instruktion för Statens energimyndighet.

Det bör i lagen om handel med utsläppsrätter införas ett bemyndigande enligt vilket frågor om deltagande i projektverksamhet enligt de projektbaserade mekanismerna och om utfärdande av utsläppsminskningenheter prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (projektmyndigheten).

Regeringen avser att inrätta ett råd med representanter för Statens energimyndighet, Naturvårdsverket, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) som bereder frågor om godkännande av deltagande i projektverksamhet och lämnar förslag till beslut. Rådets utlåtande bör vara rådgivande, dvs. inte bindande, för projektmyndigheten.

6.2.4 Särskilda krav på vattenkraftsprojekt

Regeringens bedömning: Utgångspunkten vid utformningen av föreskrifter om godkännande av deltagande i projektverksamhet är att särskilda krav bör ställas för godkännande av deltagande i vattenkraftsprojekt.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt förslaget. *Svenska Naturskyddsföreningen* har anfört att Sverige inte bör acceptera vattenkraftsprojekt över 10 megawatt och att riktlinjer och rekommendationer från Världskommissionen för dammar bör respekteras i samtliga vattenkraftsprojekt.

Skälen för regeringens bedömning: Länkdirektivet innehåller en bestämmelse om godkännande av vattenkraftsprojekt med en produktionskapacitet som överstiger 20 megawatt (artikel 11b.6). Bestämmelsen är en inskränkning i förhållande till Kyotoprotokollet. Enligt bestämmelsen skall medlemsstaterna när de godkänner ett sådant vattenkraftsprojekt se till att relevanta internationella kriterier och riktlinjer, inklusive dem som finns i en rapport från Världskommissionen om dammar (Damar och utveckling. Nya ramar för beslutsfattande, november 2000), respekteras vid utvecklingen av projektverksamheten.

Syftet med länkdirektivets bestämmelse är att projektmyndigheten vid prövningen av deltagande i vattenkraftsprojekt skall vara särskilt uppmärksam på de miljömässiga, ekonomiska och sociala konsekvenser som kan bli följden av sådana projekt. De internationella kriterier och riktlinjer som åsyftas i bestämmelsen ger ledning för utvecklingen av projekt som kan ha konsekvenser för bl.a. miljön. De hänsyn som skall tas till miljön och befolkningen i ett område som berörs av ett vattenkraftsprojekt är relevanta även när ett svenskt deltagande i projekten aktualiseras. De riktlinjer som kan vara relevanta tar inte bara upp miljöfrågor utan även frågor om exempelvis arbetsförhållanden och offentlighet.

Utgångspunkten vid utformningen av föreskrifter om nationellt godkännande är att särskilda krav bör ställas för godkännande av deltagande i vattenkraftsprojekt. Det får i det fortsatta lagstiftningsarbetet närmare övervägas om detta bör gälla för vattenkraftsprojekt med en produktionskapacitet som överstiger 20 megawatt, som anges i länkdirektivet, eller om det därutöver bör gälla även för mindre vattenkraftsprojekt.

Till de dokument som för närvarande bör uppmärksammas vid godkännande av deltagande i vattenkraftsprojekt hör, förutom den i länkdirektivet särskilt nämnda rapporten från Världskommissionen om dammar, OECD:s riktlinjer för multinationella företag, som i ett avsnitt innehåller riktlinjer för företags miljöarbete, samt riktlinjer från Världsbanken som kan vara tillämpliga vid vattenkraftsutbyggnad.

Att kriterierna och riktlinjerna skall respekteras bör innebära att verksamhetsutövaren kan visa att projektet utformas så att riktlinjerna beaktas. Det bör finnas en tillfredsställande redovisning av detta i det underlag som ingår i ansökan om godkännande. Projektmyndigheten bör därmed ha möjlighet att förelägga sökanden om komplettering när underlaget bedöms bristfälligt. Innebörden av ordet respektera och karaktären på de internationella dokumenten, dvs. att det är fråga om riktlinjer, bör dock innebära att det inte är fråga om bindande rättsregler.

6.2.5 Projekt som leder till minskade utsläpp från anläggningar i handelssystemet

Regeringens bedömning: Vid utformningen av föreskrifter om förutsättningarna för att få utfärda utsläppsminskingsenheter för projekt som minskar eller begränsar utsläppen från anläggningar som omfattas av handelssystemet, är utgångspunkterna följande. För projekt som direkt minskar utsläppen från en anläggning bör utsläppsminskingsenheter få utfärdas om samma antal utsläppsrätter annulleras av anläggningens verksamhetsutövare. För projekt som indirekt minskar utsläppen från en anläggning bör utsläppsminskingsenheter få utfärdas om samma antal utsläppsrätter annulleras i det nationella registret.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte berört frågan.

Skälen för regeringens bedömning: Länkdirektivet innehåller regler om hur projekt som leder till minskade eller begränsade utsläpp från anläggningar som omfattas av handelssystemet fortsatt skall kunna ligga till grund för utfärdande av utsläppsminskingsenheter eller certifierade utsläppsminskningar. Reglerna om undvikande av s.k. dubbelt tillgodoräknande är EU:s sätt att hantera de problem som skulle uppstå om projekt enligt de projektbaserade mekanismerna leder till att utsläppsminskingsenheter och certifierade utsläppsminskningar utfärdas samtidigt som det uppkommer ett överskott av utsläppsrätter som kan säljas på marknaden.

Huvudregeln i länkdirektivet är att inga utsläppsminskingsenheter eller certifierade utsläppsminskningar får utfärdas för projekt som direkt eller indirekt minskar eller begränsar utsläppen inom den handlande sektorn. Enligt ett par undantagsregler får dock utsläppsminskingsenheter och certifierade utsläppsminskningar utfärdas om åtgärder vidtas för att undvika dubbelt tillgodoräknande. Åtgärderna består i att annullera samma antal utsläppsrätter som antalet utfärdade utsläppsminskingsenheter och certifierade utsläppsminskningar (artikel 11b.2-4).

Inom EU är det endast Malta och Cypern som inte har kvantitativa åtaganden i Kyotoprotokollet och som därför kan vara värdland för projekt enligt mekanismen för ren utveckling. Övriga 23 EU-länder kan enbart vara värdland för projekt enligt gemensamt genomförande.

Eftersom Sverige inte kan vara värdland för projekt enligt mekanismen för ren utveckling behövs endast bestämmelser om dubbelt tillgodoräknande vid gemensamt genomförande.

En direkt begränsning av utsläppen från en anläggning som omfattas av handelssystemet innebär ett minskat behov av utsläppsrätter och kan leda till ett överskott av utsläppsrätter. Enligt länkdirektivet får utsläppsminskingsenheter inte utfärdas för ett projekt vid en sådan anläggning eftersom det skulle innebära ett dubbelt tillgodoräknande av de utsläppsminskningar som åstadkommit genom projektet. Utsläppsminskingsenheter får dock utfärdas om anläggningens verksamhetsutövare annullerar samma antal utsläppsrätter.

Ett projekt kan även indirekt minska eller begränsa utsläppen vid anläggningar inom den handlande sektorn. Projekten kan konkret utgöras

av exempelvis förnybar energiproduktion i form av vindkraftverk eller energieffektiviseringsåtgärder som leder till minskade utsläpp vid fossilbaserad energiproduktion som omfattas av handelssystemet. Ökad elproduktion i en anläggning kan leda till minskad elproduktion i en annan anläggning under förutsättning att elkonsumtionen är konstant. Det anses vara dubbelt tillgodoräknande av utsläppsminskningar om utsläppsminskningensenheter utfärdas för den förnybara elproduktionen, samtidigt som det uppkommer ett överskott av utsläppsrätter för den fossila elproduktion som trängs undan och minskar i omfattning.

För att möjliggöra och bibehålla drivkrafter för projekt enligt gemensamt genomförande i den icke-handlande sektorn har ett undantag införts i länkdirektivet. Utsläppsminskningensenheter får utfärdas för dessa projekt om samma antal utsläppsrätter annulleras i det nationella utsläppsrätsregistret.

Direktivets bestämmelse specificerar inte vilka utsläppsrätter som skall annulleras. Det är sannolikt mycket svårt att identifiera vilka utsläpp i den handlande sektorn som har påverkats. Det är då inte möjligt att identifiera vilka utsläppsrätter som har blivit ett överskott.

Ett förslag till lösning som har presenterats i promemorian De projektbaserade mekanismerna enligt Kyotoprotokollet och länkdirektivet (Ds 2005:19) är att skapa en reserv i den nationella fördelningsplanen. För varje utsläppsminskningensenhet som utfärdas till ett projekt i den icke-handlande sektorn som indirekt påverkar utsläppen i den handlande sektorn skall enligt förslaget en utsläppsrätt annulleras i reserven. Reserv kan skapas antingen genom att proportionellt minska fördelningen till befintliga anläggningar eller som ett tillägg i fördelningsplanen. Även i de fall reserven skulle vara ett tillägg i den nationella fördelningsplanen kommer det samlade antalet tilldelade utsläppsenheter och utsläppsrätter i en medlemsstat att vara begränsat till åtagandet i Kyotoprotokollet.

Vid utformningen av föreskrifter om förutsättningarna för att få utfärda utsläppsminskningensenheter för projekt vid anläggningar som omfattas av handelssystemet, är utgångspunkterna följande. Det bör som huvudregel inte vara tillåtet att utfärda utsläppsminskningensenheter för projekt som direkt eller indirekt minskar eller begränsar utsläppen från anläggningar som omfattas av handelssystemet. För projekt som direkt minskar utsläppen från en anläggning bör utsläppsminskningensenheter få utfärdas om samma antal utsläppsrätter annulleras av anläggningens verksamhetsutövare. För projekt som indirekt minskar utsläppen från en anläggning bör utsläppsminskningensenheter få utfärdas om samma antal utsläppsrätter annulleras i utsläppsrätsregistret. Det får i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om det, i syfte att möjliggöra annullering av utsläppsrätter i det senare fallet, bör införas en reserv i den nationella fördelningsplanen.

Ett förbud att utfärda utsläppsminskningensenheter enligt vad som har angetts har ett samband med prövningen av ansökningar om godkännande av deltagande i projekt enligt gemensamt genomförande. Om inte reglerna om undvikande av dubbelt tillgodoräknande följs i ett projekt, kan det få till resultat att deltagandet i projektet inte godkänns. Det får dock antas att planeringen av projektet och innehållet i det underlag som ges in till projektmyndigheten normalt anpassas till de krav som följer av dessa regler.

6.3.1 Kvantitativ begränsning

Regeringens förslag: Den nationella fördelningsplanen skall inför handelsperioden 2008–2012 och varje därpå följande handelsperiod innehålla uppgifter om det högsta antal utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som verksamhetsutövare får överlämna vid redovisningen av utsläppsrätter.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte haft några invändningar mot förslaget att införa en bestämmelse om att fördelningsplanen skall innehålla uppgifter om användningen av tillgodohavanden från projektbaserade mekanismer i handelssystemet. Remissinstanserna har däremot haft synpunkter på i vilken utsträckning sådana tillgodohavanden skall få användas i handelssystemet.

Skälen för regeringens förslag: Regleringen i Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen innebär att certifierade utsläppsminskningar kan användas för att fullgöra skyldigheter i handelssystemet redan under perioden 2005–2007 medan utsläppsminskningenheter kan användas först under perioden 2008–2012.

Länkdirektivets huvudsyfte är att möjliggöra för verksamhetsutövare att använda tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna för att uppfylla sina åtaganden i handelssystemet. I direktivet anges vissa begränsningar för användningen av sådana tillgodohavanden. Det anges att medlemsstaterna får tillåta verksamhetsutövare att använda utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar i handelssystemet upp till en viss procentandel av fördelningen av utsläppsrätter till varje anläggning (artikel 11a.1). Medlemsstaterna skall ange begränsningen i sina nationella fördelningsplaner från och med perioden 2008–2012. Ingen begränsning föreskrivs för perioden 2005–2007. Förutom den kvantitativa begränsningen anges också vissa kvalitativa begränsningar i fråga om tillgodohavandenas ursprung (artikel 11a.3).

Regeringen skall enligt lagen om handel med utsläppsrätter upprätta en nationell fördelningsplan över det sammanlagda antal utsläppsrätter som avses bli fördelade för en kommande handelsperiod. Det bör införas en ny bestämmelse om att fördelningsplanen inför handelsperioden 2008–2012 och varje därpå följande handelsperiod skall innehålla uppgifter om det högsta antal utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som verksamhetsutövare får överlämna vid redovisningen av utsläppsrätter.

Förslaget innebär att regeringen i ett sammanhang kan överväga hur många utsläppsrätter som får fördelas för en kommande handelsperiod och i vilken utsträckning verksamhetsutövare får använda tillgodohavanden från projektbaserade mekanismer när de redovisar utsläppsrätter. Dessa frågor behandlas i avsnitt 9.

Regeringens bedömning: En utgångspunkt vid utformningen av föreskrifter är att det inte bör vara tillåtet att använda tillgodohavanden från projektverksamhet som avser upptag av koldioxid genom markanvändning och skogsbruk i handelssystemet. En annan utgångspunkt är att det till och med 2012 inte bör vara tillåtet för verksamhetsutövare att i handelssystemet använda tillgodohavanden från kärnkraftsprojekt.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte haft något att invända mot bedömningen i fråga om tillgodohavanden från kolsänkeprojekt och kärnkraftsprojekt. *Skogsstyrelsen* har anfört att det är klokt att länkdirektivet inte tillåter kolsänkeprojekt och att denna begränsning bör inkluderas i lagförslaget. *Svenska Naturskyddsföreningen* har anfört att Sverige bör klargöra att man inte kommer att godkänna några projekt som bygger på kolsänkor. *Greenpeace* har anfört att all användning av kolsänkor i handelssystemet måste stoppas från att kunna tillgodoräknas i handelssystemet även i framtiden då nuvarande skrivning i länkdirektivet öppnar för en omprövning av uteslutningen av sänkor redan 2006.

Endast en remissinstans har yttrat sig i frågan om användning av tillgodohavanden från kärnkraftsprojekt. *Svenska Naturskyddsföreningen* har anfört att det bör klargöras att Sverige inte kommer att ge sitt godkännande till projekt som rör kärnkraft.

Skälen för regeringens bedömning: Kolsänkor avser upptag och utsläpp av växthusgaser i och från skog eller skogs- och jordbruksmark. Enligt Kyotoprotokollet och beslut som antas i linje med protokollet tillåts kolsänkeprojekt inom både gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Det innebär att länder och företag kan genomföra kolsänkeprojekt och få tillgodohavanden från dessa projekt. Tillgodohavanden kan sedan användas av parter för att uppfylla kraven i Kyotoprotokollet.

Tillgodohavanden från kolsänkeprojekt enligt mekanismen för ren utveckling kallas temporära certifierade utsläppsminskningar eller långsiktiga certifierade utsläppsminskningar. Tillgodohavanden från kolsänkeprojekt enligt gemensamt genomförande är utsläppsminskningenheter som är omvandlade från s.k. sänkkrediter.

EU har i länkdirektivet valt att tills vidare utesluta användningen av tillgodohavanden från kolsänkeprojekt i handelssystemet. Det betyder att verksamhetsutövare inte får använda dessa tillgodohavanden för att uppfylla skyldigheten att redovisa det antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen av koldioxid. Regleringen innebär dock inte att den myndighet som ansvarar för godkännande av deltagande i projektverksamhet är förhindrad att i och för sig godkänna genomförandet av kolsänkeprojekt.

Enligt länkdirektivet skall kommissionen i en kommande översyn av handelssystemet se över möjligheterna att tillåta verksamhetsutövare att från 2008 använda tillgodohavanden som genereras från kolsänkeprojekt.

Enligt Marrakechöverenskommelsen skall parterna avstå från att använda utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som har sitt upphov i kärnkraftsanläggningar. I länkdirektivet finns en bestämmelse som får anses innebära att utsläppsminskningenheter och

certifierade utsläppsminskningar som har sitt upphov i kärnkraftsanläggningar inte får användas i handelssystemet (artikel 11a.3). Förbudet mot användning av sådana enheter är i direktivet begränsat till perioderna 2005–2007 och 2008–2012.

I avsnitt 6.2.1 föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om användning av tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna. Vid utformningen av föreskrifter är utgångspunkten att det, i enlighet med vad som anges i länkdirektivet, inte bör vara tillåtet att använda tillgodohavanden från projekt som avser upptag av koldioxid genom markanvändning och skogsbruk i handelssystemet. En annan utgångspunkt är att tillgodohavanden från kärnkraftsprojekt inte bör få användas i handelssystemet till och med 2012. Det bör kontrolleras att inga tillgodohavanden från kolsänkeprojekt eller från kärnkraftsanläggningar används när verksamhetsutövare redovisar utsläppsrätter.

6.4 Registerregler för handel med kyotoenheter

6.4.1 Registrering av kyotoenheter

Regeringens förslag: Handel med samtliga kyotoenheter, dvs. tilldelade utsläppsenheter, sänkkrediter, utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar, skall registreras i utsläppsrättsregistret. Registerreglerna i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter skall i flera avseenden gälla även för kyotoenheterna.

Promemorians förslag överensstämmer i stort med regeringens.

Remissinstanserna har inte haft några invändningar mot förslaget.

Bakgrund: Enligt registerförordningen skall det finnas ett nationellt register för hantering av kyotoenheter och utsläppsrätter (se kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004 om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG). Det nationella registret är enkelt uttryckt en elektronisk databas som bokför innehav och transaktioner av kyotoenheter och utsläppsrätter. Statens och övriga aktörers tillgodohavanden registreras på konton som disponeras av respektive aktör.

Det registersystem som behövs för det europeiska handelssystemet är redan på plats. De register som används för den europeiska handeln med utsläppsrätter skall enligt registerförordningen kunna tillämpas även när handeln enligt Kyotoprotokollet inleds 2008. Registerförordningen innehåller bestämmelser som avser tillämpningen av länkdirektivet, dvs. vad som behövs för att de projektbaserade mekanismerna skall kunna utnyttjas i handelssystemet.

Ett internationellt registersystem håller på att utvecklas för Kyotoprotokollet. Ett centralt register behövs för hantering av kyotoenheter enligt protokollet.

Skälen för regeringens förslag

Registerreglerna i lagen om handel med utsläppsrätter omfattar i dag endast EU:s utsläppsrätter. Genom länkdirektivet införs utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar i handelssystemet. Registerförordningen innebär att även de två övriga kyotoenheterna, tilldelade utsläppsenheter och sänkkrediter, skall hanteras i registersystemet från och med Kyotoprotokollets första åtagandeperiod 2008–2012.

Registerförordningen reglerar inte på ett uttömmande sätt registerföring av kyotoenheter. Registerreglerna i lagen om handel med utsläppsrätter behöver anpassas till den kommande hanteringen av kyotoenheterna, dvs. tilldelade utsläppsenheter, sänkkrediter, utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar.

Handel med kyotoenheter registreras i utsläppsrättsregistret

Deltagandet i de projektbaserade mekanismerna kan resultera i ett tillgodohavande i form av utsläppsminskningenheter eller certifierade utsläppsminskningar. Dessa enheter får användas när verksamhetsutövare redovisar utsläppsrätter med den begränsning som anges i den nationella fördelningsplanen. För att öka flexibiliteten och kostnadseffektiviteten inom handelssystemet bör det även vara möjligt för fysiska och juridiska personer att köpa och sälja utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar. Att tillåta handel med dessa enheter är också i linje med Kyotoprotokollets regler om de flexibla mekanismerna.

De två andra kyotoenheterna, tilldelade utsläppsenheter och sänkkrediter, tilldelas länder med ett kvantitativt åtagande i Kyotoprotokollet. Ett land kan köpa och sälja dessa enheter, och även övriga typer av kyotoenheter, från ett annat land i syfte att anpassa den tilldelade mängden så att den motsvarar de faktiska utsläppen av växthusgaser.

Enligt artiklarna 16 och 20 i registerförordningen skall verksamhetsutövares konton och andra personliga konton kunna hantera kyotoenheter om detta har godkänts i nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning. I EU-lagstiftningen finns inget sådant godkännande. De tilldelade utsläppsenheternas och sänkkrediternas egenskaper är sådana att de kan bli föremål för handel inte bara mellan länder utan även mellan fysiska och juridiska personer. För närvarande är det inte möjligt att bedöma om de länder som förfogar över tilldelade utsläppsenheter och sänkkrediter kommer att överlåta dessa enheter till en marknad med privata aktörer. En marknad för handel med samtliga typer av kyotoenheter, som kan omfatta även stater och privata aktörer utanför EU, är dock möjlig enligt Kyotoprotokollets flexibla mekanismer.

Enligt artiklarna 16 och 20 i registerförordningen får den nationella lagstiftningen i och för sig utformas så att den inte medger registrering av fysiska och juridiska personers innehav och överlåtelser av tilldelade utsläppsenheter och sänkkrediter. Om sådana enheter skulle komma ut på marknaden, kan dock en nationell begränsning i lagstiftningen i praktiken bli verkningslös. Svenska företag skulle kunna öppna konton i andra länder och på så sätt ändå delta i en eventuell handel med tilldelade utsläppsenheter och sänkkrediter.

Enligt regeringens bedömning finns det mot bakgrund av det anförda skäl att anpassa registerreglerna till en eventuell handel med tilldelade utsläppsenheter och sänkkrediter. En annan sak är att regeringen inte nu föreslår att tilldelade utsläppsenheter och eventuella sänkkrediter som staten förfogar över under nästa handelsperiod skall överlåtas till en marknad för privata aktörer, i den mån det skulle finnas utrymme för det med hänsyn till åtagandet i Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning.

Det anförda innebär sammantaget att fysiska och juridiska personers handel med samtliga kyotoenheter, dvs. tilldelade utsläppsenheter, sänkkrediter, utsläppsminskningssenheter och certifierade utsläppsminskningar, bör registreras i utsläppsregissetret. En sådan handel bör alltså i princip vara tillåten. Fysiska och juridiska personers handel med kyotoenheter förutsätter dock att Sverige uppfyller vissa behörighetskrav i Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen. Frågan om behörighetskraven är uppfyllda kommer att avgöras av en särskild kommitté under klimatkonventionen.

Ändringarna av registerreglerna

Registerreglerna bör ändras i flera avseenden för att de skall vara anpassade till handel med kyotoenheter. Flera av bestämmelserna om registrering av utsläppsrätter i 4 kap. lagen om handel med utsläppsrätter bör göras tillämpliga på kyotoenheterna. Lagändringarna kan exemplifieras med hanteringen av tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna, dvs. utsläppsminskningssenheter och certifierade utsläppsminskningar. Ändringarna innebär att det blir möjligt att öppna konton för fysiska och juridiska personer som vill handla med kyotoenheter, att avslå en ansökan om registrering som inte stämmer överens med EU:s centrala register och att rätta uppenbart felaktiga registreringar. En verksamhetsutövare som vill delta i någon av de projektbaserade mekanismerna kommer att kunna få ett tillgodohavande från ett projekt överfört till sitt konto i utsläppsregissetret. Fysiska och juridiska personer presumeras vidare ha rätt att förfoga över de utsläppsminskningssenheter, certifierade utsläppsminskningar och eventuella övriga kyotoenheter som finns registrerade på innehavarens konto. Lagändringarna rör också reglerna om behandling av personuppgifter.

I avsnitt 7.3 behandlas frågan om de sakrättsliga verkningarna av att utsläppsrätter och kyotoenheter registreras i utsläppsregissetret.

6.4.2 Sparande av kyotoenheter

Regeringens bedömning: Det behöver för närvarande inte införas några bestämmelser om sparande av kyotoenheter.

Promemorians bedömning stämmer endast delvis överens med regeringens. Enligt promemorians bedömning bör det införas föreskrifter om sparande av kyotoenheter.

Remissinstanserna har inte haft några invändningar mot promemorians bedömning.

Bakgrund: Det finns inga EU-bestämmelser om sparande av utsläppsminskningssenheter och certifierade utsläppsminskningar. I Kyotoprotoko-

kollet anges att om utsläppen för en part med ett kvantitativt åtagande under en åtagandeperiod understiger partens tilldelade mängd, skall skillnaden på denna parts begäran läggas till partens tilldelade mängd under följande åtagandeperioder (artikel 3.13). Det framgår också att certifierade utsläppsminskningar som uppnåtts åren 2000–2007 får utnyttjas för att uppfylla parternas åtaganden under perioden 2008–2012 (artikel 12.10).

Närmare bestämmelser om sparande mellan åtagandeperioder finns i Marrakechöverenskommelsen. En part får, men är inte skyldig, att spara tilldelade utsläppsenheter, utsläppsminskningensenheter och certifierade utsläppsminskningar som inte använts för att uppfylla partens åtagande under en period till den följande åtagandeperioden. De enheter som inte har sparats skall annulleras. Antalet utsläppsminskningensenheter och certifierade utsläppsminskningar som sparas till nästa period får för varje part i Kyotoprotokollet sammanlagt uppgå till vardera högst två och en halv procent av den tilldelade mängden. Däremot finns det ingen begränsning av hur många tilldelade utsläppsenheter som får sparas.

Skälen för regeringens bedömning: Certifierade utsläppsminskningar som uppnåtts åren 2000–2007 får enligt Kyotoprotokollet användas för att uppfylla en parts åtagande under perioden 2008–2012. I EU-lagstiftningen finns inga regler om sparande av certifierade utsläppsminskningar mellan handelsperioder. Enligt registerförordningen skall kyotoenheter annulleras om kontohavaren frivilligt begär det eller om kontohavaren har använt utsläppsminskningensenheter eller certifierade utsläppsminskningar vid redovisningen av utsläppsrätter. I övrigt innehåller registerförordningen inga regler om annullering av kyotoenheter som är registrerade på en verksamhetsutövers konto eller annat personligt konto. De certifierade utsläppsminskningar som finns på ett sådant konto vid utgången av perioden 2005–2007 kommer på grund av det anförda att finnas kvar på kontot när nästa handelsperiod inleds. Regeringen bedömer att det för närvarande inte behöver införas några bestämmelser om sparande av kyotoenheter. Regeringen avser att överväga om det finns behov av att införa regler om sparande av kyotoenheter mellan perioden 2008–2012 och den därpå följande handelsperioden.

6.5 Kyotoenheternas rättsliga status

Regeringens bedömning: Kyotoenheter bör ses som finansiella instrument.

Regeringens förslag: Lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument skall inte tillämpas på kontoföring av kyotoenheter.

Promemorians bedömning och förslag: Promemorians förslag överensstämmer med regeringens. Någon närmare analys av frågan om kyotoenheternas rättsliga status har dock inte redovisats i promemorian.

Remissinstanserna har inte berört frågan.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: I 4 kap. 1 § fjärde stycket lagen om handel med utsläppsrätter anges att lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument inte skall tillämpas på kontoföring av utsläppsrätter. *Lagrådet* har anförts att det undantag som anges i fråga om kontoföring av utsläppsrätter rimligen bör gälla också kyoto-

enheter. Lagrådets synpunkt väcker frågan om kyotoenheternas rättsliga status.

Utsläppsrätter skall enligt förarbetena till lagen om handel med utsläppsrätter ses som finansiella instrument (prop. 2004/05:18 s. 38–40). En utsläppsrätt innebär en rätt att frigöra ett ton koldioxid i atmosfären. Även innehavet av en kyotoenhet innebär en rätt att frigöra ett ton koldioxid i atmosfären. Det gäller oberoende av om det är fråga om en tilldelad utsläppsenhet, sänkkredit, utsläppsminskning eller certifierad utsläppsminskning.

Tilldelade utsläppsenheter och sänkkrediter tilldelas länder med ett kvantitativt åtagande i Kyotoprotokollet. Ett land kan köpa och sälja dessa enheter, och även övriga typer av kyotoenheter, från ett annat land i syfte att anpassa den tilldelade mängden så att den motsvarar de faktiska utsläppen av växthusgaser. De tilldelade utsläppsenheternas och sänkkrediternas egenskaper är sådana att de kan bli föremål för fri omsättning på värdepappersmarknaden som finansiell placering. Däremot är det för närvarande inte möjligt att bedöma om de länder som förfogar över tilldelade utsläppsenheter och sänkkrediter kommer att överlåta dessa enheter till en marknad med privata aktörer.

Även de två övriga kyotoenheterna, dvs. utsläppsminskningssenheter och certifierade utsläppsminskningar, kan bli föremål för fri omsättning på värdepappersmarknaden som finansiell placering. Regeringen har i avsnitt 6.4.1 gjort bedömningen att det i syfte att öka flexibiliteten och kostnadseffektiviteten inom handelssystemet bör vara möjligt för fysiska och juridiska personer att köpa och sälja utsläppsminskningssenheter och certifierade utsläppsminskningar.

De tilldelade utsläppsenheterna skiljer sig från EU:s utsläppsrätter i det avseendet att de inte är tidsbegränsade utan kan sparas till kommande handelsperioder. Övriga kyotoenheter är tidsbegränsade men de har i vart fall inte kortare livslängd än utsläppsrätterna.

Med hänsyn till det anförda saknas det anledning att göra en annan bedömning av kyotoenheternas rättsliga status än vad som har gjorts i fråga om utsläppsrätterna. Att även kyotoenheter bör ses som finansiella instrument medför att en ganska omfattande offentligrättslig reglering av handeln blir tillämplig, bl.a. lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument, lagen (1991:981) om värdepappersrörelse, lagen (1992:543) om börs- och clearingverksamhet och insiderstrafflagen (2000:1086). Det medför också att sådan handel med instrumenten som inte sker genom direktkontakt mellan parterna i princip endast får hanteras av värdepappersinstitut som har tillstånd av Finansinspektionen och står under inspektionens tillsyn.

En omfattande reglering av kontoföring av kyotoenheter finns i registerförordningen. Lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument bör därför, som *Lagrådet* har anfört, inte tillämpas på kontoföring av kyotoenheter.

6.6 Kontrolluppgiftsskyldighet

Regeringens förslag: Kontrolluppgift skall lämnas om innehav och avyttring av utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar. För fysiska personer och dödsbon skall kontrolluppgift lämnas av Statens energimyndighet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte haft några invändningar mot promemorians förslag till ändring i lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter. *Skatteverket* har haft vissa tekniska synpunkter.

Bakgrund: I en departementspromemoria har föreslagits en ändring i lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter som innebär att kontrolluppgifter i fortsättningen skall lämnas i fråga om innehav och avyttring av utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar (Vissa lagändringar avseende handeln med utsläppsrätter, dnr M2005/3788/R). De redovisningsmässiga konsekvenserna av införandet av regler om kyotoenheter behandlas kortfattat i departementspromemorian. De projektbaserade mekanismerna enligt Kyotoprotokollet och länkdirektivet (Ds 2005:19). Där hänvisas i redovisningsfrågorna till uttalanden i förarbetena till lagen om handel med utsläppsrätter (prop. 2004/05:18 s. 75–78).

I propositionen Skatteregler för elcertifikat och utsläppsrätter (prop. 2004/05:33) behandlas vissa inkomstskatterättsliga frågor avseende utsläppsrätter.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande bestämmelser skall kontrolluppgift lämnas om innehav och avyttring av utsläppsrätter. För fysiska personer och dödsbon skall kontrolluppgift lämnas av Statens energimyndighet. Genom de föreslagna reglerna om de projektbaserade mekanismerna kommer fysiska och juridiska personer att kunna inneha och handla med utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar. Dessa kyotoenheter kommer även att kunna användas i viss utsträckning när verksamhetsutövare redovisar utsläppsrätter i EU:s handelssystem. Det bör av kontrollskäl införas en skyldighet för Statens energimyndighet att lämna kontrolluppgift om innehav och avyttring av dessa enheter, som kommer att registreras i det utsläppsrättsregister som förs av myndigheten.

Lagrådet har anfört att det bör övervägas om inte kontrolluppgifter skall lämnas beträffande samtliga kyotoenheter, dvs. även tilldelade utsläppsenheter och sänkkrediter.

Tilldelade utsläppsenheter och sänkkrediter får, till skillnad mot utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar, inte användas när verksamhetsutövare redovisar utsläppsrätter i EU:s handelssystem. En handel med tilldelade utsläppsenheter och sänkkrediter enligt artikel 17 i Kyotoprotokollet är i första hand avsedd för länder med ett kvantitativt åtagande i protokollet. Det är för närvarande inte möjligt att bedöma om de länder som förfogar över dessa instrument kommer att överlåta dem till en marknad med privata aktörer. Med hänsyn till det anförda finns det enligt regeringens bedömning ännu inget behov av att

införa en skyldighet att för fysiska personer och dödsbon lämna kontrolluppgift om innehav och avyttring av tilldelade utsläppsenheter och sänkkrediter.

Prop. 2005/06:184

I regeringens proposition Inkomstskatteregler för vissa kyotoenheter behandlas vissa inkomstskattemässiga frågor som rör kyotoenheter (prop. 2005/06:153).

7 Övriga ändringar i lagen om handel med utsläppsrätter

7.1 Tillstånd

7.1.1 Bestämmelserna om tillståndsplikt

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om att anläggningar inte omfattas av tillståndsplikten enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter på grund av att de underskrider vissa kapacitetsgränser.

Promemorians förslag överensstämmer i stort med regeringens. I promemorian har inte föreslagits att bemyndigandet i 2 kap. 2 § första stycket skall ändras.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som berört frågan har tillstyrkt förslaget. *Svensk Energi* och *Svensk Fjärrvärme* har anfört att efter den föreslagna ändringen av 2 kap. 1 § anges inte kapacitetsgränsen för någon av verksamhetskategorierna i paragrafen. Det medför enligt remissinstanserna att hänvisningen i 2 § till anläggningar med lägre kapacitet än vad som följer av 1 § inte längre är relevant. *Domstolsverket* har anfört att verket i och för sig kan dela synpunkten att ändringen kan förefalla logisk ur en juridisk-teknisk synvinkel, men att det inte synes alltför ologiskt att redan i lagen ange ett visst förhållande som innebär en skärpning gentemot handelsdirektivet. Förslaget till lagändring synes enligt verket innebära att regleringen i 2 kap. 2 § första och andra styckena är överflödiga eftersom det med den föreslagna skrivningen inte anges någon kapacitet över huvud taget, varför det således inte går att föreskriva om en lägre kapacitet. Verket har även anfört att det är olyckligt att definitionen av vad som är en förbränningsanläggning återfinns först i förordningen eftersom vid en rent språklig granskning av lagförslaget även villapannor skulle kunna omfattas av begreppet.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 24 i handelsdirektivet får medlemsstaten under vissa förutsättningar ensidigt införa ytterligare verksamheter eller gaser i handeln med utsläppsrätter (jfr 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, EUT L 275,

25.10.2003, s. 32, Celex 32003L0087). För perioden 2005–2007 har Sverige utnyttjat möjligheten att inkludera anläggningar där det bedrivs verksamhet av det slag som omfattas av handelsdirektivet men som har lägre kapacitet än vad som förutsätts för att obligatoriskt omfattas av handelssystemet. Det gäller små förbränningsanläggningar som är anslutna till ett fjärrvärmenät med en total installerad tillförd effekt över 20 megawatt. Reglerna om detta finns i 2 kap. 1 § första stycket 1 lagen om handel med utsläppsrätter. Av den bestämmelsen framgår också att tillstånd krävs för en förbränningsanläggning med en installerad tillförd effekt på mer än 20 megawatt.

Av de verksamhetskategorier som räknas upp i lagen är det endast för förbränningsanläggningar som det i lagen anges vilka kapacitetsgränser som är avgörande för tillståndspliktens omfattning. För övriga verksamhetskategorier har kapacitetsgränserna angetts i förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 1 § andra stycket lagen om handel med utsläppsrätter.

Samtidigt har det i 2 kap. 2 § första stycket införts ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att anläggningar med lägre kapacitet än vad som följer av 1 § skall omfattas av tillståndsplikten, om sådana föreskrifter är förenliga med handelsdirektivet. Det bemyndigandet har hittills inte utnyttjats av regeringen.

Erfarenheterna av handelssystemet visar att det i medlemsstaterna finns olika uppfattningar om vilka förbränningsanläggningar som obligatoriskt omfattas av handelssystemet. Eftersom det kan bli nödvändigt att göra vissa mindre ändringar av föreskrifterna bör regeringen även i fråga om förbränningsanläggningar bemyndigas att meddela föreskrifter om att anläggningar på grund av deras kapacitet inte omfattas av tillståndsplikten.

Bestämmelsen i 1 § första stycket bör i fortsättningen ange vilka typer av anläggningar som kräver tillstånd, utan att några kapacitetsgränser preciseras. Bemyndigandet i 2 § första stycket bör avse föreskrifter om att anläggningar enligt 1 § första stycket inte omfattas av tillståndsplikten på grund av att de underskrider vissa kapacitetsgränser.

7.1.2 Möjligheten att undanta anläggningar från handelssystemet

Regeringens förslag: Det skall inte vara möjligt att undanta anläggningar från handelssystemet från och med handelsperioden 2008–2012.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte haft några invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 2 kap. 2 § tredje stycket lagen om handel med utsläppsrätter får regeringen i det enskilda fallet ge dispens från tillståndsplikt enligt 1 §, om Europeiska kommissionen har medgett ett tillfälligt undantag enligt artikel 27 i handelsdirektivet. Bestämmelsen har sin grund i den angivna artikeln i direktivet som ger medlemsstaten möjligheten att tillfälligt undanta vissa anläggningar från handelssystemet. Undantaget är begränsat till perioden 2005–2007. Därefter finns det enligt direktivet ingen möjlighet att göra sådana undantag.

På grund av det anförda bör bestämmelsen i 2 kap. 2 § tredje stycket lagen om handel med utsläppsrätter inte gälla från och med perioden 2008–2012. Bestämmelsen bör dock fortsätta att gälla övergångsvis under perioden 2005–2007 för de anläggningar som då omfattas av handelssystemet.

7.1.3 Beslut om att ett tillstånd får tas i anspråk trots att beslutet inte har vunnit laga kraft

Regeringens förslag: Tillståndsmyndigheten skall, om det finns skäl till det, kunna förordna att ett tillstånd får tas i anspråk även om beslutet inte har vunnit laga kraft.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan har i huvudsak tillstyrkt förslaget. *Statens energimyndighet* har anfört att det bör krävas särskilda skäl för att besluta att tillståndet får tas i anspråk även om beslutet inte har vunnit laga kraft. Enligt *Kammarrätten i Sundsvall* är behovet av sådana beslut inte klarlagt.

Skälen för regeringens förslag: Det finns i lagen om handel med utsläppsrätter ingen bestämmelse enligt vilken tillståndsmyndigheten, dvs. länsstyrelsen, kan besluta att ett tillstånd till utsläpp av koldioxid enligt lagen får tas i anspråk trots att beslutet inte har vunnit laga kraft.

Enligt 2 kap. 1 § lagen om handel med utsläppsrätter får utsläpp av koldioxid inte ske från vissa typer av anläggningar utan tillstånd enligt lagen. Bestämmelsen torde i princip innebära att en verksamhet inte får bedrivas om det för en anläggning som omfattas av handelssystemet saknas tillstånd enligt lagen. De anläggningar som omfattas av handelsperioden 2005–2007 har redan ett tillstånd. Det kan emellertid behövas ändringar i reglerna om tillståndspliktens omfattning, bl.a. i fråga om förbränningsanläggningar, som gör att fler anläggningar omfattas av tillståndsplikt. Verksamheten vid en anläggning kan också efterhand utökas eller i övrigt ändras så att det enligt 2 kap. 8 och 9 §§ kan behövas ett nytt tillstånd med nya villkor om övervakning och rapportering. Ett tillstånd kan även behövas för en ny verksamhet. Om den planerade förändringen av verksamheten eller den nya verksamheten är nära förestående, kan det i samband med tillståndsprövningen uppkomma en situation där det är oklart i vilken utsträckning verksamheten får bedrivas. Det kan ha en stor ekonomisk betydelse för verksamhetsutövaren. Det bör därför införas en bestämmelse om att tillståndsmyndigheten får förordna att ett tillstånd får tas i anspråk även om beslutet inte har vunnit laga kraft. Bestämmelsen bör utformas på samma sätt som i 22 kap. 28 § första stycket miljöbalken.

7.1.4 Uppdelning av en anläggning på flera enheter

Regeringens förslag: Om flera verksamhetsutövare bedriver verksamhet på en anläggning, får ett tillstånd till utsläpp av koldioxid avse en verksamhetsutövares del av anläggningen.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt förslaget. Enligt *Statens energimyndighet* har syftet med bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket inte varit att skapa möjligheter till ökad tilldelning genom att dela upp en anläggning i flera delar. *Naturvårdsverket* har föreslagit en annan formulering av bestämmelsen än i promemorian. *Kammarrätten i Sundsvall* har anfört att det kan finnas behov av en övergångsbestämmelse för de fall då det finns endast en verksamhetsutövare vid en anläggning och denne redan har fått tillstånd för en del av den anläggningen. Utan en övergångsbestämmelse kommer det enligt kammarrätten inte vara möjligt att få ett nytt tillstånd för en del av anläggningen, vilket kan behövas vid en sådan förändring av anläggningen som skall anmälas och prövas enligt 2 kap. 8 och 9 §§.

Skälen för regeringens förslag: I 2 kap. 6 § lagen om handel med utsläppsätter finns hjälpregler till principen att ett tillstånd skall avse en anläggning. I andra stycket anges att ett tillstånd får avse en del av en anläggning. Bestämmelsen tar enligt förarbetena sikte på fall där det finns flera ägare till delar av den tillståndspliktiga anläggningen eller verksamheten (prop. 2004/05:18 s. 89).

Även om en anläggning drivs av endast en verksamhetsutövare har det enligt vad som framgår av praxis varit möjligt att dela upp en anläggning på flera enheter. En sådan uppdelning kan i vissa fall leda till att tilldelningen blir något högre än om tilldelning söks för en samlad anläggning med ett tillstånd.

Avsikten med bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket är inte att skapa möjligheter till ökad tilldelning när det är endast en verksamhetsutövare som bedriver verksamhet på en tillståndspliktig anläggning. Bestämmelsen bör därför i fortsättningen endast avse det fallet att det finns flera verksamhetsutövare som bedriver verksamhet på en anläggning. Om en anläggning drivs av endast en verksamhetsutövare kommer tillstånd därmed inte att kunna ges för endast en del av anläggningen.

Som Kammarrätten i Sundsvall har framhållit finns det behov av en övergångsbestämmelse när 2 kap. 6 § andra stycket ändras. Det beror på att det finns bestämmelser om att en anmälan skall göras till tillståndsmyndigheten vid förändringar av en anläggning och vid byte av verksamhetsutövare. En sådan anmälan kan leda till att myndigheten meddelar ett nytt tillstånd. Om den situationen uppkommer skulle det med den föreslagna lydelsen inte längre vara möjligt att ge tillstånd för en del av en anläggning när det finns endast en verksamhetsutövare vid anläggningen, trots att separata tillstånd tidigare har meddelats för två eller flera delar av anläggningen. Det bör införas en övergångsbestämmelse som gör att det angivna problemet inte behöver uppkomma inför handelsperioden 2008–2012.

7.1.5 Anmälan om ny verksamhetsutövare

Regeringens förslag: När en ny verksamhetsutövare anmäls skall tillståndsmyndigheten, om vissa förutsättningar är uppfyllda, ge ett nytt tillstånd.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har tillstyrkt förslaget. *Länsstyrelsen i Örebro län* har anfört att förslaget innebär att bestämmelsen inte kommer att harmoniera med motsvarande regler i miljöbalken men att förslaget ändå kan accepteras, särskilt som utfärdandet av ett nytt tillstånd inte medför någon stor arbetsinsats. *Naturvårdsverket* har anfört att den nya bestämmelsen bör kompletteras med ett krav på att de förutsättningar som anges i 2 kap. 5 § lagen om handel med utsläppsrätter skall vara uppfyllda för att ett nytt tillstånd skall ges. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har anfört att ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen ger intrycket att en ny verksamhetsutövare har en absolut rätt till ett nytt tillstånd. Bestämmelsen bör enligt JO justeras eftersom detta inte tycks vara avsikten enligt vad som anförs i kommentaren.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 2 kap. 8 § lagen om handel med utsläppsrätter skall verksamhetsutövaren till tillståndsmyndigheten omedelbart anmäla planerad förändring av anläggningens eller verksamhetens art eller funktion och utvidgning av anläggningen eller verksamheten, om ändringen eller utvidgningen i mer än ringa omfattning kan påverka utsläppen av koldioxid. Om en ny verksamhetsutövare tar över driften av verksamheten skall den nya verksamhetsutövaren omgående anmäla detta till tillståndsmyndigheten. Tillståndsmyndigheten skall enligt 2 kap. 9 § 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 för att meddela tillstånd som anges i 5 § är uppfyllda, skall myndigheten ersätta det tidigare tillståndet med ett nytt tillstånd.

Det kan ifrågasättas om bestämmelserna om prövning av en anmälan om en ny verksamhetsutövare stämmer överens med artikel 7 i handelsdirektivet. Enligt denna skall den behöriga myndigheten, om en ny verksamhetsutövare tar över driften av en anläggning, förnya tillståndet och ange den nya verksamhetsutövarens namn och adress. Av artikel 6.2 punkten a) i direktivet framgår det också att ett tillstånd till utsläpp av växthusgaser skall innehålla verksamhetsutövarens namn och adress.

Bestämmelserna i 2 kap. 9 § lagen om handel med utsläppsrätter bör ändras så att det framgår att tillståndsmyndigheten, om den bedömer att de förutsättningar för att lämna tillstånd som anges i 2 kap. 5 § är uppfyllda, skall ge ett nytt tillstånd.

7.1.6 Återkallelse av tillstånd i vissa fall

Regeringens förslag: Tillståndsmyndigheten skall kunna återkalla ett tillstånd till utsläpp av koldioxid om tillståndet ersätts med ett nytt tillstånd.

Promemorians förslag: I promemorian har inte föreslagits att det införs en ny grund för återkallelse av tillstånd i lagen.

Skälen för regeringens förslag: I avsnitt 7.1.5 föreslås att bestämmelserna om tillståndsmyndighetens hantering av en anmälan om ny verksamhetsutövare ändras. Ändringarna i 2 kap. 9 § lagen om handel med utsläppsrätter innebär att tillståndsmyndigheten, om vissa förutsättningar

är uppfyllda, skall ge ett nytt tillstånd när en ny verksamhetsutövare anmäls.

I 2 kap. 10 § anges på vilka grunder ett tillstånd till utsläpp av koldioxid får återkallas. Enligt den fjärde punkten i paragrafen får ett tillstånd återkallas om en ny verksamhetsutövare inte uppfyller de krav som följer av 5 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag. Till följd av de ändringar som föreslås i 2 kap. 9 § behövs den bestämmelsen inte längre. Däremot saknas det i 2 kap. 10 § en uttrycklig grund för tillståndsmyndigheten att återkalla ett tillstånd när tillståndet ersätts med ett nytt tillstånd. Det kan uppkomma oklarheter i fråga om giltigheten av ett tillstånd som, enligt tillståndsmyndighetens beslut, har ersatts av ett nytt tillstånd. Det bör införas en bestämmelse om att ett tillstånd får återkallas om tillståndet ersätts med ett nytt tillstånd.

7.1.7 **Beslut om att utsläpp får ske tills vidare trots att tillståndsfrågan inte slutligt har avgjorts**

Regeringens förslag: Tillståndsmyndigheten skall inför handelsperioden 2008–2012 inte kunna besluta att utsläpp av koldioxid får ske tills vidare trots att en tillståndsfråga inte slutligt har avgjorts.

Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast två remissinstanser har berört frågan. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* har anfört att möjligheten att ge s.k. provisoriska tillstånd bör kvarstå eftersom det även inför kommande handelsperioder kommer att finnas ett sista datum för när verksamhetsutövaren måste ha ett tillstånd. Det kan enligt länsstyrelsen behövas ytterligare tid att genomföra utredningar innan tillståndsfrågan slutligt kan avgöras. *Svenska Kalkföreningen* har anfört att möjligheten att ge provisoriska tillstånd bör finnas kvar eftersom det är svårt att överblicka alla situationer som kan uppstå.

Skälen för regeringens förslag: I övergångsbestämmelserna till lagen om handel med utsläppsrätter anges bl.a. att om en ansökan om tillstånd kommit in till tillståndsmyndigheten men ärendet 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. Bestämmelsen tillkom för att verksamhetsutövare övergångsvis inte skulle sakna tillstånd och därigenom vara förhindrade att utöva sin verksamhet efter den 1 januari 2005. Bestämmelsen var motiverad av den tidspress som rådde vid införandet av handelssystemet.

Ett par remissinstanser har anfört att det även inför nästa handelsperiod bör finnas en möjlighet att besluta att utsläpp får ske tills vidare trots att tillståndsfrågan inte slutligt har avgjorts. Inför nästa period kommer dock inte samma tidspress att råda. De allra flesta verksamhetsutövarna kommer att kunna återropa de tillstånd som har meddelats tidigare. Om några få verksamhetsutövare skulle behöva nya tillstånd bör det inte vara något problem för tillståndsmyndigheterna att handlägga dessa så att tillstånd hinner meddelas innan beslutet om tilldelning fattas. Det kommer därför inte att finnas något behov av en övergångsbestämmelse av det här slaget inför handelsperioden 2008–2012.

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att i enlighet med principer som riksdagen godkänner och med beaktande av handelsdirektivet meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter.

Den som avser att driva en tillståndspliktig verksamhet under en handelsperiod får ansöka om tilldelning av utsläppsrätter för den perioden.

Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets förslag: Myndigheterna har inte föreslagit en ändring av lagbestämmelserna om förfarandet vid upprättande av den nationella fördelningsplanen och tilldelning av utsläppsrätter. De har dock föreslagit att det i föreskrifter anges ett tak för hur många utsläppsrätter som får fördelas för en kommande handelsperiod.

Skälen för regeringens förslag: Förfarandet inför handelsperioden 2005–2007 utformades med hänsyn till den tidspress som rådde när handelssystemet infördes. Enligt de nuvarande reglerna skall en verksamhetsutövare först ge in uppgifter om sin anläggning baserade på senast tillgängliga uppgifter. Verksamhetsutövaren skall sedan ansöka om tilldelning av utsläppsrätter. Regeringen skall i nästa steg upprätta en nationell fördelningsplan och anmäla den till Europeiska kommissionen. Först därefter skall regeringen meddela föreskrifter om tilldelningen, som då skall grundas på den av kommissionen granskade fördelningsplanen.

Lagbestämmelserna om förfarandet vid upprättande av den nationella fördelningsplanen och tilldelning av utsläppsrätter bör ändras i några avseenden inför kommande handelsperioder. En utgångspunkt vid tilldelningen bör vara att regeringen i ett tidigt skede meddelar föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter. I föreskrifterna bör anges det högsta antal utsläppsrätter som sammantaget får fördelas för en kommande handelsperiod och när en ansökan om tilldelning senast skall ges in. Därefter bör verksamhetsutövarna ansöka om tilldelning av utsläppsrätter hos tillsynsmyndigheten. Regeringen bör i nästa steg upprätta fördelningsplanen och ge in den för granskning till Europeiska kommissionen. Först när kommissionen har granskat fördelningsplanen bör tillsynsmyndigheten besluta om verksamhetsutövarnas tilldelning med tillämpning av de föreskrifter som regeringen har meddelat. De ändringar som föreslås innebär att processen stämmer bättre överens med reglerna i handelsdirektivet och att risken för att Sverige behöver korrigera fördelningsplanen efter överlämnandet till kommissionen minimeras.

Lagrådet har gjort bedömningen att det i lagrådsremissen föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter har fått en alltför obestämd och vid omfattning. Enligt *Lagrådet* bör bemyndigandet avgränsas genom att det knyts till de riktlinjer för fördelningen av utsläppsrätter som riksdagen avses fastställa och med en hänvisning till handelsdirektivet.

Regeringen delar *Lagrådets* bedömning av hur bemyndigandet bör utformas. Regeringen bör bemyndigas att i enlighet med principer som riksdagen godkänner och med beaktande av handelsdirektivet meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter. Samtidigt föreslår regeringen i propositionen att riksdagen godkänner regeringens förslag till principer

för upprättandet av den nationella fördelningsplanen och fördelningen av utsläppsrätter för handelsperioden 2008–2012. Principerna för fördelningen av utsläppsrätter för perioden 2008–2012 behandlas i avsnitt 9.

Utgångspunkten vid utformningen av föreskrifterna om tilldelningen är att en verksamhetsutövare som inte ger in sin ansökan i rätt tid inte har rätt till tilldelning. Det bör gälla även om det högsta antalet fördelade utsläppsrätter som har angetts i föreskrifterna inte förbrukas. En annan utgångspunkt är att det bör finnas regler som gör det möjligt att vid behov begränsa tilldelningen så att det angivna taket för fördelningen inte överskrids. Hur dessa regler bör utformas får övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Det bör inte längre anges i lagen att en verksamhetsutövare skall tilldelas utsläppsrätter utan betalning. Det är en fråga som i fortsättningen bör regleras genom regeringens föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter. Denna ändring har sin grund i att det enligt handelsdirektivet finns en möjlighet att för handelsperioden 2008–2012 fördela högst tio procent av utsläppsrätterna genom försäljning till marknadsvärdet. Frågan om regeringen avser att utnyttja denna möjlighet behandlas i avsnitt 9.2.

7.3 Registrering av utmätning, m.m.

Regeringens förslag: Kyotoenheter skall inte vara undantagna från utmätning.

Inskränkning i förfoganderätten över kyotoenheter genom konkurs, utmätning, kvarstad eller betalningssäkring skall registreras i utsläppsrättsregistret.

En utsläppsrätt, utsläppsminskningenshet eller certifierad utsläppsminskning får inte överlämnas för att fullgöra redovisningsskyldigheten i handelssystemet, om den har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring.

En utsläppsrätt eller kyotoenhet får inte överlämnas för frivillig annullering enligt artikel 62 i registerförordningen, om den har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. **Remissinstanserna** har inte berört frågan.

Skälen för regeringens förslag

I artiklarna 58–62 i registerförordningen finns bestämmelser om annullering av utsläppsrätter och kyotoenheter. Enligt dessa skall utsläppsrätter och kyotoenheter annulleras i vissa särskilt angivna fall, t.ex. när en verksamhetsutövare har överlämnat utsläppsrätter för att uppfylla skyldigheten att redovisa det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen under ett kalenderår eller när kontoinnehavaren har överlämnat en utsläppsrätt eller kyotoenhet för frivillig annullering.

I regeringens proposition Handel med utsläppsrätter II anförs att utsläppsrätter inte skall vara undantagna från utmätning (prop. 2004/05:18 s. 56). Enligt 4 kap. 11 och 12 §§ lagen om handel med utsläppsrätter skall inskränkning i förfoganderätten genom konkurs, utmätning, kvarstad eller betalningssäkring registreras i utsläppsrättsregistret. I 6 kap. 3 §

anges vidare att en utsläppsrätt inte får annulleras för att fullgöra skyldigheten enligt 1 § första stycket eller på innehavarens egen begäran enligt 2 § första stycket 3, om utsläppsrätten har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring.

Regeringen föreslår i avsnitt 6.4.1 att handel med kyotoenheter, dvs. tilldelade utsläppsenheter, sänkkrediter, utsläppsminskingsenheter och certifierade utsläppsminskningar, skall registreras i utsläppsrättsregistret. Det finns enligt regeringens bedömning skäl att i fråga om kyotoenheter ansluta till den reglering som införts för utsläppsrätter i de frågor som berörts ovan. Kyotoenheter bör inte vara undantagna från utmätning. Inskränkning i förfoganderätten över kyotoenheter genom konkurs, utmätning, kvarstad eller betalningssäkring bör registreras i utsläppsrättsregistret.

Av 4 kap. 30 § femte stycket utsökningsbalken framgår det att utmätning av en utsläppsrätt eller en rättighet som är registrerad enligt lagen om handel med utsläppsrätter medför förmånsrätt genom registrering av utmätningen. Enligt 6 kap. 2 § femte stycket samma balk skall utmätning av en utsläppsrätt eller en rättighet som är registrerad enligt lagen om handel med utsläppsrätter säkerställas genom registrering av utmätningen.

Enligt regeringens bedömning behövs ingen ändring av de nu redovisade bestämmelserna i utsökningsbalken. Att bestämmelserna även gäller för en rättighet som är registrerad enligt lagen om handel med utsläppsrätter innebär att kyotoenheter kommer att omfattas av utsökningsbalkens reglering.

Nationella reglers förenlighet med registerförordningen

Lagrådet har med anledning av regeringens förslag till ändring av 6 kap. 3 § lagen om handel med utsläppsrätter väckt frågan vilket handlingsutrymme som finns att föreskriva nationella regler som inskränker tillämpningen av registerförordningens bindande och direkt tillämpliga bestämmelser. Lagrådet har också anfört att det är angeläget att en närmare analys av en registrerings sakrättsliga verkningar kommer till stånd. Enligt Lagrådet måste i detta sammanhang övervägas om lagens bestämmelser om verkningarna av att utsläppsrätter har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring är i överensstämmelse med registerförordningens bestämmelser om registrering och annullering av utsläppsrätter. Om det inte vid den fortsatta beredningen kan konstateras att det faktiskt finns utrymme för sådana nationella regler måste enligt Lagrådets mening 6 kap. 3 § i dess helhet utgå.

Det får avgöras från fall till fall om det finns förutsättningar för en nationell reglering när det finns bindande och direkt tillämpliga bestämmelser i en EU-rättsakt. Lagrådet har väckt frågan med anledning av regeringens förslag att komplettera 6 kap. 3 § så att bestämmelsen även avser kyotoenheter som har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring. Samtidigt har Lagrådet framhållit att även andra bestämmelser i lagen kan behöva undersökas.

Bestämmelsen i 6 kap. 3 § behandlades i förarbetena till lagen om handel med utsläppsrätter (prop. 2004/05:18 s. 56–57). Regeringen anförde att inskränkningar i förfoganderätten till utsläppsrätter bör framgå av utsläppsrättsregistret. Regeringen föreslog därför att konkurs, utmätning,

kvarstad och betalningssäkring skall registreras i utsläppsregisteret som ett skydd för rättighetshavare och tredje man som avser att förvärva utsläppsrätter. Regeringen anförde vidare att i fråga om annullering av utsläppsrätter gäller att förfoganderätten inskränks enligt sedvanliga bestämmelser utom för det fall utsläppsrätten inte längre är giltig därför att den tidsperiod för vilken den är utfärdad har gått till ända; i sådant fall upphör utsläppsrätten att vara giltig oavsett regler för sakrättsligt skydd. I förarbetena redovisades inga överväganden i frågan om de föreslagna sakrättsliga reglerna är i överensstämmelse med registerförordningens bestämmelser om registrering och annullering av utsläppsrätter.

Registerförordningens bestämmelser om annullering av utsläppsrätter och kyotoenheter har huvudsakligen ett registertekniskt innehåll. De anger hur kontoföringsmyndigheten skall gå till väga när den annullerar utsläppsrätter och kyotoenheter som har överlämnats för annullering. Bestämmelserna styr emellertid inte vilka utsläppsrätter och kyotoenheter på ett verksamhetsutövarkonto eller annat personligt konto som skall överlämnas för annullering; det bestäms av kontohavaren. Registerförordningens bestämmelser om registrering och annullering av utsläppsrätter kan inte anses styra eventuella bakomliggande sakrättsliga förhållanden. Samtidigt framgår det inte av registerförordningen om det finns utrymme att föreskriva nationella regler med ett sakrättsligt innehåll.

Med hänsyn till att registerförordningens bestämmelser huvudsakligen har ett registertekniskt innehåll anser regeringen att det finns ett handlingsutrymme för nationella regler på det sakrättsliga området. De nationella regler som antas måste dock utformas så att de är förenliga med registerförordningen.

Bestämmelsen i 6 kap. 3 §, som enligt sin ordalydelse reglerar vissa fall då en utsläppsrätt inte får annulleras, är otydlig i sin nuvarande utformning. Det framgår av förarbetena att avsikten är att reglera den inskränkning i kontohavarens förfoganderätt som följer av att en utsläppsrätt har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring. Ett exempel på det är att kontohavaren inte får överlämna en utsläppsrätt för att fullgöra redovisningsskyldigheten i handelssystemet, om utsläppsrätten har utmätts. Bestämmelsen skulle även kunna förstås så att kontoföringsmyndigheten inte får annullera en utsläppsrätt som kontohavaren har överlämnat för att fullgöra sin redovisningsskyldighet. Som Lagrådet har framhållit torde bestämmelsen i så fall strida mot registerförordningen, som utan att något undantag medges reglerar hur kontoföringsmyndigheten skall gå till väga när den annullerar utsläppsrätter och kyotoenheter som har överlämnats för annullering.

Det bör på ett tydligare sätt anges i 6 kap. 3 § vad inskränkningen i förfoganderätten innebär. En utsläppsrätt, utsläppsminskning eller certifierad utsläppsminskning bör inte få överlämnas för att fullgöra redovisningsskyldigheten i handelssystemet, om den har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring. En utsläppsrätt eller kyotoenhet bör inte få överlämnas för frivillig annullering enligt artikel 62 i registerförordningen, om den har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring.

Med den föreslagna ändringen bedömer regeringen att 6 kap. 3 § är i överensstämmelse med registerförordningens regler om registrering och

annullering av utsläppsrätter. Regeringen gör samma bedömning ifråga om de ovan berörda bestämmelserna i 4 kap. 11 och 12 §§. Prop. 2005/06:184

Ytterligare analys av en registrerings sakrättsliga verkningar

Lagrådet har anfört att det är angeläget att en närmare analys av en registrerings sakrättsliga verkningar kommer till stånd, vilket också framhölls av Lagrådet i ett yttrande den 21 september 2004 med anledning av en tidigare lagrådsremiss om handeln med utsläppsrätter. I det yttrandet påpekade Lagrådet att lagen om handel med utsläppsrätter inte innehåller några föreskrifter som tar sikte på dubbelöverlåtelser eller överlåtelser som i annat fall gjorts av en obehörig person. I den proposition som följde på den lagrådsremissen anfördes att med den utformning som registerförordningen får saknas möjlighet att införa nationella regler för godtrosvärv, såsom vid dubbelöverlåtelse, delvis på grund av att registersystemet innebär registreringar om förvärv i annat land än där överlåtaren har utsläppsrätten noterad (prop. 2004/05:18 s. 60).

Frågan om de sakrättsliga verkningarna av registreringar av utsläppsrätter har berörts i en promemoria som upprättats i Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet (Vissa lagändringar avseende handeln med utsläppsrätter s. 15, dnr M2005/3788/R). I promemorian anfördes att en noggrann analys av de sakrättsliga verkningarna av registreringar av utsläppsrätter möjligen skulle visa att de internationella förhållandena inte utgör ett tillräckligt starkt skäl mot en nationell reglering. Samtidigt bedöms behovet av en reglering vara litet. Statens energimyndighet har i sitt remissvar också bedömt att behovet av lagstiftning för att öka tredjemansskyddet är ringa. Inte heller i Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets rapport om erfarenheterna hittills av handelssystemet redovisas något behov av ytterligare reglering på det sakrättsliga området (Handel med utsläppsrätter, erfarenheter för införande av EU:s handelssystem, Regeringskansliets dnr M2005/2419/E).

Mot bakgrund av de erfarenheter som redovisas i promemorian och rapporten, som båda har varit föremål för en bred remiss, bedömer regeringen att det för närvarande inte finns behov av ytterligare regler för att stärka tredjemansskyddet. Om den fortsatta handeln med utsläppsrätter ändå skulle visa på ett sådant behov, får regeringen överväga åtgärder för att analysera de sakrättsliga verkningarna av registreringar av utsläppsrätter och förutsättningarna för en eventuell komplettering av de nuvarande lagbestämmelserna.

7.4 Sparande av utsläppsrätter

Regeringens förslag: Lagen om handel med utsläppsrätter kompletteras upplysningsvis med en hänvisning till bestämmelserna i EU:s registerförordning, som innebär att utsläppsrätter som inte använts under en handelsperiod skall sparas till nästa period, med början från perioden 2008–2012 till perioden 2013–2017.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte berört frågan.

Skälen för regeringens förslag: En utsläppsrätt är enligt 4 kap. 2 § lagen om handel med utsläppsrätter giltig enbart under den handelsperiod för vilken den är utfärdad. En utsläppsrätt får med andra ord inte användas under en annan period än den för vilken den är utfärdad. Bestämmelsen har sin grund i handelsdirektivet (artikel 13.1).

Handelsdirektivet innehåller även regler om möjligheten att spara tillgodohavanden mellan handelsperioder (artikel 13.2 och 13.3). Detta regleras även i artiklarna 60 och 61 i registerförordningen. För utsläppsrätter som inte använts under perioden 2005–2007 får medlemsstaterna själva bestämma om ett sparande skall vara tillåtet. För svenskt vidkommande har bestämts att det inte skall vara tillåtet att spara utsläppsrätter från perioden 2005–2007 till nästa period (prop. 2004/05:18 s. 54–56).

För kommande handelsperioder, dvs. med början från perioden 2008–2012, gäller enligt artikel 61 i registerförordningen att utsläppsrätter som inte använts under en period skall sparas till nästa handelsperiod. Registerförordningens bestämmelser innebär att de utsläppsrätter som skall sparas till nästa handelsperiod annulleras och ersätts av lika många nya utsläppsrätter (ersättande utsläppsrätter). Dessa överförs till samma konto som de tidigare utsläppsrätterna fanns på. De gamla utsläppsrätterna kommer inte att vara giltiga under den nya handelsperioden, utan enbart de nya ersättande utsläppsrätterna. Registerförordningens bestämmelser om sparande gäller för utsläppsrätter som finns på både verksamhetsutövares konton och övriga personliga konton.

Bestämmelsen i 4 kap. 2 § lagen om handel med utsläppsrätter, enligt vilken en utsläppsrätt är giltig enbart under den handelsperiod för vilken den är utfärdad, behövs även i fortsättningen. Bestämmelsen bör dock upplysningsvis kompletteras med en hänvisning till registerförordningens bestämmelser enligt vilka utsläppsrätter som inte använts under en handelsperiod skall sparas till nästa period, med början från perioden 2008–2012 till perioden 2013–2017.

7.5 Uppskattning av utsläppens storlek när en verifierad rapport inte ges in, m.m.

Regeringens förslag: Om en verksamhetsutövare inte har gett in en verifierad rapport, får tillsynsmyndigheten besluta hur stora utsläppen av koldioxid skall anses ha varit under det närmast föregående kalenderåret. Beslutet skall grundas på en uppskattning av vad som framstår som skäligt med hänsyn till det som framkommit i ärendet om verksamhetens art och omfattning. Beslutet får meddelas tidigast den 1 maj året efter det kalenderår som uppskattningen avser. Myndigheten skall innan den beslutar ge verksamhetsutövaren tillfälle att yttra sig över ett förslag till beslut.

En verksamhetsutövare som inte i rätt tid har gett in en verifierad rapport skall, om det inte är uppenbart oskäligt, betala en avgift på 20 000 kronor till staten.

Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets förslag överensstämmer i stort med regeringens. Grunderna för tillsynsmyndighetens beslut om utsläppens storlek har utformats på ett annat sätt.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt att det bör finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att uppskatta hur stora utsläppen av koldioxid har varit när en verksamhetsutövare inte ger in en verifierad rapport. *Naturvårdsverket* har invänt mot de grunder som angetts i promemorians förslag. Enligt verket bör tanken inte vara att tillsynsmyndigheten skall göra en noggrann uppskattning av anläggningens verkliga utsläpp. Verket har också framhållit att det finns en risk att verksamhetsutövaren förlitar sig på verkets möjlighet att uppskatta utsläppens storlek i stället för att på egen hand få rapporten verifierad. Det bör därför enligt verket undersökas om den uppskattade utsläppssiffran bör förenas med någon form av avgift i syfte att undvika att bestämmelsen missbrukas. *Statens energimyndighet* har med hänvisning till bestämmelsen om skönstaxering i 4 kap. 3 § taxeringslagen (1990:324) föreslagit en annan formulering av bestämmelsen. Enligt myndigheten är det viktigt att såväl lagen som eventuella föreskrifter utformas på ett sådant sätt att det inte är mer fördelaktigt för en verksamhetsutövare att få sina utsläpp skönmässigt uppskattade än att komma in med en verifierad rapport. Enligt *Sveriges Advokatsamfund* är det viktigt att tillsynsmyndigheten inte fattar beslut utan att först ha förelagt verksamhetsutövaren att ge in de uppgifter som behövs. *Kammarrätten i Sundsvall* har framhållit att bestämmelsen om spärr av konto i 6 kap. 4 § lagen om handel med utsläppsrätter behöver ändras om förslaget genomförs. *Göteborgs universitet* har anfört att det bör framgå uttryckligen av lagtexten att myndighetens beslut om storlekens utsläpp inte påverkar skyldigheten att lämna in en verifierad rapport och att det bör förtydligas vad som gäller om en för sent inlämnad verifierad rapport utvisar en annan mängd utsläpp än myndighetens beslut.

Skälen för regeringens förslag

En verksamhetsutövare skall övervaka sina utsläpp av koldioxid och varje år ge in en verifierad rapport om utsläppen till tillsynsmyndigheten. Rapporten är utgångspunkten för hur många utsläppsrätter verksamhetsutövaren skall överlämna. En verksamhetsutövare som inte har överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter skall till staten betala en avgift i förhållande till underskottet av antalet överlämnade utsläppsrätter.

Det skulle kunna inträffa att en verksamhetsutövare inte ger in någon verifierad rapport. Enligt gällande lagstiftning finns det i ett sådant fall ingen möjlighet att på något annat sätt bestämma hur stora utsläppen av koldioxid har varit under året. Det får till följd att centrala delar av handelssystemet inte kan fungera som det är tänkt. Eftersom de sammanlagda utsläppen av koldioxid inte är kända är det oklart hur många utsläppsrätter som skall överlämnas för det föregående kalenderåret. Brister uppkommer i registerföringen och i rapporteringen till Europeiska kommissionens centrala register. Det är inte heller möjligt att besluta om avgift för redovisning av ett otillräckligt antal utsläppsrätter, eftersom ett sådant beslut förutsätter att man har kännedom om hur många utsläppsrätter som skall överlämnas.

För att undvika dessa problem bör det finnas en möjlighet för tillsynsmyndigheten att uppskatta utsläppens storlek när en verksamhetsutövare inte har gett in en verifierad rapport. Statens energimyndighet och Naturvårdsverket har föreslagit att tillsynsmyndigheten ges möjlighet att fast-

ställa en skälig utsläppssiffra när en viss tid har gått efter det att den verifierade rapporten skulle ha varit myndigheten till handa. Ett liknande förslag har presenterats i departementspromemorian Vissa lagändringar avseende handeln med utsläppsrätter.

Några remissinstanser har påtalat att det skulle kunna vara fördelaktigt för en verksamhetsutövare att inte ge in en verifierad rapport och i stället förlita sig på tillsynsmyndighetens uppskattning av utsläppens storlek. Verksamhetsutövaren skulle kunna undgå kostnaderna för verifieringen.

Det finns ingen sanktion i lagen om handel med utsläppsrätter för det fallet att en verksamhetsutövare inte ger in en verifierad rapport om utsläppen. Riksdagens ombudsmän (JO) har anfört att det bör övervägas om det inte skall införas en ansvarsbestämmelse i dessa fall. JO har framhållit att enligt 8 kap. 1 § tredje punkten kan den som lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter i en rapport dömas till böter eller fängelse. Enligt JO borde även den som över huvud taget inte ger in någon rapport kunna dömas till ansvar. Liknande synpunkter har lämnats av Naturvårdsverket och Statens energimyndighet.

Med hänsyn till den verifierade rapportens betydelse för handelsystemets funktion bör det införas en sanktion för överträdelse av kravet att ge in en rapport senast den 31 mars varje år. Vid utformningen av den nya sanktionen bör beaktas att det finns ett i sak nära samband mellan kravet att lämna in en verifierad rapport och kravet att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen under ett kalenderår. Överträdelser av dessa krav är i regel enkla att fastställa. Naturvårdsverket utövar i dag tillsynen över efterlevnaden av kraven på rapportering och överlämnande av ett tillräckligt antal utsläppsrätter. För överträdelse av kravet att överlämna ett tillräckligt antal utsläppsrätter har införts bestämmelser om skyldighet att betala en avgift till staten. En sådan avgift är enklare att administrera än en sanktion av det slag som regleras i straffbestämmelserna i 8 kap. 1 § lagen om handel med utsläppsrätter. Den nya sanktionen bör också vara enkel att administrera.

Mot bakgrund av det anförda bör en verksamhetsutövare som inte i rätt tid har gett in en verifierad rapport betala en förseningsavgift till staten. Avgiften bör, med utgångspunkt från vad en förhållandevis enkel verifiering beräknas kosta, uppgå till 20 000 kronor. Avgiften bör inte betalas om det är uppenbart oskäligt.

Utöver den föreslagna avgiftsskyldigheten finns även andra faktorer som bör motverka att verksamhetsutövare förlitar sig på tillsynsmyndighetens uppskattning av utsläppens storlek. Om en verksamhetsutövare inte ger in en rapport i rätt tid skall kontoföringsmyndigheten se till att denne inte kan överlåta utsläppsrätter från sitt konto. Verksamhetsutövaren kommer att sväva i ovisshet om utsläppens storlek och hur många utsläppsrätter som skall överlämnas till dess ett beslut av tillsynsmyndigheten om utsläppens storlek har vunnit laga kraft. Först då blir det möjligt för verksamhetsutövaren att överlåta utsläppsrätter från kontot. Dessutom får ett tillstånd enligt lagen om handel med utsläppsrätter återkallas om antingen ett villkor som tillståndet är förenat med inte har följts och avvikelserna är av allvarlig art, eller om en verksamhetsutövare i annat fall allvarligt åsidosätter vad som föreskrivs om rapportering eller överlämnande av utsläppsrätter (prop. 2004/05:18 s. 90).

Om det skulle visa sig att ett stort antal verksamhetsutövare trots den föreslagna avgiftsskyldigheten inte ger in en rapport utan i stället förlitar sig på tillsynsmyndighetens uppskattning av utsläppens storlek, får regeringen överväga nödvändiga förändringar av regelsystemet.

Bestämmelsernas utformning

Remissinstanserna har haft delvis olika syn på hur bestämmelserna om tillsynsmyndighetens uppskattning av utsläppens storlek bör utformas. Statens energimyndighet har med hänvisning till bestämmelsen om skönstaxering i 4 kap. 3 § taxeringslagen (1990:324) föreslagit att tillsynsmyndigheten, om en verksamhetsutövare inte ger in en verifierad rapport, får fastställa utsläppen enligt vad som framstår som skäligt med hänsyn till vad som har kommit fram i ärendet. En jämförelse kan också göras med 19 § lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion, som hänvisar till bestämmelserna om skönsbeskattning i 11 kap. 19 § andra stycket skattebetalningslagen (1997:483).

Enligt *Lagrådet* bör en skälighetsuppskattning inte få användas som ett straff eller påtryckningsmedel för att verksamhetsutövaren brustit i sin rapporteringsskyldighet. Syftet med uppskattningen bör således inte få vara annat än att försöka uppnå det från materiell synpunkt riktigast möjliga resultatet. *Lagrådet* har därför förordat att beslutet skall grundas på en uppskattning av vad som framstår som skäligt med hänsyn till det som framkommit i ärendet om verksamhetens art och omfattning.

Regeringen delar *Lagrådets* synpunkt att skälighetsuppskattningen inte får användas för att straffa den verksamhetsutövare som inte har kommit in med en verifierad rapport. En annan sak är att regeringen har föreslagit att en förseningsavgift skall betalas vid överträdelse av kravet att ge in en rapport senast den 31 mars varje år. Men i de fall som tillsynsmyndigheten beslutar hur stora utsläppen skall anses ha varit under ett kalenderår, bör syftet vara att inom ramen för en skälighetsuppskattning nå det från materiell synpunkt riktigast möjliga resultatet. Det bör inte vara något problem för tillsynsmyndigheten, dvs. Naturvårdsverket, att ta fram tillräckligt med uppgifter om de förhållanden som främst har betydelse för utsläppen, vilket huvudsakligen bör vara verksamhetens art och omfattning samt typ och mängd av bränsle eller material. Naturvårdsverket har en bred kunskap om både de principer som ligger till grund för tilldelningen av utsläppsrätter och de regler som styr övervakningen av utsläppen. Verket har också erfarenhet av de anläggningar som omfattas av handeln med utsläppsrätter. En verksamhetsutövare som är missnöjd med tillsynsmyndighetens beslut bör kunna överklaga beslutet i domstol.

Sammanfattningsvis bör bestämmelserna utformas enligt vad *Lagrådet* har föreslagit. Om en verifierad rapport inte har getts in, bör tillsynsmyndigheten få besluta hur stora utsläppen av koldioxid skall anses ha varit under det närmast föregående kalenderåret. Beslutet bör grundas på en uppskattning av vad som framstår som skäligt med hänsyn till det som framkommit i ärendet om verksamhetens art och omfattning.

Om en verifierad rapport inte har getts in bör tillsynsmyndigheten först förelägga verksamhetsutövaren, med stöd av 7 kap. 3 § lagen om handel med utsläppsrätter, att ge in en verifierad rapport. För att tillsynsmyndighetens uppskattning av utsläppens storlek skall bli tillförlitlig bör verksamhetsutövaren även uppmanas att ge in de uppgifter om utsläppen som

behövs för att myndigheten skall kunna besluta i frågan. Om en verifierad rapport fortfarande inte har kommit in bör myndigheten ta fram ett förslag till beslut och där ange en siffra för utsläppen, som verksamhetsutövaren får möjlighet att yttra sig över.

Överlämnande av utsläppsrätter och skyldighet att betala avgift när för få utsläppsrätter har överlämnats

Det skulle kunna inträffa att en verifierad rapport ges in till tillsynsmyndigheten efter att myndigheten har beslutat om utsläppens storlek enligt de föreslagna bestämmelserna. Om en verifierad rapport ges in innan ett beslut om utsläppens storlek har vunnit laga kraft, bör det antal utsläppsrätter som skall överlämnas motsvara de sammanlagda utsläppen enligt rapporten. Om däremot tillsynsmyndighetens beslut har vunnit laga kraft, bör beslutet vara styrande för hur många utsläppsrätter som skall överlämnas.

Enligt 6 kap. 1 § första stycket lagen om handel med utsläppsrätter är en verksamhetsutövare skyldig att överlämna utsläppsrätter trots att en verifierad rapport inte har getts in i tid. Utsläppsrätsregistret är utformat så att en verksamhetsutövare kan överlämna utsläppsrätter innan utsläppen av koldioxid är verifierade. En verksamhetsutövare skulle i en sådan situation kunna överlämna fler utsläppsrätter än vad som krävs enligt tillsynsmyndighetens beslut om utsläppens storlek, som kan meddelas först i ett senare skede. Kontoföringsmyndigheten torde av register-tekniska skäl inte kunna föra tillbaka de överlämnade utsläppsrätterna till verksamhetsutövarens konto när utsläppen av koldioxid har fastställts. Verksamhetsutövaren kommer dock att kunna tillgodoräkna sig överskottet av antalet överlämnade utsläppsrätter vid redovisningen av utsläppsrätter för nästa kalenderår. Verksamhetsutövaren kommer då alltså att vara skyldig att överlämna något färre utsläppsrätter än vad som motsvarar utsläppen av koldioxid under detta kalenderår. Ett sådant tillgodoräknande torde dock, enligt det nuvarande registersystemet, inte vara möjligt om en verksamhetsutövare vid den sista redovisningen under en handelsperiod överlämnar ett för stort antal utsläppsrätter, vilket inträffar första gången våren 2008. Det får dock antas att företagen då har skaffat sig sådana rutiner för övervakning, rapportering och överlämnande av utsläppsrätter att det nu beskrivna problemet kan undvikas utom i mycket speciella fall.

En avgift skall enligt gällande bestämmelser betalas när en verksamhetsutövare inte har överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter. Om utsläppen av koldioxid ännu inte har verifierats kan en verksamhetsutövare undvika avgiftsskyldigheten genom att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen av koldioxid enligt verksamhetsutövarens egen preliminära bedömning. Om det i ett senare skede skulle visa sig att utsläppen har varit något större, skall verksamhetsutövaren betala en avgift i förhållande till underskottet av antalet överlämnade utsläppsrätter.

Spärr av konto när en verifierad rapport inte har getts in

Kontoföringsmyndigheten skall enligt 6 kap. 4 § lagen om handel med utsläppsrätter se till att en verksamhetsutövare som inte har gett in en verifierad rapport inte kan överlåta utsläppsrätter från sitt konto så länge rapporten inte föreligger. Bestämmelsen bör följdändras med anledning

av förslaget om att införa en möjlighet för tillsynsmyndigheten att i ett sådant fall uppskatta utsläppens storlek. Spärren på verksamhetsutövarns konto bör i fortsättningen finnas kvar så länge det inte finns en verifierad rapport eller ett lagakraftvunnet beslut av tillsynsmyndigheten om utsläppens storlek.

7.6 Överklagande till miljödomstolen i stället för till allmän förvaltningsdomstol

Regeringens förslag: Allmän förvaltningsdomstol skall inte längre pröva vissa överklaganden enligt lagen om handel med utsläppsrätter. Samtliga överklaganden skall i stället prövas av miljödomstolen och, i sista hand, Miljööverdomstolen.

Äldre bestämmelser om överklagande och prövningstillstånd gäller för domar och beslut som har meddelats före den 1 juli 2006 eller som en allmän förvaltningsdomstol meddelar efter den 30 juni 2006.

Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets förslag överensstämmer i stort med regeringens. Myndigheterna har dock inte föreslagit att kontoföringsmyndighetens överklagbara beslut skall överklagas hos miljödomstolen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Miljööverdomstolen)*, flera miljödomstolar och flera länsstyrelser, har tillstyrkt förslaget. *Stockholms tingsrätt (miljödomstolen)* har tillstyrkt ändringen i sak men påpekat att miljödomstolen kanske inte klarar av att inom rimlig tid avgöra dessa mål utan en betydande resursförstärkning. *Domstolsverket* har anfört att det finns skäl att överväga om överprövningen bör koncentreras till miljödomstolarna och Miljööverdomstolen. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* har anfört att det är olyckligt att samma frågeställning kan komma att prövas av olika rättsinstanser beroende på om den behandlas i ett tillstånds- eller tilldelningsbeslut. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har anfört att det är angeläget att man överväger förslaget om att såväl Naturvårdsverkets som länsstyrelsernas beslut skall överklagas till miljödomstolarna. *Statskontoret* har instämt i de principiella argumenten men inte kunnat bedöma om den nuvarande instansordningen verkligen skapar problem i praktiken eller om en förändring skulle skapa andra problem.

Skälen för regeringens förslag: I 9 kap. 1–4 §§ lagen om handel med utsläppsrätter anges vilka beslut som får överklagas. Vissa beslut överklagas hos miljödomstolen, medan andra beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I förarbetena anfördes att den föreslagna instansordningen bygger på tanken att länsstyrelsernas tillståndsbeslut kan föra med sig miljöbedömningar, medan Naturvårdsverkets tilldelningsbeslut utgör allmänna förvaltningsärenden. Det anfördes samtidigt att förslagen avser instansordningen vid igångsättningen av handelssystemet och att fortsatta överväganden i lagstiftningsarbetet kring handelssystemet kan leda till att en annan utformning av instansordningen är lämpligare (prop. 2003/04:132 s. 33).

Enligt Statens energimyndighet och Naturvårdsverket finns det flera argument för att samla överprövningarna av beslut om tillstånd, tilldelning och tillsyn hos miljödomstolarna och Miljööverdomstolen. Remiss-

instanserna är positiva till en sådan förändring av instansordningen. Kammarrätten i Sundsvall har dock efterfrågat ytterligare analyser av konsekvenserna av att flytta överklagade mål från förvaltningsdomstol till miljödomstol.

Det finns flera skäl för att låta miljödomstolarna pröva överklaganden av Naturvårdsverkets tilldelnings- och tillsynsbeslut. Miljödomstolarnas erfarenheter av miljörättsliga och tekniska bedömningar gör dem lämpliga för överprövning av inte enbart tillståndsfrågor utan även tilldelnings- och tillsynsfrågor. Miljödomstolarna har också erfarenhet av de anläggningar som omfattas av handelssystemet. Flera frågor som aktualiseras i prövningarna har kopplingar till prövningar som görs inom ramen för miljöbalken. De frågor som prövas i tillståndsärenden hänger också delvis samman med frågor som prövas i tilldelnings- och tillsynsärenden. Genom att samla prövningarna hos miljödomstolarna skapas bättre förutsättningar för en sammanhållen praxis i närliggande frågor. För det talar även det förhållandet att endast få beslut enligt lagen om handel med utsläppsrätter hittills har överklagats till domstol.

Av de nuvarande bestämmelserna i 9 kap. framgår det vilka beslut av länsstyrelserna (1 §), Naturvårdsverket (2 §) respektive Statens energimyndighet (3 §) som får överklagas. Förslaget i rapporten omfattar enbart Naturvårdsverkets beslut. Det finns dock skäl att även flytta överprövningen av Statens energimyndighets beslut till miljödomstolen. De beslut som får överklagas enligt 3 § är förhållandevis okomplicerade i sak. Miljödomstolen prövar redan enligt gällande lagstiftning liknande frågor. Genom att låta miljödomstolen överpröva även Statens energimyndighets beslut uppnås den fördelen att samtliga överklaganden enligt lagen om handel med utsläppsrätter prövas av miljödomstolen.

Sammanfattningsvis bör överprövningen av både Naturvårdsverkets och Statens energimyndighets beslut i fortsättningen handhas av miljödomstolen.

Följande bör gälla övergångsvis i fråga om överklagande av de beslut som flyttas över till miljödomstol. Om Naturvårdsverket eller Statens energimyndighet har fattat ett beslut före lagens ikraftträdande bör beslutet överklagas enligt de äldre bestämmelserna hos allmän förvaltningsdomstol. Om beslutet däremot fattas efter lagens ikraftträdande bör beslutet överklagas hos miljödomstolen. I de senare fallen kommer överklagande i sista hand att kunna ske hos Miljööverdomstolen (jfr 9 kap. 1 § andra meningen lagen om handel med utsläppsrätter som hänvisar till miljöbalkens bestämmelser om överklagande av miljödomstolens domar och beslut).

Äldre bestämmelser bör gälla i fråga om överklagande när en allmän förvaltningsdomstol meddelar en dom eller ett beslut efter lagens ikraftträdande. Det innebär att sådana avgöranden kommer att kunna överklagas hos kammarrätten och, i sista hand, Regeringsrätten.

Regeringens bedömning: Det svenska handelssystemet bör under perioden 2008–2012 omfatta de anläggningar som omfattas av systemet under perioden 2005–2007 samt ytterligare vissa förbränningsanläggningar inom industrin. Handelssystemet bör inte utvidgas till att omfatta någon annan växthusgas än koldioxid.

De administrativa kostnaderna bör särskilt för små anläggningar begränsas så långt det är möjligt.

FlexMex2-utredningens bedömning överensstämmer i stort med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet, 26 remissinstanser, har tillstyrkt FlexMex2-utredningens bedömning att Sverige inte ensidigt bör införa transportsektorn i handelssystemet till perioden 2008–2012. *Statskontoret* har anfört att frågan om att ensidigt införa transportsektorn i systemet inte bör avfärdas slutligt redan nu. *Konjunkturinstitutet* har anfört att beräkningar tyder på att kostnaden för transportsektorn och samhällsekonomin som helhet blir lägre vid ett ensidigt införande jämfört med att vänta till dess att alla EU-länderna beslutar om att införa transportsektorn i handelssystemet.

En övervägande majoritet, 22 remissinstanser, har tillstyrkt FlexMex2-utredningens bedömning att Sverige inte ensidigt bör införa ytterligare växthusgaser i handelssystemet till perioden 2008–2012. Ingen remissinstans har förespråkat ett ensidigt svenskt införande av ytterligare gaser till perioden 2008–2012.

Svensk Energi har anfört att det under perioden 2008–2012 bör vara frivilligt för verksamhetsutövarna att inkludera anläggningar som är mindre än 20 megawatt och anslutna till ett fjärrvärmenät, eftersom lite tyder på att koldioxidskatten kommer att tas bort för de anläggningar som omfattas av handeln med utsläppsätter. *Statskontoret* har anfört att det är svårt att på kort tid göra en förändring av EU:s regelverk för att undanta små anläggningar men att detta inte är ett rimligt skäl för att avstå från att försöka. Enligt *Svenskt Näringsliv* och *Volvo* bör man arbeta för att undanta mindre anläggningar från handelssystemet.

Skälen för regeringens bedömning

Generellt sett är det för handelssystemets effektivitet positivt om handeln kan utvidgas till att omfatta fler länder, sektorer och växthusgaser. Varje sådan utvidgning innebär att systemets kostnadseffektivitet ökar och att det för en given resursinsats blir möjligt att uppfylla mer långtgående åtaganden.

Andra sektorer och växthusgaser

Inför perioden 2008–2012 får en medlemsstat ensidigt inkludera ytterligare växthusgaser och anläggningar i handelssystemet. FlexMex2-utredningen har bedömt att denna möjlighet inte bör utnyttjas för andra gaser än koldioxid och inte heller för transportsektorn eller övriga sektorer som bidrar till utsläppen av koldioxid (den s.k. övrigsektorn).

Regeringen delar bedömningen att fler sektorer för närvarande inte bör införas i handelssystemet. Tiden är alltför knapp för att genomföra en sådan förändring inför handelsperioden 2008–2012. Det behövs ytterligare analyser av konsekvenserna av att införa fler sektorer i handelssystemet. För transportsektorns del är det också oklart om den nuvarande utformningen av handelsdirektivet medger en s.k. uppströmsansats, dvs. att kravet på redovisning av utsläppsrätter läggs på den som importerar eller distribuerar bränslet, vilket skulle behövas för att inkludera hela transportsektorn.

Regeringen delar också FlexMex2-utredningens bedömning att fler växthusgaser för närvarande inte bör införas i handelssystemet. Med hänsyn till att handel med utsläppsrätter är förenad med stora ekonomiska värden måste höga krav ställas på en korrekt rapportering av utsläppen. I dag är beräkningar av och statistik över utsläpp av andra växthusgaser än koldioxid ofta förknippade med stor osäkerhet.

Europeiska kommissionen skall senast den 30 juni 2006 sammanställa en rapport om erfarenheterna av handelssystemet. Kommissionen kan i rapporten komma att föreslå en ändring av handelsdirektivet så att det omfattar ytterligare sektorer och växthusgaser, bl.a. den kemiska industrin, aluminiumindustrin och transportsektorn, i syfte att öka systemets ekonomiska effektivitet. De förändringar som kan bli aktuella avser i första hand perioden 2013–2017. I avsnitt 10 redovisas regeringens bedömning av vilka prioriteringar som bör göras inför denna period.

Anläggningar som bör omfattas av handelssystemet perioden 2008–2012

Vid årsskiftet 2005/2006 hade 712 anläggningar i Sverige tillstånd att släppa ut koldioxid. Naturvårdsverket har i en rapport bedömt att ytterligare ett tiotal anläggningar kan komma att omfattas av handelssystemet under perioden 2005–2007 (Anmälan angående Naturvårdsverkets beslut om tilldelning av utsläppsrätter för första handelsperioden 2005–2007, Regeringskansliets dnr M2005/6614/E). I följande tabell redovisas hur anläggningarna i handelssystemet fördelar sig mellan olika verksamhets-kategorier.

Förbränningsanläggningar	611
- varav el- och fjärrvärme	507
- varav i industrin	104
Mineraloljeraffinaderier	5
Järn och stålindustri	18
- varav rostning och sintring av järnmalm	3
- varav tillverkning av järn och stål	15
Mineralindustri	20
- varav tillverkning av cementklinker	3
- varav tillverkning bränd kalk	8
- varav tillverkning av glas och glasull	4
- varav tillverkning av keramiska produkter	5
Massa- och papperstillverkning	58
Summa	712

Figur 3 Anläggningar med tillstånd till utsläpp av koldioxid per den 31 december 2005

Erfarenheterna av genomförandet av handelsdirektivet har visat att det finns skillnader mellan medlemsstaterna med avseende på vilka förbrän-

ningsanläggningar som omfattas av handelssystemet. Skillnaderna gäller förbränningsprocesser där den genom förbränning genererade värmen används direkt i en tillverkningsprocess. Sådana processer finns inom bl.a. den kemiska industrin, järn- och stålindustrin, verkstadsindustrin, livsmedelsindustrin och träindustrin. I Sverige, liksom i merparten av de övriga medlemsländerna, är dessa industriella förbränningsprocesser inte inkluderade i systemet.

För att undvika en snedvridning av konkurrensen inom EU är det önskvärt att harmonisera reglerna om vilka förbränningsprocesser som ingår i handelssystemet. Europeiska kommissionen har i sin vägledning för upprättandet av de nationella fördelningsplanerna för perioden 2008–2012, KOM(2005)703, redovisat hur kommissionen avser att bedöma planerna med avseende på bl.a. vilka förbränningsanläggningar som omfattas av handelssystemet. Kommissionen framhåller att medlemsstaterna – utöver förbränningsprocesser förknippade med produktion av el, ånga, hetvatten och varmvatten (undantaget förbränning av hushållsavfall och farligt avfall) – bör inkludera förbränningsprocesser förknippade med krackrar, kimirökstillverkning, fackling, ugnar (inklusive stenullstillverkning) och integrerade stålverk (inklusive valsverk, återvärmare, glödgningsugnar och betningsanläggningar). Vägledningen är inte rättsligt bindande, men kommissionen avser att vidta alla erforderliga åtgärder för att undvika betydande avsteg från sin tolkning.

Mot bakgrund av kommissionens vägledning bedömer regeringen att ytterligare vissa förbränningsanläggningar i industrin, med en enskild eller sammanlagd installerad tillförd effekt överstigande 20 megawatt, bör inkluderas i handelssystemet från och med perioden 2008–2012. Naturvårdsverket har i en rapport bedömt vilka anläggningar och utsläpp som skulle beröras om Sverige skulle tillämpa en bredare tolkning av begreppet förbränningsprocess (Konsekvenser av en breddad definition av begreppet förbränningsanläggning inom EU:s system för handel med utsläppsrätter, Regeringskansliets dnr M2005/4705/E). Mot bakgrund av denna undersökning bedömer regeringen att en utvidgning av handelssystemet till att omfatta fler förbränningsanläggningar inom industrin torde beröra cirka 35 anläggningar. Av dessa ingår 23 anläggningar redan i handelssystemet eftersom de producerar el, ånga, hetvatten eller varmvatten som ger upphov till koldioxidutsläpp. De samlade utsläppen som skulle tillkomma jämfört med dagens situation bedöms uppgå till cirka 1–2 miljoner ton koldioxid per år. De största tillkommande utsläppsvolymererna finns i järn- och stålindustrin, övrig metallindustri samt kemiindustrin. De flesta tillkommande verksamheterna och anläggningarna återfinns inom järn- och stålindustrin. Även ytterligare verksamheter och utsläpp i livsmedelsindustrin, stenullstillverkning, fordonsindustrin och trävaruindustrin skulle omfattas med en bredare tolkning av begreppet förbränningsanläggning. Regeringen avser att meddela föreskrifter om innebörden av begreppet förbränningsanläggning under andra handelsperioden 2008–2012.

I princip bör fler anläggningar och utsläppskällor i systemet möjliggöra en effektivare styrning mot lägre utsläpp av växthusgaser inom EU. En viktig fråga även vid en harmoniserad tillämpning inom EU är konkurrenssituationen gentemot företag utanför EU. Vissa av de anläggningar som tillkommer vid en bred tolkning av begreppet förbrännings-

anläggning kan antas konkurrera på en global marknad. Detta förhållande gäller även en del av de industrianläggningar som redan ingår i handelssystemet.

Anläggningar med små utsläpp

Inom EU diskuteras även frågan om en regel bör införas i handelsdirektivet så att små anläggningar inte behöver delta i handelssystemet. Skälet är den höga administrativa kostnaden för företagen i förhållande till nyttan av att ha dem med i systemet.

Sverige har för perioden 2005–2007 valt att ensidigt införa drygt 260 små hetvattenpannor med en kapacitet understigande 20 megawatt som är anslutna till fjärrvärmenät med en totalt installerad effekt över 20 megawatt. Det huvudsakliga syftet har varit att ha samma styrning inom ett och samma fjärrvärmenät och att undvika gränsdragningsproblem och incitament att anpassa pannstorleken efter regelverket. Naturvårdsverket har i en rapport uppskattat att de administrativa kostnaderna för dessa anläggningar i snitt kan uppgå till cirka 25 000 kronor per år och anläggning (Möjligheter att minska den administrativa bördan för små företag som omfattas av systemet om handel med utsläppsrätter, Regeringskansliets dnr M2005/4704/E).

Enligt regeringens bedömning kvarstår skälen för att låta de ifrågasvarande anläggningarna omfattas av handelssystemet. Vissa av de administrativa kostnaderna är av engångskaraktär. Det gäller kostnaderna för ansökan om tillstånd att släppa ut koldioxid, för att öppna konto i utsläppsrättsregistret och för att etablera rutiner för att mäta, övervaka och rapportera utsläpp.

De kostnader som återstår och som är av återkommande karaktär kan till övervägande del hänföras till övervakning, rapportering och verifiering av utsläppsrapporten. För små anläggningar kan kostnaderna vara förhållandevis stora. Det är angeläget att i största möjliga utsträckning minska dessa kostnader. Vissa regler har redan förenklats, men det vore önskvärt att minska de administrativa kostnaderna ytterligare. Företrädare för regeringen och Naturvårdsverket, som ansvarar för dessa frågor, deltar därför aktivt i den nu pågående översynen av EU:s regler för övervakning och rapportering. Ett område som särskilt bör uppmärksammas är de administrativa kostnaderna för biobränsleeldade anläggningar som enligt handelsdirektivet måste rapportera sin förbrukning av biobränslen.

9 Principer för tilldelning av utsläppsrätter för perioden 2008–2012

Prop. 2005/06:184

9.1 Antalet utsläppsrätter att fördela under perioden 2008–2012

Regeringens förslag: För handelsperioden 2008–2012 skall utsläppsrätter fördelas i enlighet med de principer som redovisas i avsnitten 9.1–9.4.

Regeringens bedömning: Tilldelningen av utsläppsrätter bör under perioden 2008–2012 vara mindre än de beräknade utsläppen i den handlande sektorn under den perioden. Tilldelningen skall stämma överens med handelsdirektivets kriterier för nationella fördelningsplaner och bör beakta det nationella klimatmålet. I föreskrifterna om tilldelning av utsläppsrätter bör anges ett högsta antal utsläppsrätter som får fördelas för perioden 2008–2012.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

I avsnitt 7.2 föreslås att regeringen bemyndigas att i enlighet med principer som riksdagen godkänner och med beaktande av handelsdirektivet meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter. Bemyndigandet har utformats enligt vad *Lagrådet* har föreslagit. För handelsperioden 2008–2012 bör utsläppsrätter fördelas i enlighet med de principer som redovisas i avsnitten 9.1–9.4.

Enligt handelsdirektivet skall Europeiska kommissionen granska den nationella fördelningsplanen och dess uppgifter om den sammanlagda mängden fördelade utsläppsrätter. Kommissionen kan avslå planen om den inte uppfyller kriterierna i bilaga 3 till direktivet (jfr prop. 2003/04:31 s. 19–23). Den sammanlagda mängden fördelade utsläppsrätter skall enligt direktivets kriterier bl.a. stämma överens med medlemsstatens skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt EU:s bördefördelning och åtagandet i Kyotoprotokollet, varvid hänsyn skall tas till utsläppen i den icke-handlande sektorn samt nationell energipolitik. Tilldelningen bör även stämma överens med den nationella klimatstrategin. Det sammanlagda antalet utsläppsrätter som fördelas skall inte vara större än vad som kan förväntas behövas för en strikt tillämpning av direktivets kriterier. Vidare skall den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas stämma överens med bedömningen av faktiska och planerade framsteg mot uppfyllandet av EU:s bördefördelning.

För Sveriges del innebär åtagandet i Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning att utsläppen av växthusgaser inte får överstiga antalet tilldelade utsläppsenheter (s.k. assigned amount units), som uppgår till 104 procent av 1990 års utsläppsnivå. I Kyotoprotokollet tilldelas varje part med ett kvantitativt åtagande ett utsläppsutrymme (tilldelad mängd). Parterna kan, om de så önskar, överlåta delar av detta utsläppsutrymme sinsemellan. En part vars utsläpp är lägre än den tilldelade mängden kan överlåta motsvarande utrymme till en annan part vars tilldelade mängd då ökar. Parterna kan alltså genom överlåtelser av tilldelade utsläpps-

enheter förändra den tilldelade mängden. Den tilldelade mängden stäms sedan av mot de faktiska utsläppen inom landet. Parter med kvantitativa åtaganden kan även använda Kyotoprotokollets flexibla mekanismer för att uppfylla åtagandet. Enligt Europeiska kommissionens vägledning för de nationella fördelningsplanerna, KOM(2003)830, bör kriterierna i bilaga 3 till handelsdirektivet tolkas som att den totala tilldelningen i en medlemsstat skall stå i relation till nationella åtgärder utanför den handlande sektorn samt nationellt utnyttjande av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer för uppfyllandet av EU:s bördefördelning. Den totala tilldelningen bör dock enligt vägledningen vara förenlig med redan existerande, allmänt tillgängliga och objektiva bedömningar av faktiska och beräknade framtida utsläpp.

Beräknade utsläpp

Som en del i underlaget till 2004 års klimatpolitiska kontrollstation (Sveriges klimatstrategi – Kontrollstation 2004, Regeringskansliets dnr M2004/2193/Mk) har Statens energimyndighet och Naturvårdsverket gemensamt redovisat projektioner för utsläpp av växthusgaser i Sverige 2010. Sedan underlaget till kontrollstation 2004 presenterades har vissa grundförutsättningar för prognoserna ändrats. En förändring är att den makroekonomiska utvecklingen sett annorlunda ut de senaste åren, främst genom att den ekonomiska tillväxten varit högre inom den energiintensiva industrin och verkstadsindustrin än vad man tidigare utgått från. Vidare har den senaste tidens utveckling på den internationella oljemarknaden föranlett nya antaganden om oljepriser och bedömningar av framtida bränsleanvändning och därmed utsläpp av koldioxid. Dessutom gjordes den ursprungliga projektionen innan det fanns en klar bild av handelssystemets omfattning i Sverige. Till det kommer att utsläppsstatistiken, som ligger till grund för prognosens basår (1990 och 2000), har uppdaterats inför 2006 års utsläppsinventering som ligger till grund för fastställande av Sveriges tilldelade mängd enligt Kyotoprotokollet.

Statens energimyndighet och Naturvårdsverket redovisade i december 2005 en uppdatering av 2004 års prognos för utsläppen av växthusgaser 2010 (Uppdatering av 2004 års prognos för utsläpp av växthusgaser 2010, Regeringskansliets dnr M2005/6606/E). Uppdateringen tar främst sikte på den handlande sektorn, dvs. de verksamheter i Sverige som omfattas av handelssystemet under perioden 2005–2007. Myndigheterna har inte utarbetat en helt ny projektion utan i stället gjort känslighetsanalyser av den justerade kontrollstationsprognosen.

Enligt den känslighetsanalys som myndigheterna anser bäst speglar en tänkbar utveckling till 2010 – med förutsättningar om hög ekonomisk tillväxt och höga oljepriser – bedöms de samlade utsläppen av växthusgaser i Sverige 2010 bli 71,1 miljoner ton koldioxidekvivalenter, vilket är något lägre än de 71,8 miljoner ton som kontrollstationsberäkningarna indikerade. Att den uppdaterade bedömningen ger en relativt liten förändring beror främst på att de ändrade antagandena påverkar prognosen i motsatta riktningar (utsläppsökande respektive utsläppsminskande). På sektornivå bedöms utsläppen från el- och värmeproduktion bli lägre i den uppdaterade prognosen medan utsläppen från järn- och stålindustrin inklusive pelletsverk ökar. Sammantaget bedöms utsläppen 2010 uppgå

till 46,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter i den icke-handlande sektorn och 24,8 miljoner ton koldioxid i den handlande sektorn.

I Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets uppdaterade projek- tion av koldioxidutsläppen 2010 i den handlande sektorn har viss hänsyn tagits till vad som kommit fram i Naturvårdsverkets studie om nya deltagare i handelssystemet, dvs. nya och utbyggda anläggningar, under perioden 2008–2012 (Kartläggning av nya deltagare för perioden 2008–2012, Regeringskansliets dnr M2006/1171/E). Myndigheterna har i pro- jektionen beaktat de uppskattade utsläppen från planerade nya anlägg- ningar och utbyggnad av produktionskapacitet där miljöprövningen pågår eller nyligen har avslutats. Regeringen har kännedom om omfattande investeringsplaner inom bl.a. raffinaderi- och mineralindustrin som bedöms ge upphov till koldioxidutsläpp om högst 1,0 miljon ton per år under perioden 2008–2012. Dessa utsläpp bör läggas till myndigheternas uppdaterade utsläppsprojektion. De samlade beräknade utsläppen i den handlande sektorn 2010 skulle då kunna uppgå till närmare 26 miljoner ton koldioxid.

Regeringen bedömer att handelssystemet bör utvidgas till att omfatta ytterligare några förbränningsanläggningar under perioden 2008–2012 (jfr avsnitt 8). En sådan förändring har inte kunnat beaktas i Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets uppdaterade utsläppsprojektion. Utsläppen i den handlande sektorn bedöms därför bli större än vad som framgår av den uppdaterade projektionen, samtidigt som utsläppen i den icke-handlande sektorn bedöms bli mindre. Utifrån Naturvårdsverkets analys av vilka anläggningar som skulle beröras av en vidgad definition av begreppet förbränningsanläggning (Konsekvenser av en breddad definition av begreppet förbränningsanläggning inom EU:s system för handel med utsläppsrätter, Regeringskansliets dnr M2005/4681/E) samt dataunderlag för Sveriges fördelningsplan för perioden 2005–2007, har en preliminär uppskattning gjorts av tillkommande utsläpp i den hand- lande sektorn. Enligt denna bör ungefär 1,3 miljoner ton koldioxid läggas till utsläppen i den handlande sektorn historiskt sett vid en utvidgning av den handlande sektorn med fler industriella förbränningsprocesser. Enligt preliminära uppskattningar från Statens energimyndighet och Natur- vårdsverket skulle en utvidgad omfattning av den handlande sektorn medföra en ökning av prognosen för 2010 med ungefär 1,5 miljoner ton koldioxid. De samlade utsläppen i den handlande sektorn 2010 skulle enligt dessa framtidsbedömningar uppgå till ungefär 27 miljoner ton koldioxid. Utsläppen i den icke-handlande sektorn 2010 har av myndig- heterna uppskattats till knappt 45 miljoner ton koldioxidekvivalenter. I figur 4 sammanfattas historiska och projicerade utsläpp i de handlande och icke-handlande sektorerna samt genomsnittliga utsläppsnivåer 2008–2012 enligt åtagandet i Kyotoprotokollet och enligt det nationella klimat- målet. Det går inte att mer precist bedöma hur stora utsläppen i den handlande sektorn blir 2010 utan ytterligare analys. Det bör tilläggas att projektioner med nödvändighet är osäkra. Resultaten påverkas av modellerna som används, ingångsdata och olika antaganden.

År	Handlande sektorn	Icke-handlande sektorn	Totalt Sverige
Utsläpp 1990	–	–	72,4
Utsläpp 2000	21,2	47,2	68,4
Projektion 2010	27,1	44,8	71,9
Kyotoåtagande 2008–2012	–	–	75,3
Nationellt klimatmål 2008–2012	–	–	69,5

Figur 4 Utsläpp av växthusgaser i de handlande och icke-handlande sektorerna, Sveriges åtagande i Kyotoprotokollet och det nationella klimatmålet (miljoner ton koldioxidekvivalenter per år)

Bedömning av tak för tilldelning av utsläppsrätter

I Europeiska kommissionens första vägledning för fördelningsplanerna, KOM(2003)830, anges bl.a. att den totala mängden utsläppsrätter som fördelas för en period skall stämma överens med bedömningen av faktiska och planerade framsteg mot uppfyllandet av EU:s bördefördelning. Sverige har genom åtagandet i Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning en tilldelad mängd på 75,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år som ett medelvärde för perioden 2008–2012. Genom tillgodoräknande av koldioxidupptag i växtlighet om 2,12 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år och tillgodohavanden från statliga investeringar i projektbaserade mekanismer om ungefär 1 miljon ton koldioxidekvivalenter per år blir utsläppsutrymmet drygt 78 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år under perioden 2008–2012. En del av Sveriges tilldelade mängd delas ut i form av utsläppsrätter till företagen i det europeiska handelssystemet. Om utsläppen av växthusgaser i den icke-handlande sektorn utvecklas i enlighet med prognos återstår ett utrymme på upp till 32–33 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år för den handlande sektorn utan att åtagandet i Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning äventyras.

I kommissionens meddelande om riktlinjerna för fördelningsplanerna för handelsperioden 2008–2012, KOM(2005)703, anges att handelssystemets potential bör utnyttjas bättre för att åtagandena i Kyotoprotokollet skall kunna nås kostnadseffektivt. Kommissionen anger att taket för handelsperioden 2005–2007 är en referenspunkt för fastställandet av den sammanlagda mängden fördelade utsläppsrätter för perioden 2008–2012, både på EU-nivå och på medlemsstatsnivå. Enligt kommissionen gör kriterium 1 i bilaga 3 till handelsdirektivet, som rör medlemsstaternas skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt Kyotoprotokollet, att en del medlemsstater måste sänka taket jämfört med perioden 2005–2007. Andra stater måste behålla taket för perioden 2005–2007 för att fördelningsplanen, enligt kriterium 3 i bilaga 3 till handelsdirektivet, skall stämma överens med potentialen för minskade utsläpp. Den genomsnittliga tilldelningen på EU-nivå bör därför enligt kommissionen vara lägre under perioden 2008–2012 än under perioden 2005–2007. Kommissionens övergripande vägledning är dock att en kombination av ekonomisk och teknisk potential att minska utsläppen i den handlande sektorn sätter en övre gräns för tilldelningen. Vid granskningen av fördelningsplanerna kommer kommissionen i samarbete med medlemsstaterna att göra bedömningar av senare tids utveckling av faktiska och beräknade utsläpp,

från 1990 till och med perioden 2008–2012. Enligt kommissionens vägledning från 2003 kommer kommissionen att anse att en fördelningsplans överensstämmelse med de bedömningar som gjorts i fråga om de faktiska och beräknade utsläppen är säkerställd, om det totala antalet fördelade utsläppsrätter inte är större än vad som skulle vara nödvändigt om man beaktar de bedömningar som gjorts i fråga om de faktiska och beräknade utsläppen. I Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets beräkning av utsläppen 2010 har hänsyn tagits till den ekonomiska utvecklingen och de tekniska och ekonomiska förutsättningarna att minska utsläppen. Sammantaget innebär detta att ovan nämnda utsläppsprojektion om cirka 27 miljoner ton koldioxid per år skulle kunna godkännas av kommissionen som en övre gräns för tilldelningen till den handlande sektorn.

Statens energimyndighet och Naturvårdsverket har i rapporten Sveriges Klimatstrategi – Kontrollstation 2004 bedömt att en något lägre tilldelning än de prognostiserade utsläppen för den handlande sektorn under en handelsperiod är samhällsekonomiskt motiverad.

Regeringens bedömning beträffande det sammanlagda antalet utsläppsrätter att fördela utgår från handelsdirektivets kriterier och kommissionens vägledning för utformningen av de nationella fördelningsplanerna. Regeringen tar även hänsyn till den begränsade potentialen att ytterligare begränsa utsläppen av koldioxid inom den handlande sektorn utöver vad som redan beaktats i de senaste beräkningarna av Statens energimyndighet och Naturvårdsverket (Möjligheter att reducera koldioxidutsläpp – En bedömning av el- och värmeproduktionssektorn, Bedömning av möjligheten att minska utsläppen av fossil koldioxid från de industrisektorer som ingår i systemet för handel med utsläppsrätter, Regeringskansliets dnr M2005/6605/E).

Regeringen bedömer mot bakgrund av det anförda och med beaktande av det nationella klimatmålet att tilldelningen av utsläppsrätter för perioden 2008–2012 bör vara mindre än de beräknade utsläppen från den handlande sektorn under perioden. Det bör vara möjligt att vid behov begränsa tilldelningen så att den sammantaget inte överskrider det högsta antalet utsläppsrätter som får fördelas enligt föreskrifterna (jfr avsnitten 7.2 och 9.3).

Det nationella klimatmålet skall klaras

Med hänsyn till dels oklarheten i fråga om vilka ytterligare förbränningsanläggningar som bör omfattas av handelssystemet, dels prognosers inneboende osäkerheter avser regeringen att analysera frågan om 2010 års utsläpp ytterligare innan regeringen slutligt bestämmer det högsta antalet utsläppsrätter som får fördelas under perioden 2008–2012. Som framgår av Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets redovisade utsläppsprognoser från december 2005 finns en risk att det nationella klimatmålet (minus 4 procent till 2008–2012) inte helt kommer att nås. Regeringen är fast besluten att målet skall nås. Regeringen lägger samtidigt med denna proposition fram ett antal andra propositioner som innehåller förslag på åtgärder inom olika sektorer för att minska utsläppen. Det gäller bl.a. transportsektorn och bebyggelsesektorn. Regeringen avser att ge i uppdrag till Statens energimyndighet att snarast göra en aktuell utsläppsprognos för 2010 som inkluderar de av regeringen föreslagna åtgärderna. När det gäller den handlande sektorn skall tilldel-

ningen av utsläppsrätter stå i samklang med det nationella klimatmålet. Inriktningen är att tilldelningen inte skall överskrida tilldelningen under perioden 2005–2007, dock med hänsyn tagen till systemets vidgade omfattning. Industrins konkurrenskraft skall värnas. Energisektorn bör ges en mer restriktiv tilldelning, dock bör konkurrenssituationen för torven särskilt beaktas. Såvida regeringen, i den nationella fördelningsplan som skall lämnas till Europeiska kommissionen senast den 30 juni 2006, beslutar att öka tilldelningens storlek skall regeringen återkomma till riksdagen med nya åtgärder i budgetpropositionen. Dessa nya åtgärder skall motsvara den ökade tilldelningens storlek.

9.2 Möjligheten att fördela utsläppsrätter mot betalning

Regeringens bedömning: Utsläppsrätter bör fördelas gratis till både befintliga anläggningar och nya deltagare under perioden 2008–2012.

FlexMex2-utredningens bedömning: Enligt FlexMex2-utredningen bör regeringen verka för att handelsdirektivet ändras så att det blir obligatoriskt att under perioden 2008–2012 fördela tio procent av utsläppsrätterna genom försäljning på marknaden.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt utredningens bedömning. *Svenskt Näringsliv*, *Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme* och *Svenska gasföreningen* har anfört att Sverige inte bör använda möjligheten att sälja högst tio procent av utsläppsrätterna. *Statens energimyndighet* har understrukit vikten av att regeringen verkar för att det blir obligatoriskt att i viss utsträckning tilldela utsläppsrätter mot betalning. *Naturvårdsverket* har anfört att oavsett om det är möjligt att ändra handelsdirektivet inför nästa handelsperiod, bör Sverige använda möjligheten att sälja högst tio procent av utsläppsrätterna till marknadsvärdet. Ett tiotal remissinstanser har tillstyrkt utredningens bedömning men anfört att en större del av utsläppsrätterna bör säljas på marknaden. *Cementa AB*, *LKAB*, *SKGS*, *Jernkontoret*, *Svenska Kalkföreningen* och *SSAB* har avstyrkt utredningens bedömning på grund av att en försäljning av utsläppsrätter är konkurrenssnedvridande och riskerar att slå ut energiintensiv industri.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt handelsdirektivet skall för perioden 2008–2012 minst nittio procent av utsläppsrätterna fördelas gratis. Medlemsstaterna får alltså fördela högst tio procent av utsläppsrätterna genom försäljning till marknadsvärdet.

Regeringen har tidigare bedömt att en utgångspunkt för perioden 2008–2012 bör vara att i så stor utsträckning som möjligt utnyttja möjligheter till auktionering. Enligt vad regeringen då anförde skulle de praktiska möjligheterna att använda auktionering för en del av den totalt fördelade mängden utsläppsrätter analyseras vidare (prop. 2004/05:18 s. 79, bet. 2004/05: MJU5, rskr. 2004/05:43).

FlexMex2-utredningen har analyserat möjligheten att fördela utsläppsrätter mot betalning inom ramen för EU:s handelssystem. Utredningen har vid en samlad bedömning av effektivitetsaspekter och fördelningsmässiga effekter funnit att det finns starka skäl att utnyttja det utrymme för fördelning mot betalning som handelsdirektivet ger för perioden

2008–2012. Enligt utredningen påverkas inte producenternas marginalkostnader och därmed inte priset av om utsläppsrätterna säljs på marknaden eller om de fördelas gratis, eftersom utsläppsrätterna värderas till alternativkostnaden. Skillnaden består i att företagen vid gratis tilldelning gynnas av en förmögenhetsöverföring, jämfört med alternativet att betala för utsläppsrätterna. Utredningen har bedömt att det mest effektiva sättet att fördela utsläppsrätter är via auktion eller någon annan form av försäljning av utsläppsrätterna på marknaden. Det är dock viktigt att den svenska konkurrensutsatta industrin får samma förutsättningar som dess europeiska konkurrenter. Enligt utredningen är det därför viktigt att företagen inom EU vid tilldelningen av utsläppsrätter får samma förutsättningar för att driva sin verksamhet. Sverige bör inte, enligt utredningens bedömning, ensidigt införa auktion eller på annat sätt sälja tio procent av utsläppsrätterna på marknaden. Sverige bör däremot aktivt verka för att handelsdirektivet ändras så att det blir obligatoriskt inom EU att under perioden 2008–2012 auktionera eller på annat sätt sälja tio procent av utsläppsrätterna på marknaden.

Under perioden 2005–2007 får medlemsstaterna fördela högst fem procent av utsläppsrätterna mot betalning. Ett fåtal länder – Danmark, Ungern, Irland och Litauen – har utnyttjat den möjligheten.

Det finns betydande fördelar med att fördela utsläppsrätter mot betalning. Fördelning mot betalning stämmer överens med principen att förorenaren betalar. Dessutom är kännedom om möjligheten till utsläppsminskningar och därmed kännedom om det faktiska behovet av utsläppsrätter störst hos dem som driver anläggningar. Fördelning mot betalning innebär vidare att verksamhetsutövare som tidigt vidtagit åtgärder för att minska utsläppen från anläggningarna inte missgynnas. Vid försäljning av utsläppsrätter köper verksamhetsutövarna det utsläppsutrymme de behöver. Vid gratis tilldelning finns i stället drivkrafter att överskatta behovet av utsläppsutrymme. Försäljning av utsläppsrätter har förutsättningar att öka samhällsekonomin effektivitet och därmed landets konkurrensförutsättningar, beroende på hur intäkterna används.

Alla företag behandlas lika om utsläppsrätter fördelas mot betalning. Gratis tilldelning kan skapa vissa ineffektiviteter i samhällsekonomin jämfört med försäljning, till följd av att företag som får utsläppsrätter gratis får en bättre finansiell situation och ökar sin soliditet. Företag som fått gratis tilldelning kan få bättre förutsättningar för självfinansiering och för att erbjuda säkerhet för lån och därmed fördelaktigare lånevillkor. De företag som får en kapitalförsörjning av detta slag har bättre möjligheter att göra investeringar, vilket kan förbättra deras konkurrensförmåga på bekostnad av andra företag som inte haft samma gynnsamma utfall vid tilldelningen av utsläppsrätter. Om de företag som får en extra kapitalförsörjning genom tilldelning av utsläppsrätter är mindre effektiva än andra företag som inte fått sin kapitalförsörjning subventionerad så riskerar effektiviteten i hela samhällsekonomin att försämrats.

Regeringen anser, i likhet med FlexMex2-utredningen, att det är viktigt att företagen i de olika medlemsländerna ges så likartade förutsättningar som möjligt att driva sin verksamhet. Kommissionen bedömer att det inte är möjligt att nu ändra handelsdirektivet så att försäljning av utsläppsrätter motsvarande tio procent av tilldelningen blir obligatorisk redan under perioden 2008–2012. Det faktum att endast en viss del av utsläpps-

rätterna får fördelas genom försäljning gör att de fördelar som beskrivs ovan inte kan tillvaratas fullt ut, dvs. effektivitetsvinsterna begränsas. Beräkningar gjorda i en nyligen utgiven rapport visar att välfärdsvinsterna av att byta från gratis tilldelning till försäljning av tio procent av utsläppsrätterna är försumbara (Klimatmål, utsläppshandel och svensk ekonomi, SNS Förlag, 2005). Att samtidigt använda två olika fördelningssystem innebär vidare att de administrativa kostnaderna ökar, vilket riskerar att radera ut hela vinsten med en försäljning. Enligt en analys av PricewaterhouseCoopers AB kommer de administrativa kostnaderna för att genomföra en auktion eller försäljning av utsläppsrätter på marknaden att variera väsentligt beroende på hur försäljningen utformas (Översiktlig analys av olika metoder för svenska staten att auktionera eller sälja utsläppsrätter, Regeringskansliets dnr M2005/4597/E). De statliga utgifterna skulle enligt PricewaterhouseCoopers AB kunna uppgå till 1,2–7,5 miljoner kronor per år beroende på om auktionering eller direktförsäljning väljs. Till det kommer administrativa kostnader hos företagen.

Regeringen anser i likhet med FlexMex2-utredningen att försäljning av utsläppsrätter principiellt har flera fördelar framför gratis tilldelning, men bedömer med hänsyn till det anförda att Sverige inte ensidigt bör använda möjligheten att sälja högst tio procent av utsläppsrätterna mot betalning under perioden 2008–2012. Sverige bör verka för att handelsdirektivet ändras efterhand så att fördelning mot betalning på sikt blir möjlig för samtliga utsläppsrätter som tilldelas inom handelssystemet och att fördelning mot betalning blir obligatorisk för alla medlemsstater.

9.3 Metod för gratis tilldelning till befintliga anläggningar

Regeringens bedömning: Tilldelningen av utsläppsrätter till befintliga anläggningar för malmbaserad stålproduktion bör för perioden 2008–2012 baseras på europeiska riktmärken kombinerat med en nedskalningsfaktor.

För övriga sektorer och verksamheter bör utsläppsrätter för perioden 2008–2012 i huvudsak fördelas enligt samma principer som för perioden 2005–2007. Tilldelningen till befintliga anläggningar bör baseras på ett genomsnitt av de historiska utsläppen 1998–2001. Hänsyn bör tas till exceptionella händelser under denna period. För råvarurelaterade koldioxidutsläpp bör därtill utsläppsrätter fördelas med utgångspunkt i prognoser på företags- och makronivå för produktionsökningen från perioden 1998–2001 till perioden 2008–2012. En beräknad ökning av utsläppen till 2008–2012 på grund av annan gemenskapsrättslig lagstiftning bör även i fortsättningen beaktas vid tilldelning av utsläppsrätter. Tilldelningen till befintliga anläggningar i el- och fjärrvärmesektorn bör vara mer restriktiv än tilldelningen till befintliga anläggningar i övriga sektorer och vid behov justeras nedåt så att den nivå som anger den sammanlagda tilldelningen av utsläppsrätter i Sverige under perioden 2008–2012 inte överskrids.

Med undantag för malmbaserad stålproduktion är riktmärken inte lämpliga att införa som princip för tilldelning i någon sektor eller för någon produkt under perioden 2008–2012.

FlexMex2-utredningens bedömning: Enligt FlexMex2-utredningen är tilldelning enligt riktmärken fördelaktig från fördelningspolitisk synpunkt, dock bara om riktmärken används för produkter som är ensartade och jämförbara. Sverige bör inte utveckla ett eget frivilligt system baserat på internationella riktmärken. Utredningen har inte behandlat frågan om riktmärken för energisektorn.

Remissinstanserna om FlexMex2-utredningens bedömning: Flertalet remissinstanser har tillstyrkt utredningens bedömning att en riktmärkesbaserad tilldelning har stora fördelar. *Kungliga ingenjörsvetenskapsakademien* har dock anfört att en tilldelning baserad på historiska data är en enkel och säker metod även om den inte är optimal. *Cementa AB* och *Svenska Kalkföreningen* har anfört att de är tveksamma till en riktmärkesbaserad tilldelning eftersom det bl.a. skulle krävas många olika riktmärken för cement respektive kalk. *Miljöförbundet Jordens Vänner* har anfört att frågorna bör utredas vidare.

Flertalet remissinstanser har också tillstyrkt utredningens bedömning att Sverige bör verka för en obligatorisk och harmoniserad tillämpning av riktmärken inom EU och inte ensidigt införa ett system baserat på internationella riktmärken. Enligt *SSAB* och *Svenskt Näringsliv* kan dock Sverige gå före och införa riktmärken i utvalda industrisektorer redan inför perioden 2008–2012.

Statens energimyndighets utredning om riktmärken i energisektorn: Statens energimyndighet har förordat ett bränsleoberoende riktmärkesystem som omfattar både bibränsle- och fossilbränslebaserade anläggningar för el- och fjärrvärmeproduktion där såväl befintliga anläggningar som nya deltagare får gratis tilldelning av utsläppsrätter. Myndigheten har vidare anfört att befintliga förbränningsanläggningar inom industrin inte bör omfattas av riktmärkesystemet under perioden 2008–2012.

Remissinstanserna om Statens energimyndighets utredning om riktmärken i energisektorn: Majoriteten av remissinstanserna har i princip tillstyrkt att riktmärken används som fördelningsmetod, bl.a. inom energisektorn. *Ekonomistyrningsverket*, *Konjunkturinstitutet*, *Naturvårdsverket*, *Skogsstyrelsen* och *Svenska Naturskyddsföreningen* har tillstyrkt en bränsleoberoende riktmärkesansats. *Sveriges Advokatsamfund* och *Svenska Petroleuminstitutet* har avstyrkt att riktmärken används som fördelningsmetod. *Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* har anfört att de svenska tilldelningsprinciperna inför perioden 2008–2012 måste vara ett steg på vägen mot ett harmoniserat EU-gemensamt system från 2013 och framåt. De har därför avstyrkt Statens energimyndighets förslag att införa bränsleoberoende riktmärken för elproduktionsanläggningar eftersom de inte tror det är möjligt att harmonisera ett sådant system inom EU.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har tidigare konstaterat att en fördelning av utsläppsrätter baserad på riktmärken har betydande principiella fördelar jämfört med en fördelning som baseras på enskilda anläggningars historiska utsläpp. Att använda riktmärken som fördelningsmetod innebär att produktionen för en anläggning multipliceras med ett riktmärke i form av genomsnittliga utsläpp per producerad enhet för en grupp anläggningar som producerar ensartade och jämförbara produkter. Alla anläggningar inom gruppen tilldelas utsläppsrätter i

relation till riktmärket. En riktmärkesbaserad metod tar hänsyn till energieffektiv teknik och till möjligheterna att minska utsläppen. Metoden beaktar särskilt tidigare vidtagna åtgärder för att minska utsläppen. Effektiva anläggningar som har lägre utsläpp per producerad enhet än genomsnittet premieras jämfört med anläggningar som har högre utsläpp per producerad enhet än genomsnittet. Metoden ger även möjlighet att bättre ta hänsyn till tillväxt i koldioxideffektiva industrier som omfattas av handelssystemet. Det är dock viktigt att konstatera att de totala koldioxidutsläppen från de anläggningar som omfattas av handelssystemet bestäms av den totala tillgången på utsläppsrätter inom EU och det därav beroende priset på utsläppsrätter, och inte av tilldelningsmetoden i sig. Tilldelningsmetoden i sig kommer heller inte att vara styrande för utsläppen från den enskilda anläggningen. Dessa styrs snarare av priset på utsläppsrätter i relation till den egna kostnaden att minska utsläppen.

Regeringen angav i propositionen Handel med utsläppsrätter II att utgångspunkten bör vara att tillämpa riktmärken för hela kollektivet av anläggningar som producerar el och värme i energisektorn, inklusive de biobränsleeldade anläggningarna (prop. 2004/05:18 s. 79). Utformningen skulle dock fortsatt analyseras bl.a. med avseende på enkelhet, miljöstyrning, relationen till andra styrmedel samt förenlighet med direktivets kriterier och EU:s statsstödsregler. Regeringen angav vidare att i de fall riktmärken inte kan eller är lämpliga att användas kan tilldelning baserad på historiska utsläpp även fortsättningsvis vara aktuell. I så fall skulle de faktiska utsläppen åren 2005–2007 inte vara fördelningsgrundande.

Regeringen anser i likhet med Statens energimyndighet att ett riktmärkessystem för energisektorn är enkelt, att det inte nämnvärt påverkar miljöstyrningen i någon riktning och att det sannolikt är förenligt med EU:s statsstödsregler och handelsdirektivets kriterier för de nationella fördelningsplanerna. När det gäller relationen till andra styrmedel bedömer dock regeringen att en tilldelning till nya och befintliga biobränsleeldade kraftvärmeanläggningar kan inverka negativt på elcertifikatsystemet genom att biobränslebaserad elproduktion inom elcertifikatsystemet får en gratis tilldelning av utsläppsrätter.

En gratis tilldelning av utsläppsrätter till nya anläggningar innebär ett direkt investeringsstöd. Statens energimyndighet har i en rapport visat att för ett nytt biobränsleeldat kraftvärmeverk motsvarar en gratis tilldelning av utsläppsrätter ett investeringsstöd på upp till 20 procent av den totala investeringskostnaden och att detta kan ha en betydelse för investeringsbeteendet framför allt beträffande mindre biobränslebaserade kraftvärmeanläggningar (Bränsleoberoende riktmärken i energisektorn, Regeringskansliets dnr M2005/2735/E). Myndigheten bedömer dock att flera andra faktorer, bl.a. kalkylräntor och priserna på bränslen, utsläppsrätter och elcertifikat, har större betydelse än tilldelningen för vilka investeringar som kommer till stånd inom ramen för elcertifikatsystemet. Regeringen instämmer i huvudsak i denna bedömning men en gratis tilldelning innebär oavsett andra faktorer en ökad lönsamhet för investeringar i ny biobränslebaserad kraftvärmeproduktion inom elcertifikatsystemet till nackdel för konkurrerande förnybara energislag.

För befintliga elproduktionsanläggningar bedöms tilldelningen ha en betydligt mindre påverkan på företagets kalkyler än den har för nya anläggningar. Det beror på att utgångspunkten vid driftsbeslut är de

rörliga produktionskostnaderna som i ingen eller begränsad utsträckning är beroende av om utsläppsrätter tilldelats gratis eller inte.

Oavsett tilldelningens direkta påverkan på företagens ekonomiska kalkyler bör även den signal som tilldelningen sänder beaktas. Signalen i sig kan få en effekt på drifts- eller investeringsbeslut som inte går att fånga upp i ekonomiska kalkyler. Det kan exempelvis framstå som orättvist att endast den del av den förnybara elproduktionen som omfattas av handelssystemet gynnas genom en gratis tilldelning av utsläppsrätter. Enligt handelsdirektivet är det dock inte möjligt att tilldela gratis utsläppsrätter till anläggningar som inte omfattas av handelssystemet (t.ex. vattenkraft, kärnkraft och vindkraft).

Sammanfattningsvis bedöms biobränsleeldade kraftvärmeanläggningar redan i dag ha en rimlig lönsamhet och en god konkurrenskraft gentemot andra produktionslag utan att omfattas av ett riktmärkessystem. Det investeringsstöd som tilldelningen till nya anläggningar innebär skulle ytterligare öka lönsamheten för investeringar i nya biobränsleeldade anläggningar. Vindkraften är en relativt ny teknik som har högre kostnader än konventionell teknik. Den outnyttjade tekniska potentialen är dock stor, vilket gör att det är angeläget att skapa goda ramvillkor för vindkraften. Om aktörernas benägenhet att investera i andra förnybara elproduktionslag skulle förskjutas på grund av ett riktmärkessystem, skulle regeringens ambitioner att ha jämlika spelregler för olika kraftslag inom ramen för elcertifikatsystemet inte nås. Den negativa påverkan på elcertifikatsystemets syfte som en gratis tilldelning till nya biobränsleeldade anläggningar kan ha leder till slutsatsen att det inte är lämpligt att införa det föreslagna riktmärkessystemet för befintliga eller nya biobränsleeldade anläggningar för elproduktion. Det är rimligt att befintliga och nya biobränsleeldade anläggningar behandlas på ett likartat sätt.

Regeringen bedömer vidare att befintliga biobränsleeldade anläggningar för fjärrvärmeproduktion inte bör tilldelas gratis utsläppsrätter. Eftersom biobränslebaserad värmeproduktion inte ger upphov till utsläpp av fossil koldioxid har dessa anläggningar inte något behov att redovisa utsläppsrätter. Tilldelning av utsläppsrätter till biobränslebaserad värmeproduktion skulle enbart verka som en förmögenhetsöverföring utan någon miljöstyrande effekt. Biobränslebaserad värmeproduktion är redan i dagsläget lönsam och inte i behov av ytterligare ekonomiskt stöd.

En alternativ riktmärkesansats jämfört med den som Statens energimyndighet föreslagit är att endast låta anläggningar som använder fossila bränslen få gratis tilldelning. Det skulle innebära en omfördelning av utsläppsrätterna mellan anläggningarna jämfört med dagens tilldelningssystem, som baseras på historiska utsläpp. Om de bränsleoberoende riktmärken för el- och värmeproduktion som Statens energimyndighet föreslagit används, skulle effektiva anläggningar och anläggningar i vilka åtgärder tidigare vidtagits gynnas i förhållande till mindre effektiva anläggningar med höga utsläpp av fossil koldioxid per producerad enhet. Vid en jämförelse med fördelning enligt de principer som gäller för perioden 2005–2007, givet samma mängd utsläppsrätter att fördela, skulle en tillämpning av riktmärken särskilt gynna befintliga naturgaseldade anläggningar, medan framför allt befintliga torveldade anläggningar skulle få en relativt sett lägre tilldelning. Regeringen delar Statens

energimyndighets bedömning att fördelarna med en sådan ansats jämfört med dagens metod är begränsade.

Förändringar av tilldelningsprinciper bör också ske mot bakgrund av hur handeln med utsläppsrätter kan komma att utvecklas efter 2012. Under 2006 påbörjas diskussionerna inom EU om översynen av handelsdirektivet inför handelsperioden 2013–2017. Europeiska kommissionen skall senast den 30 juni 2006 presentera en rapport och bl.a. beakta ytterligare harmonisering av tilldelningsmetoder inklusive fördelning mot betalning. Särskilt för energisektorn bör en hög grad av försäljning på marknaden kunna bli aktuell eftersom sektorn till skillnad från stora delar av den elintensiva industrin inte är utsatt för konkurrens från länder utanför EU och företagen bör ha bättre förutsättningar att hantera ökade kostnader. Utvecklingen på elmarknaden sedan årsskiftet tyder på att elproducenterna, som förutsett, delvis övervältrar priset på utsläppsrätter på elpriset.

Om inte fördelning mot betalning blir aktuell för energisektorn för perioden 2013–2017 är någon form av harmoniserad tilldelning baserad på riktmärken tänkbar, åtminstone för elproduktionsanläggningar. Ett sådant riktmärkessystem kan utformas på olika sätt och en av många frågor är om en uppdelning skall göras på olika bränslen och tekniker. En fullständig harmonisering förutsätter givetvis att medlemsländerna är överens om utformningen. En minskad differentiering för en krets av grannländer kan eftersträvas på grundval av frivilliga överenskommelser.

Mot bakgrund av det anförda bör stora förändringar av tilldelningsprinciperna för el- och fjärrvärmeanläggningar inte genomföras nu utan avvakta en mer långsiktig metod för tilldelning.

För övriga sektorer och verksamheter bedömer regeringen att riktmärken bör tillämpas endast i begränsad omfattning för perioden 2008–2012. Ett skäl är svårigheten att hitta jämförbara produkter. En annan svårighet som kvarstår är tillgången på tillräckligt tillförlitliga data för att beräkna riktmärket. För industrisektorerna är den relevanta jämförelsebasen anläggningar i andra länder. Med hänsyn till dessa faktorer bedömer regeringen, i likhet med FlexMex2-utredningen, att riktmärken i första hand kan vara möjliga att konstruera för delar av järn- och stålindustrin samt raffinaderiindustrin. Det är i detta perspektiv önskvärt att samtliga anläggningar inom EU omfattas av en riktmärkesansats. Regeringen bedömer dock att möjligheten att för handelsperioden 2008–2012 införa riktmärken som tilldelningsprincip för någon sektor inom hela EU är begränsad. Som ett alternativ till en EU-gemensam tillämpning av riktmärken har SKGS (ett samarbetsorgan för branschföreningarna Skogsindustrierna, Plast & Kemiföretagen, SweMin och Jernkontoret) föreslagit att europeiska riktmärken skulle kunna användas ensidigt i Sverige för malmbaserad stålproduktion under perioden 2008–2012, om en nedskalningsfaktor används för att säkerställa att tilldelningen till andra sektorer och verksamheter inte påverkas negativt. Regeringen bedömer att en sådan ansats har vissa fördelar. Den sammanlagda tilldelningen av utsläppsrätter till malmbaserad stålproduktion avses inte bli högre med en riktmärkesbaserad tilldelning än med en tilldelning som baseras på historiska utsläpp med tillägg för beräknad ökning av råvarurelaterade utsläpp. Under dessa förutsättningar finns det skäl att pröva och demonstrera en i grunden internationell riktmärkesansats som ett led i Sveriges

arbete att verka för att internationella riktmärken används som obligatorisk metod inom EU för gratis tilldelning till för ändamålet anpassade verksamheter med väldefinierade och jämförbara produkter.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att riktmärken för närvarande varken är lämpliga eller möjliga att använda i någon sektor eller för någon produkt som metod för tilldelning av utsläppsrätter för handelsperioden 2008–2012, med undantag för malmbaserad stålproduktion.

Med hänsyn till det anförda bör tilldelningen till befintliga anläggningar, med undantag för anläggningar för malmbaserad stålproduktion, under perioden 2008–2012 i huvudsak baseras på samma principer som under perioden 2005–2007. Det innebär att tilldelningen baseras på ett genomsnitt av de historiska utsläppen 1998–2001. Att använda dessa år som fördelningsgrundande för befintliga anläggningar bedöms fortfarande utgöra en rimlig avvägning mellan hänsyn till tidigare vidtagna åtgärder och ekonomisk tillväxt under senare år. Det motverkar också de drivkrafter till utsläppsökningar som kan uppkomma om tilldelningen baseras på utsläpp till och med 2005. Hänsyn bör tas till exceptionella händelser under period 1998–2001. För råvarurelaterade koldioxidutsläpp bör därtill tilldelningen av utsläppsrätter baseras på prognoser på företags- och makronivå för produktionsökningen från perioden 1998–2001 till perioden 2008–2012. Som en följd av att handelssystemet under perioden 2008–2012 bör omfatta ytterligare vissa förbränningsanläggningar inom industrin (jfr avsnitt 8) kan innebörden av begreppet råvarurelaterade utsläpp komma att behöva utvidgas så att utsläpp från vissa förbränningsprocesser i industrin kan betraktas som råvarurelaterade. En ökning av utsläppen till 2008–2012 p.g.a. annan gemenskapsrättslig lagstiftning bör även i fortsättningen kunna beaktas vid tilldelningen.

Befintliga anläggningar som tagits i drift efter den fördelningsgrundande perioden bör som tidigare tilldelas utsläppsrätter enligt samma principer som nya deltagare. För sådana anläggningar inom el- och fjärrvärmesektorn bör dock tilldelningen begränsas i överensstämmelse med tilldelningen till befintliga anläggningar i samma sektor då den baseras på historiska utsläpp.

Genom att utgå från i huvudsak samma principer och samma fördelningsgrundande år som tidigare underlättas arbetet för berörda företag och myndigheter vid ansökan om tilldelning av utsläppsrätter. Detta är en viktig fördel med tanke på den korta tid som står till buds för att utarbeta den kommande fördelningsplanen som skall lämnas till kommissionen senast den 30 juni 2006.

Institutet för tillväxtpolitiska studier har på uppdrag av regeringen analyserat den svenska basindustrins konkurrenskraft (Regeringskansliets dnr N2005/10469/AU) och effekterna av utsläppshandeln på svensk industri i allmänhet (Regeringskansliets dnr N2005/10475/AU). I analyserna konstateras bl.a. att de merkostnader som utsläppshandeln medför, direkt eller indirekt, leder till en försämrad konkurrenssituation för de branscher som berörs. Företagen i dessa branscher konkurrerar ofta på internationella marknader med företag som inte berörs av klimatpolitiska styrmedel eller restriktioner. För industrin som helhet är de indirekta kostnaderna till följd av ökade elpriser i nivå med de direkta kostnaderna för utsläppsrätter.

Regeringen bedömer med hänsyn till det anförda att tilldelningen till befintliga anläggningar i el- och fjärrvärmesektorn även fortsättningsvis bör vara mer restriktiv än tilldelningen i övriga sektorer och verksamheter. Utgångspunkten vid utformning av föreskrifter bör vara att tilldelningen till befintliga anläggningar inom el- och fjärrvärmesektorn skall vara minst lika restriktiv som under förra handelsperioden, och vid behov justeras nedåt med hänsyn till utrymmet för den sammanlagda tilldelningen av utsläppsrätter (jfr avsnitt 9.1).

9.4 Nya deltagare

Regeringens bedömning: Nya deltagare bör tilldelas gratis utsläppsrätter motsvarande sammanlagt högst cirka 3 miljoner ton koldioxid per år under perioden 2008–2012. Tilldelningen till nya deltagare inom el- och fjärrvärmesektorn bör baseras på bränsleoberoende riktmärken. För anläggningar inom övriga sektorer och verksamheter bör tilldelningen baseras på en jämförelse med bästa möjliga teknik. För nya deltagare inom el- och fjärrvärmesektorn bör endast fossilbaserad produktion vara tilldelningsberättigad och nivån för tilldelningen i angränsande länder beaktas, eftersom reglerna kan påverka investeringsbeslut vad avser t.ex. den geografiska lokaliseringen av nya investeringar och teknikval. Nya och utbyggda kondenskraftanläggningar och hetvattenpannor bör inte heller tilldelas gratis utsläppsrätter under perioden 2008–2012, utan bör hänvisas till marknaden.

Statens energimyndighets bedömning överensstämmer i stort med regeringens. Myndigheten har dock bedömt att både fossilbränslebaserad och biobränslebaserad produktion av el och värme bör tilldelas gratis utsläppsrätter.

Remissinstanserna: Fem remissinstanser har tillstyrkt bedömningen att riktmärken för tilldelning till nya deltagare i el- och fjärrvärmesektorn bör vara bränsleoberoende. Två remissinstanser har avstyrkt förslaget. *Institutet för tillväxtpolitiska studier* har anfört att gratis tilldelning till nya deltagare har karaktären av en koldioxidsubvention. *Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme*, *Svenska Gasföreningen* och *Svenskt Näringsliv* har anfört att det viktigaste inför perioden 2008–2012 är att harmonisera tilldelningsprinciperna för nya deltagare inom EU. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* och *Sveriges Kommuner och Landsting* har anfört att det är viktigt att harmonisera riktmärket för elproduktion med andra nordeuropeiska länder. Enligt *Svenska Naturskyddsföreningen* och *Sveriges Advokatsamfund* bör samma tilldelningsprinciper gälla för nya och befintliga anläggningar.

Skälen för regeringens bedömning: Tilldelningsprinciperna för nya deltagare kan ha betydelse för den geografiska lokaliseringen av nya investeringar men även för de teknikval som i ett större perspektiv påverkar möjligheterna att i framtiden begränsa utsläppen av koldioxid.

Med ny deltagare avses enligt handelsdirektivet en helt ny anläggning eller en ökning av produktionskapaciteten i en befintlig anläggning som fått tillstånd till utsläpp av koldioxid eller förnyat sitt tillstånd efter att den nationella fördelningsplanen för en handelsperiod anmälts till Euro-

peiska kommissionen. Ny deltagare är enligt direktivets definition även en befintlig anläggning som efter anmälan av fördelningsplanen fått nytt tillstånd på grund av en ändring av anläggningens art eller funktion. Inom EU pågår diskussioner om möjligheterna till harmonisering av tilldelningsprinciperna för nya deltagare. En harmonisering anses viktig eftersom reglerna kan ha en direkt effekt på enskilda företags investeringsbeslut.

Samtliga medlemsstater, inklusive Sverige, har valt att för perioden 2005–2007 fördela utsläppsrätter gratis till nya deltagare. Enligt vad regeringen kan bedöma kommer detta att gälla flertalet medlemsstater även under perioden 2008–2012. Enligt regeringens bedömning bör därför utsläppsrätter fördelas gratis till nya deltagare under den perioden.

För perioden 2005–2007 beräknas utsläppsrätter motsvarande cirka 1,8 miljoner ton koldioxid per år fördelas till nya deltagare. Av dessa har utsläppsrätter motsvarande 0,8 miljoner ton koldioxid per år avsatts i en ospecificerad reserv från vilken företagen kan ansöka om tilldelning. Resterande utsläppsrätter för nya deltagare har angetts i fördelningsplanen för perioden 2005–2007. Riktmärken används för tilldelning till nya deltagare inom el- och fjärrvärmesektorn. Dessutom används en skalfaktor som innebär att anläggningarna får endast 80 procent av tilldelningen enligt riktmärket. Endast fossilbaserad produktion av el och värme i kraftvärmeverk får gratis tilldelning som ny deltagare. För nya deltagare i övriga sektorer och verksamheter fördelas utsläppsrätter enligt jämförelse med bästa möjliga teknik.

Statens energimyndighet har i en rapport föreslagit att samma bränsleoberoende riktmärken skall användas för såväl befintliga anläggningar som nya deltagare inom el- och fjärrvärmesektorn (Bränsleoberoende riktmärken i energisektorn, Regeringskansliets dnr M2005/2375/E). Myndigheten har dock bedömt att nya deltagare inte bör behandlas lika restriktivt som befintliga anläggningar. Anledningen till detta är att det finns ett behov av att, inom ramen för de krav som följer av EU:s bördefördelning och handelsdirektivets kriterier, åstadkomma en ökad harmonisering av tilldelningsprinciperna med avseende på ny produktionskapacitet mellan de nordeuropeiska länder som utgör en gemensam elmarknad. Avsaknad av harmonisering innebär att skillnaderna i förutsättningar att investera i ny produktionskapacitet mellan länderna kan öka. Erfarenheterna hittills visar att tilldelningsnivåerna till enskilda elproduktionsanläggningar varierar kraftigt mellan medlemsstaterna. De nordiska energiministerråden drog vid sitt möte på Grönland i augusti 2005 slutsatsen att möjligheterna att frivilligt harmonisera tilldelningsprinciperna mellan de nordiska länderna bör undersökas när det gäller tilldelningen till ny kraftproduktion. Möjligheten att harmonisera tilldelningen, särskilt med de grannländer som ingår i den nordiska elmarknaden, undersöks för närvarande. Inom ramen för arbetet i det nordiska ministerrådet har ett projekt inletts i syfte att se över möjligheten att harmonisera tilldelningen till elproduktionsanläggningar i Norden och eventuellt andra närliggande länder.

Regeringen anser mot denna bakgrund att förhållandena i närliggande länder bör beaktas vid utformningen av reglerna om tilldelning till nya deltagare inom el- och fjärrvärmesektorn. Tilldelningen till anläggningar inom el- och fjärrvärmesektorn bör även i fortsättningen baseras på rikt-

märken. Statens energimyndighet har i sin rapport beräknat nya riktmärken för el respektive värme baserat på ett omfattande och representativt underlag för genomsnittliga utsläpp i befintliga anläggningar. Riktmärkena är bränsleberoende, dvs. el- och värmeproduktion från samtliga bränslen används vid beräkning av riktmärkena. Storleken på de beräknade riktmärkena uppgår till 337 ton koldioxid per gigawattimme el respektive 118 ton koldioxid per gigawattimme värme. Detta är cirka 30–40 procent högre än de riktmärken som tillämpas för nya deltagare under innevarande handelsperiod. Det beror framför allt på att utsläpps- och produktionsdata för senare år har legat till grund för beräkningen. Industripannor föreslås enligt myndigheten inte ingå i systemet eftersom dataunderlaget är ofullständigt. Regeringen bedömer i avsnitt 8 att andra förbränningsanläggningar i industrin än sådana som producerar el, ånga, hetvatten och varmvatten bör inkluderas i handelssystemet från perioden 2008–2012. Med anledning av den bedömningen bör förbränningsanläggningar inom industrin inte omfattas av riktmärkessystemet. Det beror på att industri- eller förbränningsanläggningar som inkluderar andra förbränningsprocesser inte har jämförbara produkter, vilket gör att riktmärken för el och värme inte är användbara. Det faktum att de nya riktmärkena är 30–40 procent högre än de riktmärken som används under innevarande period gör, tillsammans med regeringens bedömning att nedskalning inte bör tillämpas för nya deltagare i el- och fjärrvärme-sektorn, att tilldelningsnivåerna i Sverige närmar sig tilldelningsnivåerna i våra grannländer.

Nya eller utbyggda värmeverk och kondenskraftverk tilldelas inga utsläppsrätter under innevarande handelsperiod. Samma princip bör gälla för perioden 2008–2012.

Det är även angeläget att tilldelningsprinciperna för nya deltagare inom industrin är harmoniserade med de principer som används i övriga EU. Tilldelningen till nya deltagare inom industrin (inkluderat förbränningsanläggningar i industrin) bör även under perioden 2008–2012 baseras på en jämförelse med bästa möjliga teknik för ifrågavarande produktion eller process.

Den reserv som skapas för tilldelning av utsläppsrätter bör i första hand användas för tilldelning till nya deltagare. Det har dock visat sig att det kan uppkomma oförutsedda behov av tilldelning som bäst löses genom tilldelning från en ospecificerad reserv. Ett exempel på det är när ett överklagande resulterar i en högre tilldelning. Hittills har 35 tilldelningsbeslut överklagats. Av dessa har ett tiotal omprövats av Naturvårdsverket, vilket lett till en något högre tilldelning. Flera överklaganden har avslagits men flera överklagade ärenden har ännu inte avgjorts slutligt. Enligt regeringens bedömning bör reserven för nya deltagare kunna användas för oförutsedda behov, exempelvis till följd av beslut i överklagade ärenden.

Regeringen bedömer att det bör finnas en ospecificerad reserv av utsläppsrätter motsvarande sammanlagt högst 3 miljoner ton koldioxid per år till nya deltagare m.m. under perioden 2008–2012. Detta skall rymmas inom det totala antalet utsläppsrätter att fördela som avses i avsnitt 9.1. En sådan reserv är motiverad av att en ökad harmonisering med våra närmaste grannländer eftersträvas när det gäller tilldelningen inom energisektorn. För nya anläggningar inom energisektorn bör ingen

nedskalning av tilldelningen ske. Uppdaterade riktmärken för el respektive värme bör användas. På samma sätt som under innevarande handelsperiod bör först-till-kvarn-principen gälla, dvs. när den ospecificerade reserven har uttömts hänvisas verksamhetsutövarna till marknaden för utsläppsrätter.

Enligt den bedömning som regeringen gör i avsnitt 9.3 bör nya bio-bränsleeldade anläggningar inte få gratis tilldelning eftersom det potentiellt kan ha en negativ effekt på syftet med elcertifikatsystemet. Bio-bränsleeldade kraftvärmeanläggningar har redan i dag en rimlig lönsamhet och en god konkurrenskraft gentemot andra produktionsslag utan att omfattas av ett riktmärkessystem.

9.5 Mängden utsläppsminskningensenheter och certifierade utsläppsminskningar som får användas vid redovisningen av utsläppsrätter

Regeringens bedömning: Antalet utsläppsminskningensenheter och certifierade utsläppsminskningar som verksamhetsutövare får använda vid redovisningen av utsläppsrätter bör uppgå till högst 20 procent av antalet fördelade utsläppsrätter under perioden 2008–2012. Begränsningen bör avse det antal utsläppsminskningensenheter och certifierade utsläppsminskningar som verksamhetsutövare sammantaget får använda i stället för utsläppsrätter. Utgångspunkten vid utformningen av föreskrifter är att varje verksamhetsutövare skall ges rätt att använda utsläppsminskningensenheter och certifierade utsläppsminskningar i en utsträckning som är förenlig med den nationella begränsningen.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har anfört att den i promemorian föreslagna nivån på 10–20 procent är för restriktiv. Ett par instanser har ansett att den föreslagna nivån är rimlig. Flertalet instanser har ansett att tillgång till de projektbaserade mekanismerna ökar kostnadseffektiviteten i handelssystemet. Ett fåtal remissinstanser har ifrågasatt att tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna skall få användas inom handelssystemet och ansett att den föreslagna nivån är för generös.

Institutet för tillväxtpolitiska studier har anfört att möjligheten att nyttja de projektbaserade mekanismerna om möjligt bör vara obegränsad eftersom det skulle gagna både miljön och företagen. *Svensk Energi*, *Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* har anfört att möjligheterna att använda de projektbaserade mekanismerna inom handelssystemet bör vara så stora som möjligt eftersom detta är en kostnadseffektiv åtgärd att nå målet att reducera de globala koldioxidutsläppen. *Sveriges Advokatsamfund*, *Svenskt Näringsliv* och *Svenska Petroleum Institutet* har framfört liknande synpunkter.

Jernkontoret, *Skogsindustrierna*, *Plast- och Kemiföretagen*, *Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter* samt *Skogen och Kemin*, *Gruvorna och Stålet* har ifrågasatt om den föreslagna begränsningen är den mest ändamålsenliga då projektbaserade initiativ ger möjlighet till såväl kostnadseffektiva åtgärder för minskning av utsläpp som positiva

effekter vad avser tekniköverföring, miljö samt framtida globala klimatöverenskommelser. *Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)* har anfört att taket bör bestämmas med utgångspunkt i vad som är en kostnadseffektiv bördefördelning mellan den handlande och den icke-handlande sektorn. *Statens energimyndighet* har ansett att den indikerade nivån för kvantitativa begränsningar på 10 procent utgör en rimlig nivå.

Naturvårdsverket har ifrågasatt metoden som använts för att beräkna den kvantitativa begränsningen. *Skogsstyrelsen* har anfört att Sverige inte bör tillgodoräkna sig krediter från mekanismen för ren utveckling. Enligt *Svenska Naturskyddsföreningen* är det orimligt att tillämpa supplementaritet så att de svenska utsläppen ökar. *Greenpeace* och *Miljöförbundet Jordens Vänner* har anfört att inget land är tvunget att använda de projektbaserade mekanismerna för att uppfylla sina åtaganden. *Svenska Bioenergiföreningen* har anfört att uttrycket betydande del bör tolkas så att ansträngningarna att uppfylla åtagandet i Kyotoprotokollet till 70 procent bör utgöras av inhemska åtgärder.

Svensk Energi, *Svensk Fjärrvärme* och *Svenska Gasföreningen* har anfört att begränsningen av användningen av tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna bör utformas så att den endast gäller på nationell nivå och inte för varje anläggning. *Statens energimyndighet* har gjort en liknande bedömning, liksom *Svenskt Näringsliv*, som har anfört att begränsningen bör relatera till verksamhetsutövarens behov och inte till antalet fördelade utsläppsrätter.

Skälen för regeringens bedömning

Enligt länkdirektivet skall i fördelningsplanen anges i vilken utsträckning tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna får användas när verksamhetsutövare redovisar utsläppsrätter. Begränsningen skall stämma överens med villkoret om supplementaritet i Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen, dvs. att användningen av flexibla mekanismer skall vara supplementär till inhemska åtgärder. Det innebär att inhemska åtgärder skall utgöra en betydande del av en parts ansträngningar att uppfylla sitt kvantitativa åtagande i Kyotoprotokollet. Ingen kvantifiering eller närmare precisering av villkoret om supplementaritet har gjorts inom ramen för Kyotoprotokollet eller länkdirektivet.

Nivån för den kvantitativa begränsningen

Verksamhetsutövare i handelssystemet bör få tillgång till kostnadseffektiva åtgärder för att minska utsläppen genom de projektbaserade mekanismerna. Det är viktigt att det skapas drivkrafter för näringslivet att delta i de projektbaserade mekanismerna. Svenska företag bör efter hand ta ett större ansvar för tillämpning av de projektbaserade mekanismerna inom ramen för handelssystemet. Det finns också stora förväntningar på de projektbaserade mekanismerna hos utvecklingsländerna och Ryssland. Sverige har ett ansvar att se till att en betydande del av ansträngningarna att uppfylla åtagandet i Kyotoprotokollet utgörs av inhemska åtgärder. Den kvantitativa begränsningen av användningen av tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna (utsläppsminskningssenheter och certifierade utsläppsminskningar) bör spegla en avvägning mellan dessa olika förpliktelser och möjligheter. Europeiska kommissionen har i sin

kompletterande vägledning för fördelningsplanerna framhållit att det saknas preciseringar av villkoret om supplementaritet och att det vid klimatmötet i Montreal i slutet av 2005 fattades viktiga beslut för att stimulera användningen av mekanismen för ren utveckling, till vilken handeln med utsläppsrätter kan bidra.

Enligt regeringens bedömning är det rimligt att begränsa antalet utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som verksamhetsutövare får använda vid redovisningen av utsläppsrätter till högst 20 procent av antalet fördelade utsläppsrätter under perioden 2008–2012.

En begränsning på 20 procent är förenlig med förpliktelsen om supplementaritet. Om den totala tilldelningen till den handlande sektorn bestäms enligt handelsdirektivets kriterier och med aktuell utsläppsprojektion som grund, betyder en begränsning på 20 procent att utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar motsvarande omkring 5 miljoner ton koldioxid per år får användas i den handlande sektorn. Olika källor pekar på att potentialen för certifierade utsläppsminskningar från de projektbaserade mekanismerna globalt sett är 100–200 miljoner ton per år. Efterfrågan på utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar från medlemsstaterna i EU-15 bedöms av den Europeiska miljöbyrån uppgå till omkring 100 miljoner ton per år. Dessutom kan länder som Japan och Kanada förväntas efterfråga utsläppsminskningar på flera hundra miljoner ton från de projektbaserade mekanismerna för att uppfylla sina åtaganden i Kyotoprotokollet. Den samlade efterfrågan från enbart EU, Japan och Kanada kan förväntas överstiga det uppskattade utbudet. Det är därför tvivelaktigt om det här angivna svenska utrymmet för att använda utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar kommer att kunna utnyttjas till fullo. Denna bedömning är emellertid mycket osäker.

Utformningen av begränsningen

I länkdirektivet anges att varje medlemsstat i fördelningsplanen för en handelsperiod skall ange upp till vilken procentandel av fördelningen till varje anläggning verksamhetsutövarna tillåts att använda utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar i handelssystemet. Begränsningen kan anges på två olika sätt.

Procentsatsen för den tillåtna användningen kan anges individuellt på anläggningsnivå eller kollektivt för samtliga anläggningar på nationell nivå. Europeiska kommissionen har i sin vägledning för fördelningsplanerna för perioden 2008–2012, KOM(2005)703, anfört att medlemsstaterna själva får bestämma hur begränsningen anges. Förpliktelsen om supplementaritet är relevant för medlemsstaten i sin helhet och inte för enskilda sektorer. Kommissionen rekommenderar medlemsstaterna att, för ökad flexibilitet, tillämpa den kvantitativa begränsningen på hela handelsperioden och kollektivt för anläggningarna.

Fördelarna med att ange procentsatsen på anläggningsnivå är att varje verksamhetsutövare då i förväg har vetskap om hur stort utrymmet är för att använda utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar under perioden 2008–2012. Nackdelen är att detta utrymme inte nödvändigtvis speglar behovet att använda sådana tillgodohavanden vid redovisningen av utsläppsrätter. Anläggningar som får en mindre restrikt-

tiv tilldelning av utsläppsrätter har kanske inte samma behov att använda utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som en anläggning som har fått en mer restriktiv tilldelning.

Fördelen med att ange procentsatsen på nationell nivå är att alla anläggningar kan få tillgång till utrymmet för att använda utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar, oavsett hur stor tilldelningen har varit från början. För att undvika osäkerhet för företagen om i vilken utsträckning de kan använda sina tillgodohavanden krävs ett regelverk eller en mekanism som fördelar utrymmet på nationsnivå till de verksamhetsutövare som önskar använda den.

Enligt regeringens bedömning bör den kvantitativa begränsningen avse det antal utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som verksamhetsutövarna sammantaget får använda i stället för utsläppsrätter. En utgångspunkt vid utformningen av föreskrifter är dessutom att varje verksamhetsutövare skall ges rätt att använda utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar i en utsträckning som är förenlig med den nationella begränsningen. Ytterligare utredning behövs om hur reglerna bör utformas.

10 Svenska prioriteringar för handelssystemets utveckling efter 2012

Regeringens bedömning: Det arbete som bedrivs inom ramen för EU är av central betydelse för den fortsatta utvecklingen av systemet för handel med utsläppsrätter i riktning mot ökad ekonomisk och klimatmässig effektivitet. En övergripande utgångspunkt bör vara att systemet utvecklas så att det skapar goda drivkrafter för att nå de utsläppsminskningar som krävs på längre sikt.

Utgångspunkten för svenskt vidkommande bör vara att ha en positiv inställning till att utvidga handelssystemet till att omfatta fler sektorer, växthusgaser och länder med beaktande av de ekonomiska, statsfinansiella och miljömässiga konsekvenserna. En övergripande inställning bör också vara att verka för en ökad harmonisering inom EU av handelssystemets omfattning, tilldelningsregler och systemen för övervakning, rapportering och verifiering i syfte att säkerställa handelssystemets legitimitet och minska risken för snedvridning av konkurrensen.

FlexMex2-utredningens bedömning: Regeringen bör verka för att transport- och aluminiumsektorerna inkluderas i handelssystemet genom regler som omfattar samtliga medlemsstater. Enligt utredningen bör även utsläpp av perfluorkarboner inom aluminiumproduktion omfattas av systemet. Utredningen har vidare anfört att Sverige inte bör ansöka om att ensidigt inkludera ytterligare växthusgaser i handelssystemet. Utredningen har föreslagit att regeringen verkar för att EU inför en obligatorisk metod för fördelning av utsläppsrätter baserad på internationella riktmärken i för ändamålet passande sektorer med väldefinierade jämförbara produkter.

Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets bedömning: Myndigheterna föreslår att en långsiktig strategi för EU-arbetet tas fram.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt utredningens bedömning att transportsektorn bör inkluderas i systemet. Ett tiotal remissinstanser har anfört att de i princip är positiva till en sådan utveckling men att ytterligare utredning behövs. *LKAB, Cementa AB, Svenska Naturskyddsföreningen, Miljöförbundet Jordens Vänner, Göteborgs Universitet, Stockholms tingsrätt (miljödombstolen)* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* har avstyrkt utredningens bedömning med hänvisning till att nationella styrmedel bör användas och att en utvidgning kan medföra negativa konsekvenser för energiintensiv industri.

Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt utredningens bedömning att Sverige inte ensidigt bör ansöka om att inkludera ytterligare växthusgaser i handelssystemet.

Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt utredningens bedömning att regeringen bör verka för att aluminiumsektorn inkluderas i handelssystemet. *KTH* och *Skogsstyrelsen* har avstyrkt bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Europeiska kommissionen skall senast vid halvårsskiftet 2006 sammanställa en rapport som beskriver erfarenheterna hittills av handelssystemet och som pekar ut inriktningen för den framtida utvecklingen av systemet. Kommissionen kan i rapporten komma att föreslå att handelssystemet utvidgas till att omfatta exempelvis den kemiska industrin, aluminiumindustrin och transportsektorn, men även andra växthusgaser än koldioxid. Kommissionen kan också komma att föreslå ändrade tilldelningsprinciper i syfte att harmonisera dessa inom unionen. Den praktiska möjligheten att utveckla gemensamma riktmärken för samtliga medlemsstater kan också ses över. Kommissionen skall även se över påföljderna, hur marknaden för utsläppsrätter fungerar, kopplingen mellan EU:s handelssystem och den internationella handeln med utsläppsrätter samt sambandet mellan handeln med utsläppsrätter och annan politik och andra åtgärder som görs i samma syfte på medlemsstats- och EU-nivå.

Det är angeläget att prioriteringar görs inför de diskussioner om det framtida handelssystemet som redan förs inom EU och som kommer att intensifieras när kommissionen har lämnat sin rapport. Statens energimyndighet och Naturvårdsverket har fått ett gemensamt uppdrag att analysera kommissionens rapport och utreda hur handelssystemet kan och bör utvecklas efter 2012 utifrån den övergripande inriktningen om fortsatt minskade utsläpp.

Handelssystemets omfattning

FlexMex2-utredningen har bedömt att regeringen i första hand bör verka för att handelssystemet utvidgas inom hela EU till att omfatta transportsektorn och aluminiumsektorn samt utsläpp av perfluorkarboner inom aluminiumindustrin. Utredningen har vidare bedömt att ytterligare växthusgaser tills vidare inte bör inkluderas i handelssystemet eftersom mätosäkerheten är för stor. Europeiska kommissionen, som senast vid halv-

årsskiftet 2006 skall sammanställa en rapport om bl.a. handelssystemets framtida utveckling, har nyligen presenterat ett meddelande om att inkludera internationellt flyg i handelssystemet. Naturvårdsverket har fått i uppdrag att i samråd med Luftfartsstyrelsen ur miljömässig och ekonomisk synvinkel analysera de förslag som presenteras av kommissionen om att minska flygets klimatpåverkan och att inkludera flyget i handelssystemet.

I avvaktan på resultaten av de analyser som Statens energimyndighet och Naturvårdsverket genomför bedömer regeringen att utgångspunkten för svenskt vidkommande bör vara att ha en positiv inställning till att utvidga handelssystemet till att omfatta fler sektorer, växthusgaser och länder, med beaktande av de ekonomiska, statsfinansiella och miljömässiga konsekvenserna. En utvidgning skulle kunna öka kostnadseffektiviteten i klimatpolitiken och minska gränsdragnings- och snedvridningsproblem som kan förekomma när enbart en del av utsläppen omfattas av handelssystemet.

Övriga frågor

Erfarenheterna hittills av handelssystemet visar att medlemsstaterna har tillämpat snarlika tilldelningsprinciper. Däremot finns det skillnader i tilldelningsnivåerna mellan länderna, särskilt vad gäller nya deltagare. Skillnader finns även i omfattningen av systemet, framför allt p.g.a. att medlemsstaterna har tolkat begreppet förbränningsanläggning olika, men även p.g.a. att vissa länder valt att tillfälligt undanta vissa anläggningar från systemet.

De skillnader som finns i fråga om handelsdirektivets tillämpning riskerar att leda till snedvridning av konkurrensen mellan olika aktörer. De kan även skada handelssystemets legitimitet. Det är därför önskvärt att så långt som möjligt harmonisera tillämpningen av handelsdirektivet, särskilt i fråga om handelssystemets omfattning, hanteringen av nya deltagare samt systemen för övervakning, rapportering och verifiering. En sådan harmonisering kan i viss utsträckning ske på frivillig basis, exempelvis mellan medlemsstater med likartade förutsättningar. Enligt regeringens bedömning bör dock harmoniseringen i första hand ske genom förändringar av handelsdirektivet och därmed associerade EG-rättsakter.

11 Finansiering

Deltagandet i de projektbaserade mekanismerna är frivilligt och ger verksamhetsutövarna en möjlighet att på ett kostnadseffektivt sätt skapa bättre förutsättningar att uppfylla sina skyldigheter i handelssystemet.

Arbetet med de projektbaserade mekanismerna kommer att ge upphov till kostnader för projektmyndigheten, som skall pröva ansökningar om godkännande av projekt, och för kontoföringsmyndigheten, som skall hantera registerfrågorna avseende de tillgodohavanden som blir resultatet av projekten. Kostnaderna uppkommer hos Statens energimyndighet, som är både projektmyndighet och kontoföringsmyndighet.

I en departementspromemoria har föreslagits att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för en myndighets kostnader för prövning av ansökningar om godkännande av projektverksamhet (De projektbaserade mekanismerna enligt Kyotoprotokollet och länkdirektivet, Ds 2005:19). Statens energimyndighet har anfört att det är svårt att uppskatta i vilken omfattning svenska företag kommer att engagera sig i de projektbaserade mekanismerna och därmed hur stort behovet av beredningskapacitet är. De uppgifter Statens energimyndighet har som projektmyndighet är också i de delar som staten deltar i projektverksamhet av sådant slag att kostnaderna inte kan avgiftsfinansieras. Med hänsyn till det anförda bedömer regeringen att verksamheten som projektmyndighet inte skall avgiftsfinansieras.

Genom riksdagens beslut om budgetpropositionen för 2006 tillförs Statens energimyndighet 1,4 miljoner kronor per år för uppgiften att vara projektmyndighet.

För kontoföringsmyndigheten uppkommer kostnader för upprättande och förande av de konton som behövs för att hantera kyotoenheter, däribland utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar. För verksamhetsutövare som omfattas av handelssystemet och för övriga personer som redan har öppnat ett personkonto behöver något nytt konto inte öppnas för hanteringen av kyotoenheterna. För verksamhetsutövare som har skyldigheter i handelssystemet bör ingen avgift tas ut för kontoföring av kyotoenheter. Detta gäller redan vid kontoföring av utsläppsrätter. De kostnader som kan uppkomma för kontoföringsmyndigheten med anledning av de projektbaserade mekanismerna skall finansieras inom befintliga anslagsramar.

Förslagen i övrigt innebär att berörda myndigheter endast i begränsad utsträckning får ökade arbetsuppgifter. Naturvårdsverket kan få något ökade arbetsuppgifter genom de nya bestämmelserna om möjlighet att uppskatta utsläppens storlek när en verifierad rapport om koldioxidutsläppen inte har getts in. De tillkommande uppgifterna skall finansieras inom befintliga anslagsramar.

12 Konsekvenser

Förslaget om genomförande av länkdirektivet

Genom länkdirektivet kommer verksamhetsutövare att få tillgång till mindre kostsamma utsläppsminskningar, vilket minskar de sammanlagda kostnaderna för att uppfylla förpliktelserna enligt Kyotoprotokollet. Genom att efterfrågan på tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna stimuleras kommer företag inom EU att kunna investera i och till värdländerna överföra klimatvänlig eller mindre klimatpåverkande teknik och kunskap. Efterfrågan på tillgodohavanden innebär också att länder som är värd för projekt ges ett bidrag till en hållbar utveckling.

Övergripande samhällsekonomiska konsekvenser

I samband med överlämnandet av förslaget till länkdirektiv redovisade Europeiska kommissionen konsekvenserna av att EU:s handelssystem

länkas samman med de projektbaserade mekanismerna enligt Kyoto-protokollet. Kommissionens bedömningar utgick från starkt förenklade modellberäkningar.

I rapporten analyserades flera scenarier med olika tillgång till tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna. Den totala åtgärds-kostnaden för verksamhetsutövare i handelssystemet beräknades minska från 2,9 till 2,2 miljarder euro per år om en sammanlänkning genomförs utan en kvantitativ begränsning för den handlande sektorn. Med ett importtak på sex respektive tre procent beräknades den totala åtgärds-kostnaden bli 2,4 respektive 2,8 miljarder euro. Importtaket definierades här som andelen importerade utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar av den totala mängden utsläppsrätter i systemet.

Enligt den slutliga versionen av länkdirektivet är det varje medlemsstats uppgift att fastställa den kvantitativa begränsningen för anläggningar i det egna landet. Det medför att företag i olika medlemsstater kan komma att ha olika utrymme för användning av tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna. Detta kan leda till konkurrenssnedvridningar om anskaffningsvärdet av sådana tillgodohavanden är lägre än priset på utsläppsrätter. Oavsett i vilket land tillgodohavandena har fått användas, kommer dock alla företag inom handelssystemet att kunna ta del av ett lägre pris på utsläppsrätterna. Användningen av mindre kostsamma tillgodohavanden i handelssystemet medför en prisutjämning och allmän prissänkning av utsläppsrätter på hela den europeiska marknaden. Den prisdämpande effekten kan även motverka den elprishöjningseffekt som handeln med utsläppsrätter medför och som påverkar även elkonsumenter utanför den handlande sektorn.

Konsekvenser för små och medelstora företag

Förslaget bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för små och medelstora företag. Genom tillgång till de projektbaserade mekanismerna får företag som omfattas av handelssystemet en möjlighet att tillgodoräkna sig kostnadseffektiva utsläppsminskningar. Företagen bedöms även kunna minska kostnaderna genom den allmänna sänkning av priset på utsläppsrätter som följer av tillgången till mindre kostsamma utsläppsminskningar. Även här kan effekten på elpriserna dämpas genom en sänkning av priset på utsläppsrätterna.

Statsfinansiella konsekvenser

De statsfinansiella konsekvenserna av genomförandet av länkdirektivet är relaterade till ökad administration och ökade kostnader hos Statens energimyndighet, som är både kontoföringsmyndighet och projektmyndighet.

Som kontoföringsmyndighet får Statens energimyndighet ökad administration genom att utsläppsrätsregistret förbereds för att hantera kyotoenheter och genom att det behövs kontroller av hur tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna används i handelssystemet. Kontoföringsmyndigheten bedöms få något ökade kostnader för att anpassa det nationella registret till att även avse kyotoenheter. Den uppgiften ingår dock i det uppdrag som myndigheten redan har att tillhandahålla ett nationellt register i enlighet med registerförordningen.

Som projektmyndighet får Statens energimyndighet ökad administration genom arbetet med godkännande av deltagande i projekt som avser gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Om det inrättas ett råd bestående av företrädare för även andra myndigheter för att ge stöd till projektmyndigheten kommer även dessa myndigheter att få ökade administrativa uppgifter. Projektmyndigheten bedöms få ökade kostnader för arbetet med att godkänna projekt. Genom riksdagens beslut om budgetpropositionen för 2006 tillförs Statens energimyndighet 1,4 miljoner kronor per år för uppgiften att vara projektmyndighet.

Sammantaget ryms de ökade kostnaderna för Statens energimyndighet inom de av regeringen i budgetpropositionen för ändamålet föreslagna ramarna. De kostnader som uppkommer för de myndigheter som kan komma att ingå i ett råd med uppgift att ge stöd till projektmyndigheten ryms inom befintliga anslagsramar.

Förslaget om övriga lagändringar inför handelsperioden 2008–2012

För en generell beskrivning av konsekvenserna av systemet för handel med utsläppsrätter hänvisas till regeringens proposition Handel med utsläppsrätter II (prop. 2004/05:18). Beskrivningen här rör endast konsekvenserna av förslagen i denna proposition. Regeringens förslag utifrån erfarenheterna hittills av handelssystemet har i huvudsak baserats på en rapport från berörda myndigheter. Förslagen till lagändringar bedöms generellt leda till att systemet förbättras för både myndigheter och företag. Endast följande förslag bedöms få några nämnvärda konsekvenser.

Förslaget om ändrat förfarande för upprättande av den nationella fördelningsplanen och tilldelning av utsläppsrätter bör jämfört med förfarandet inför perioden 2005–2007 minska den administrativa bördan för såväl företag som berörda myndigheter. Genom att ansökningarna om tilldelning av utsläppsrätter genomförs innan den nationella fördelningsplanen lämnas in till kommissionen behövs ingen ytterligare information samlas in från företagen. Dessutom minskar risken för att korrigeringar behöver göras i efterhand när planen redan är inlämnad. Detta bör i någon mån minska osäkerheten för företagen.

Förslaget om tillsynsmyndighetens möjlighet att uppskatta utsläppens storlek när en verifierad rapport inte har getts in bedöms leda till att systemets effektivitet ökar, eftersom det annars finns en risk att centrala delar av systemet inte kan fungera som det är tänkt. För företagen innebär detta inga förändringar av kraven på övervakning och rapportering av utsläppen, men det tydliggörs vilka konsekvenserna blir om reglerna i dessa delar inte följs. Förslaget kan innebära ökade arbetsuppgifter för Naturvårdsverket som är tillsynsmyndighet. Naturvårdsverkets kostnader kan komma att öka om verksamhetsutövarna utnyttjar möjligheten att låta tillsynsmyndigheten uppskatta utsläppen av koldioxid från en anläggning då en verifierad rapport inte har getts in. Förslaget att en avgift skall betalas när en rapport inte har getts in i rätt tid är dock avsett att avskräcka från att utnyttja denna möjlighet. De eventuella ökade kostnaderna ryms inom de av regeringen i budgetpropositionen för ändamålet angivna ramarna.

Förslaget att låta miljödomstolarna pröva alla överklaganden enligt lagen om handel med utsläppsrätter innebär att framför allt Stockholms tingsrätt (miljödomstolen) och Miljööverdomstolen får något fler mål att behandla. De avgöranden av Naturvårdsverket som hittills har överklagats till förvaltningsdomstol kommer i fortsättningen att överklagas till miljödomstolen.

Enligt de föreslagna övergångsbestämmelserna kommer de allmänna förvaltningsdomstolarna fortsätta att handlägga de mål som redan har kommit in till dessa domstolar. Domstolsverkets statistik visar att förhållandevis få avgöranden av Naturvårdsverket hittills har överklagats till förvaltningsdomstol. Det rör sig om cirka 20 beslut sedan lagstiftningen om utsläppsrätter trädde i kraft. Det kan antas att ungefär lika många beslut kommer att överklagas inför den handelsperiod som börjar 2008. Dessa beslut, som framför allt rör tilldelningen av utsläppsrätter, kommer huvudsakligen att fattas under hösten 2006. Under de följande åren bör endast ett fåtal ytterligare beslut av Naturvårdsverket komma att överklagas hos miljödomstolen.

En överflyttning av målen beräknas sammantaget inte få någon betydande påverkan på Stockholms tingsrätt (miljödomstolen) och Miljööverdomstolen. Dessa domstolars uppgift att pröva de överflyttade målen skall därför rymmas inom befintliga anslagsramar.

Handelssystemets omfattning under perioden 2008–2012

Europeiska kommissionen framhåller i sin vägledning för upprättandet av fördelningsplanerna för perioden 2008–2012, KOM(2005)703, att medlemsstaterna – utöver förbränningsprocesser förknippade med produktion av el, ånga, hetvatten och varmvatten (undantaget förbränning av hushållsavfall och farligt avfall) – bör inkludera förbränningsprocesser förknippade med krackrar, kimrökstillverkning, fackling, ugnar (inklusive stenullstillverkning) och integrerade stålverk (inklusive valsverk, återvärmare, glödgningsugnar och betningsanläggningar) i handelssystemet. Om en breddad tolkning av begreppet förbränningsanläggning skulle tillämpas är bedömningen att ytterligare tolv anläggningar skulle omfattas av handelssystemet. Vidare skulle cirka 23 anläggningar som redan i dag ingår i handelssystemet beröras genom att fler förbränningsprocesser skulle omfattas.

Tillämpning av en breddad tolkning av begreppet förbränningsanläggning kan komma att få statsfinansiella effekter, då dessa anläggningar i dagsläget omfattas av koldioxidskatt. Regeringen avser att återkomma till frågan om de statsfinansiella effekterna innan bestämmelserna om tillståndspliktens omfattning träder i kraft.

Principer för tilldelning av utsläppsrätter för perioden 2008–2012

De principer som regeringen föreslår för tilldelning av utsläppsrätter för perioden 2008–2012 stämmer i huvudsak överens med de principer som gäller för perioden 2005–2007. Regeringens bedömningar av konsekvenserna i denna del är därför i stort sett desamma som inför perioden 2005–2007.

Regeringen gör dock en delvis annan bedömning i fråga om tilldelningen till nya och utbyggda anläggningar inom el- och fjärrvärmesektorn där tilldelningsnivån bör harmoniseras med nivån i angränsande länder. Genom en sådan harmonisering torde förutsättningarna för att investera i ny kraftvärmeproduktion förbättras jämfört med dagens situation. Värdet av de utsläppsrätter som tilldelas en anläggning kan komma att uppgå till 20 procent av den totala investeringskostnaden beroende på typ av anläggning, vilket kan ha betydelse för investeringsbeteendet.

Regeringen gör en annan bedömning även i fråga om tilldelningen till befintliga anläggningar för malmbaserad stålproduktion. Tilldelningen bör för dessa baseras på europeiska riktmärken tillsammans med en nedskalningsfaktor. Syftet är att nationellt pröva en metod som kan komma att tillämpas på EU-nivå under handelsperioder efter 2012. Genom nedskalning säkerställs att tilldelningen inte blir större än om den nu gällande metoden för tilldelning skulle användas. Konsekvenserna av en sådan tilldelning bör därför inte skilja sig jämfört med perioden 2005–2007.

Regeringen gör i propositionen bedömningen att det totala antalet fördelade utsläppsrätter bör bestämmas på förhand, innan företagen ansöker om tilldelning av utsläppsrätter. Först när alla företag har ansökt om tilldelning och detta har jämförts med det på förhand bestämda totala antalet fördelade utsläppsrätter, kommer tilldelningen till varje anläggning att beslutas. Det innebär att nedskalning av tilldelningen till enskilda anläggningar kan behöva göras för att inte överskrida nivån för den totala tilldelningen. Nedskalningen bör i sådant fall enligt regeringens bedömning göras för anläggningar i el- och fjärrvärmesektorn. Detta förfarande innebär att det i nuläget är oklart hur stor tilldelningen till el- och fjärrvärmesektorn kommer att bli. Förfarandet kommer dock troligen att leda till en lägre tilldelning till el- och fjärrvärmesektorn än under perioden 2005–2007. Regeringen bedömer dock att eventuella ökade kostnader för inköp av utsläppsrätter inte kommer att få några större effekter på priset på el och värme och därmed inte för el- och värmekunderna.

13 Författningskommentarer

13.1 Ändringarna i lagen om handel med utsläppsrätter

1 kap. 1 §

Av det nya *andra stycket* framgår det att lagen innehåller bestämmelser inte bara om handel med utsläppsrätter utan även om handel med andra tillgodohavanden för utsläpp av växthusgaser. Med andra tillgodohavanden avses de instrument som gemensamt benämns kyotoenheter. Vilka dessa kyotoenheter är framgår av flera nya definitioner som införs i 2 §.

Förändringen innebär att lagen inte bara handlar om utsläpp av koldioxid utan även utsläpp av de övriga fem växthusgaser som omfattas av Kyotoprotokollet (metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkolväten

och svavelhexafluorid). De tillstånds- och tilldelningsprocesser som gäller för EU:s handel med utsläppsrätter utgår dock även tills vidare enbart från utsläppen av koldioxid.

1 kap. 2 §

Genom ändringen införs fler definitioner i lagen. Begreppet kyotoenhet är hämtat från artikel 2 i registerförordningen och innebär en uppräkningsinstrument som har sitt ursprung i Kyotoprotokollets regler för att begränsa och minska utsläppen av växthusgaser.

En certifierad utsläppsminskning kan vara en tillfällig certifierad utsläppsminskning eller långsiktig certifierad utsläppsminskning som under vissa förutsättningar utfärdas för verksamhet i ett nybeskognings- eller återbeskogningsprojekt inom mekanismen för ren utveckling enligt Kyotoprotokollet. Det är med andra ord projekt som syftar till att öka upptaget av koldioxid i vegetation och mark (kolsänkor).

Enheten sänkkredit skall skiljas från de utsläppsminskningensenheter och certifierade utsläppsminskningar som är resultatet av projekt som avser kolsänkor. Sänkkrediterna har sin grund i artikel 3 i Kyotoprotokollet och kan utfärdas för en part i Kyotoprotokollet med hänsyn till att det sker ökade upptag av koldioxid i vegetation och mark.

1 kap. 3 §

Paragrafen är ny. I *första stycket* finns ett bemyndigande att meddela föreskrifter som avser de projektbaserade mekanismerna, dvs. gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling.

Enligt *första punkten* får föreskrifter meddelas om förutsättningar för deltagande i projektverksamhet för att minska eller begränsa utsläppen av växthusgaser enligt de båda projektbaserade mekanismerna. Föreskrifter får meddelas i fråga om både vilka som får delta i projektverksamhet och vilka processuella och materiella krav som skall vara uppfyllda för att en projektverksamhet skall godkännas.

Föreskrifter får enligt *andra punkten* meddelas om utfärdande av utsläppsminskningensenheter. Det kommer inte att behövas några föreskrifter om utfärdande av certifierade utsläppsminskningar eftersom det inte är en uppgift för en svensk myndighet.

Enligt *andra stycket* skall regeringen utse en projektmyndighet för prövning av frågor om deltagande i projektverksamhet och utfärdande av utsläppsminskningensenheter. Projektmyndigheten kommer att ansvara för prövningen av de olika frågor som uppkommer med anledning av en ansökan om godkännande, från projektdeltagarens inledande kontakter med myndigheten till godkännandet av deltagandet i en projektverksamhet. Vid gemensamt genomförande av en projektverksamhet inom landet kommer myndigheten att ansvara för en relativt omfattande nationell process. I uppgiften ingår att fastställa vilka utsläppsminskningar projektet har lett till och att utfärda utsläppsminskningensenheter.

2 kap. 1 §

Ändringen i *första stycket* innebär att kapacitetsgränserna för vilka förbränningsanläggningar som omfattas av tillståndsplikten inte längre anges i lagen. Bestämmelser om kapacitetsgränserna kan på motsvarande

sätt som för övriga typer av anläggningar föras in i förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter med stöd av det nya bemyndigandet i 2 § första stycket. Det bemyndigandet ersätter alltså bemyndigandet i *andra stycket*.

2 kap. 2 §

Enligt det nya bemyndigandet i *första stycket* får regeringen meddela föreskrifter om att anläggningar enligt 1 § första stycket inte omfattas av tillståndsplikten på grund av att de underskrider vissa kapacitetsgränser.

Bestämmelsen i *tredje stycket* upphävs till följd av artikel 27 i handelsdirektivet. Upphävandet innebär, tillsammans med andra punkten i övergångsbestämmelserna, att det inte skall vara möjligt att undanta anläggningar från handelssystemet från och med handelsperioden 2008–2012.

2 kap. 5 §

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. Tillståndsmyndigheten får med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet bedöma om det finns skäl att förordna att ett tillstånd får tas i anspråk även om beslutet inte har vunnit laga kraft. Tillståndsmyndigheten bör i regel kunna meddela ett s.k. verkställighetsförordnande med hänsyn till den betydelse som driften av en verksamhet normalt har från bl.a. ekonomiska utgångspunkter.

2 kap. 6 §

Genom ändringen i *andra stycket* får tillstånd meddelas för en del av en anläggning endast om flera verksamhetsutövare bedriver verksamhet på anläggningen. Om en anläggning drivs av endast en verksamhetsutövare får motsatsvis ett tillstånd inte avse en del av anläggningen. Inte heller när flera verksamhetsutövare bedriver verksamhet på en anläggning är det möjligt för någon av dessa att få tillstånd för en del av sin del av anläggningen.

Hur bestämmelsen i *andra stycket* skall tillämpas övergångsvis regleras i punkten 3 i övergångsbestämmelserna, som kommenteras nedan.

2 kap. 9 §

Genom ändringen i *första stycket första meningen* och den nya bestämmelsen i *andra stycket* framgår det att ett nytt tillstånd skall lämnas när en ny verksamhetsutövare anmäls till tillståndsmyndigheten, om de förutsättningar som anges i 5 § är uppfyllda. Genom att ett nytt tillstånd lämnas blir det tydligt att det är den nya verksamhetsutövaren som ansvarar för övervakning, rapportering och överlämnande av utsläppsrätter i enlighet med de villkor som anges i tillståndet.

Det nya *andra stycket* skiljer sig från bestämmelsen i första stycket första meningen genom att det inte anges att tillståndsmyndigheten skall pröva om det är nödvändigt att förena tillståndet med ändrade eller nya villkor om övervakning och rapportering. Tillståndsmyndigheten skall alltså inte göra någon omprövning av villkoren i det gällande tillståndet. Någon omprövning av villkoren är inte motiverad i sak när anmälan enbart avser att en ny verksamhetsutövare tar över driften av en verksamhet. De tidigare villkoren skall alltså föras in oförändrade i det nya till-

ståndet. Att ett nytt tillstånd skall lämnas när en ny verksamhetsutövare anmäls bör därför i regel vara en enkel åtgärd för tillståndsmyndigheten.

Prop. 2005/06:184

2 kap. 10 §

Ändringen i *fjärde punkten* innebär att tillståndsmyndigheten får återkalla ett tillstånd om tillståndet ersätts med ett nytt tillstånd. Så kan vara fallet när ett nytt tillstånd lämnas efter att en verksamhetsutövare som redan har ett tillstånd har ansökt om ett nytt tillstånd enligt 4 § eller när ett nytt tillstånd lämnas efter en anmälan om förändring av en anläggning eller anmälan av en ny verksamhetsutövare enligt 9 §.

Enligt 4 kap. 3 § tredje stycket andra meningen får utsläppsrätter inte utfärdas om ett tillstånd till utsläpp av koldioxid har återkallats enligt 2 kap. 10 §. Bestämmelsen om förbud mot utfärdande av utsläppsrätter är tillämplig när en tillståndspliktig anläggning på grund av en återkallelse kommer att sakna ett gällande tillstånd, men inte vid återkallelse enligt 2 kap. 10 § fjärde punkten då tillståndet ersätts med ett nytt tillstånd. Utsläppsrätter skall i en sådan situation utfärdas även under den återstående delen av en handelsperiod.

3 kap. 1 §

De tidigare bestämmelserna i paragrafen har förts in i 2 § samtidigt som det har förts in en bestämmelse om att den som avser att driva en tillståndspliktig verksamhet under en handelsperiod får ansöka om tilldelning av utsläppsrätter för den perioden (att en ansökan om tilldelning skall göras har tidigare framgått av 4 § andra stycket). Verksamhetsutövarnas ansökningar kommer alltså att inleda den process som leder fram till fastställandet av den nationella fördelningsplanen.

Ansökan om tilldelning skall göras i enlighet med de föreskrifter som regeringen meddelar. Utgångspunkten vid utformningen av föreskrifterna är att ansökan som tidigare skall göras hos tillsynsmyndigheten, dvs. Naturvårdsverket. En annan utgångspunkt är att det skall anges en sista dag för ansökan om tilldelning inför handelsperioden 2008–2012.

3 kap. 2 §

Den bestämmelse som tidigare fanns i paragrafen har upphört att gälla. Den nya bestämmelsen motsvarar i huvudsak de bestämmelser som tidigare fanns i 1 §. Ett tillägg görs dock om att regeringen inför varje handelsperiod i den nationella fördelningsplanen skall ange det högsta antal utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som verksamhetsutövare får överlämna vid redovisningen av utsläppsrätter.

Uppgiften i fördelningsplanen om det högsta antal utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som verksamhetsutövare får överlämna i stället för utsläppsrätter avser användningen av båda enheterna sammantaget. Begränsningen av användningen behöver inte fördelas med ett visst antal på utsläppsminskningenheter och ett visst antal på certifierade utsläppsminskningar.

I länkdirektivet anges att medlemsstaten i den nationella fördelningsplanen för en handelsperiod skall offentliggöra upp till vilken procentandel av fördelningen till varje anläggning verksamhetsutövarna tillåts

att använda utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar i handelssystemet (artikel 30.3). Det finns två principiellt olika sätt att ange denna begränsning, vilket också framgår av kommissionens meddelande om riktlinjer för fördelningsplanen för handelsperioden 2008–2012, KOM(2005)703. Enligt det ena sättet anges begränsningen i form av en procentandel av fördelningen till varje anläggning. I och med att man beslutar om fördelningen till en viss anläggning klargörs också hur många utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar verksamhetsutövaren får använda vid redovisningen av utsläppsrätter. Om den kvantitativa begränsningen utformas på detta sätt är användningen bunden på anläggningsnivå. Enligt det andra sättet anges begränsningen i form av ett sammanlagt antal utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som samtliga verksamhetsutövare får använda vid redovisningen av utsläppsrätter. En sådan utformning av reglerna innebär en större flexibilitet för verksamhetsutövarna. Samtidigt uppkommer det frågor om hur man skall reglera den situationen att verksamhetsutövarnas behov av att använda enheterna sammantaget är större än vad som tillåts. För verksamhetsutövaren innebär alltså en sådan reglering en större osäkerhet. I avsnitt 9.5 redovisas hur regeringen avser att hantera frågan om utformningen av den kvantitativa begränsningen i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

3 kap. 3 §

Enligt tillägget i *andra stycket* skall antalet utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som får användas anges inte bara i den fördelningsplan som regeringen skall ge in till Europeiska kommissionen senast arton månader före nästa handelsperiods början, utan även när regeringen efter kommissionens granskning fastställer det sammanlagda antal utsläppsrätter som kommer att fördelas för perioden.

I övrigt justeras paragrafen språkligt.

3 kap. 4 §

Enligt *andra stycket* i dess nya lydelse skall en verksamhetsutövare som har tillstånd till utsläpp enligt 2 kap. och som har ansökt om tilldelning enligt 1 § tilldelas överlåtbara utsläppsrätter för den eller de anläggningar som omfattas av tillståndet. Bestämmelsen har i jämförelse med den tidigare lydelsen ändrats i sak endast på det sättet att det inte längre anges att en verksamhetsutövare skall tilldelas utsläppsrätter utan betalning. Enligt artikel 10 i handelsdirektivet är det möjligt att från och med handelsperioden 2008–2012 fördela högst tio procent av utsläppsrätterna genom försäljning till marknadsvärdet. Den frågan kommer i fortsättningen att behandlas i de föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter som regeringen meddelar.

3 kap. 6 §

Enligt bemyndigandet, som har utformats enligt vad *Lagrådet* har föreslagit, skall regeringen meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter i enlighet med principer som riksdagen godkänner och med beaktande av handelsdirektivet. Ändringen av bemyndigandet innebär att föreskrifterna inte längre skall vara grundade på den av Europeiska kom-

missionen godkända nationella fördelningsplanen. Ändringen beror på att processen vid tilldelning av utsläppsrätter har ändrats så att den stämmer bättre överens med handelsdirektivet, se avsnitt 7.2.1.

Föreskrifter får meddelas både om förfarandet vid tilldelning av utsläppsrätter och om förutsättningarna i sak för att en anläggning skall tilldelas utsläppsrätter.

4 kap. 1 §

Ändringen i *första stycket* innebär att lagen om handel med utsläppsrätter anpassas till registerförordningen som gäller även registrering av kyotoenheter (jfr kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004 om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG). Det nationella registret kommer även i fortsättningen att kallas utsläppsrättsregistret, trots att det omfattar både utsläppsrätter och kyotoenheter.

Ändringen i *fyjärde stycket* innebär att lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument inte skall tillämpas på kontoföring av kyotoenheter. En omfattande reglering av kontoföringen finns i registerförordningen (jfr avsnitt 6.5).

4 kap. 2 §

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. Med sparande av utsläppsrätter avses den process för annullering och ersättning av utsläppsrätter som regleras i artikel 61 i registerförordningen. Bestämmelserna i registerförordningen innebär att utsläppsrätter som inte använts under en handelsperiod skall sparas till nästa handelsperiod. Den registertekniska proceduren för detta beskrivs i avsnitt 7.4.

4 kap. 9 §

Ändringen i *andra punkten* är en följd av att registersystemet för handeln med utsläppsrätter kommer att kopplas ihop med det registersystem som behövs när den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet påbörjas.

Bestämmelsen har därutöver ändrats redaktionellt.

4 kap. 12 §

Ändringen är en följd av att det nationella registret kommer att omfatta även kyotoenheterna.

4 kap. 14 §

Ändringen är en följd av att det nationella registret kommer att omfatta även kyotoenheterna.

4 kap. 15 §

Ändringen är en följd av att det nationella registret kommer att omfatta även kyotoenheterna.

4 kap. 16 §

Ändringen är i huvudsak en följd av att det nationella registret kommer att omfatta även kyotoenheterna.

Genom tillägget i *första punkten* tydliggörs det att denna del av bestämmelsen även avser verksamhet som ett landsting ansvarar för.

Paragrafen har därutöver ändrats redaktionellt.

5 kap. 2 a §

Paragrafen är ny.

Regleringen i *första stycket* innebär att tillsynsmyndigheten, om en verksamhetsutövare inte har gett in en verifierad rapport, får besluta hur stora utsläppen av koldioxid skall anses ha varit under det närmast föregående kalenderåret. Beslutet skall grundas på en uppskattning av vad som framstår som skäligt med hänsyn till det som framkommit i ärendet om verksamhetens art och omfattning. Beslutet får fattas tidigast den 1 maj året efter det kalenderår som uppskattningen avser. Tillsynsmyndigheten bör först förelägga verksamhetsutövaren med stöd av 7 kap. 3 § att ge in en verifierad rapport. *Lagrådets* synpunkter behandlas i avsnitt 7.5.

Enligt *andra stycket* skall tillsynsmyndigheten innan den beslutar om utsläppens storlek ge verksamhetsutövaren tillfälle att yttra sig över ett förslag till beslut. Det är viktigt att myndigheten dessförinnan genom kontakter med bl.a. verksamhetsutövaren hämtar in det underlag som behövs för att kunna uppskatta utsläppens storlek. Det gäller särskilt det underlag som finns om verksamhetsutövarens övervakning av utsläppen, inklusive de mät- eller beräkningsmetoder som har använts. Om en utsläppsrapport har upprättats men inte blivit verifierad bör uppgifterna i rapporten vara en viktig utgångspunkt för tillsynsmyndighetens beslut. Även uppgifter i de tidigare tillstånds- och tilldelningsärendena kan vara viktiga att ha tillgång till då beslutet fattas.

6 kap. 1 §

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny och anger att om en verifierad rapport enligt 5 kap. 1 § inte har getts in innan ett beslut av tillsynsmyndigheten enligt 5 kap. 2 a § första stycket har vunnit laga kraft, skall antalet utsläppsrätter som skall överlämnas motsvara de sammanlagda utsläppen enligt detta beslut. Om däremot en verksamhetsutövare ger in en verifierad rapport efter att tillsynsmyndigheten beslutat i fråga om utsläppens storlek men innan beslutet har vunnit laga kraft, skall antalet utsläppsrätter motsvara de sammanlagda utsläppen enligt rapporten. Om tillsynsmyndighetens beslut har vunnit laga kraft kommer beslutet även att få betydelse för en eventuell skyldighet för verksamhetsutövaren att betala en avgift enligt 8 kap. 6 § när för få utsläppsrätter har överlämnats.

6 kap. 2 §

Bestämmelsen, som har utformats enligt vad *Lagrådet* har föreslagit, innehåller upplysningsvis en hänvisning till bestämmelserna om annullering av utsläppsrätter och kyotoenheter i artiklarna 58–62 i registerförordningen, som är direkt tillämpliga. I paragrafen angavs tidigare att

utsläppsrätter skall annulleras i tre särskilt angivna fall. Bestämmelser om detta finns i artiklarna 12 och 13 i handelsdirektivet. Att utsläppsrätter skall annulleras i de tre angivna fallen framgår emellertid också, som Lagrådet har framhållit, av registerförordningens bestämmelser. Genom ändringen i bestämmelsen undanröjs dubbelregleringen av när utsläppsrätter skall annulleras. Detta innebär ingen ändring i sak.

I bestämmelsen hänvisas även till registerförordningens bestämmelser om annullering av kyotoenheter. Dessa finns i artiklarna 58, 59 och 62. Enligt dessa bestämmelser skall kyotoenheter annulleras under vissa förutsättningar. Så är fallet bl.a. när kyotoenheter har använts för att uppfylla skyldigheten att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen under närmast föregående kalenderår. Till skillnad mot vad som gäller i fråga om utsläppsrätter anges inte i registerförordningen att exempelvis en utsläppsminskningseenhet eller en certifierad utsläppsminskning skall annulleras när den inte längre är giltig på grund av att handelsperioden som den har utfärdats för löpt ut. Giltigheten av kyotoenheterna styrs av reglerna i Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen. Frågor om giltighet och sparande av kyotoenheter aktualiseras först när nästa handelsperiod löper ut, dvs. tidigast vid utgången av 2012.

6 kap. 3 §

Ändringen av paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.

6 kap. 4 §

Den nya hänvisningen till ett lagakraftvunnet beslut enligt 5 kap. 2 a § första stycket är en följdändring av förslaget att införa en möjlighet för tillsynsmyndigheten att, om verksamhetsutövaren inte har gett in en verifierad rapport, besluta hur stora utsläppen av koldioxid skall anses ha varit under ett år.

Enligt 4 kap. 14 § skall en kontoinnehavare, med de begränsningar som framgår av registreringar på kontot, anses ha rätt att förfoga över de utsläppsrätter som finns registrerade på innehavarens konto. Ändringen av 6 kap. 4 § innebär med hänsyn till den rättsverkan som följer av registreringar på ett konto att kontoföringsmyndigheten skall, när ett beslut av tillsynsmyndigheten om utsläppens storlek enligt 5 kap. 2 a § vinner laga kraft, häva den spärr mot överlåtelse som har lagts på ett konto på grund av att en verifierad rapport inte har getts in i rätt tid.

I övrigt justeras paragrafen språkligt.

8 kap. 1 §

I *första stycket fjärde punkten* har endast lagts till ett paragraftecken. Den redaktionella ändringen i *femte punkten* är en följd av ändringen i 3 kap. 1 §.

8 kap. 5 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att en verksamhetsutövare som inte senast den 31 mars har gett in en verifierad rapport enligt 5 kap. 1 § skall, om det inte är uppenbart oskäligt, betala en avgift på 20 000 kronor till staten.

Befrielse från avgiftsskyldigheten bör komma i fråga endast i undantagsfall. Bedömningen av vad som är uppenbart oskäligt bör göras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. En utgångspunkt är att verksamhetsutövaren i god tid måste planera för upprättandet och verifieringen av utsläppsrapporten. En annan utgångspunkt är att verksamhetsutövaren skall övervaka sina utsläpp av koldioxid på det sätt som framgår av lagstiftningen och tillståndsvillkoren. Det skulle dock, särskilt i ett inledande skede, kunna uppstå en brist på ackrediterade kontrollörer. Om detta gör det i praktiken omöjligt att få en rapport verifierad senast den 31 mars, kan det vara uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Det skulle i speciella fall kunna inträffa ett allvarligt fel i anläggningen som påtagligt försvårar arbetet med att upprätta utsläppsrapporten. Om det skulle leda till att rapporteringen försenas betydligt, kan det också vara uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

Det är inte möjligt att jämka avgiften.

Avgiftsskyldigheterna i 5 a § och 6 § avser överträdelser av två olika skyldigheter i lagen om handel med utsläppsrätter. En verksamhetsutövare kan alltså bli avgiftsskyldig enligt båda paragraferna.

8 kap. 8 §

Ändringen av paragrafen innebär att det är tillsynsmyndigheten, dvs. Naturvårdsverket, som beslutar om den nya avgift enligt 5 a § som skall tas ut när en verksamhetsutövare inte har gett in en verifierad rapport senast den 31 mars.

9 kap. 1 §

I paragrafen finns en uppräknning av vilka beslut enligt lagen som får överklagas hos miljödomstolen. Delar av bestämmelserna i 2 och 3 §§ införs i paragrafen. Hänvisningen till miljöbalkens bestämmelser om överklagande av miljödomstolens domar och beslut införs samtidigt i 2 §.

Ändringen innebär att beslut som enligt 2 och 3 §§ fått överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fortsättningen får överklagas hos miljödomstolen. Den ändrade instansordningen avser både överklagbara beslut om tilldelning och tillsyn, som fattas av Naturvårdsverket, och överklagbara beslut om kontoföring, som fattas av Statens energimyndighet.

I den upphävda 3 § angavs att kontoföringsmyndighetens beslut enligt 4 kap. 7, 8 eller 20 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. En jämförelse med författningskommentaren (prop. 2004/05:18 s. 107) visar att den upphävda paragrafen har haft ett delvis felaktigt innehåll. Enligt författningskommentaren reglerar paragrafen hur kontoföringsmyndighetens beslut om avvisning eller rättelse överklagas. I den upphävda 3 § fanns emellertid 4 kap. 19 §, som reglerar frågor om rättelse, inte med. Det gjorde däremot 4 kap. 20 §, som anger att kontoföringsmyndigheten har rätt att ta ut avgifter för upprättande och förande av konto i utsläppsrättsregistret. Bestämmelsen om överklagande bör i fortsättningen avse både beslut om rättelse enligt 4 kap. 19 § och beslut om avgift enligt 4 kap. 20 §.

Ändringen av paragrafen innebär också att det blir möjligt att överklaga tillsynsmyndighetens beslut om utsläppens storlek enligt 5 kap. 2 a §

första stycket och om förseningsavgift enligt 8 kap. 5 a § när en verifierad rapport inte har getts in i rätt tid.

Prop. 2005/06:184

9 kap. 2 §

Den del av paragrafen som anger vilka beslut om tilldelning och tillsyn som får överklagas införs i 1 §. Hänvisningen till miljöbalkens bestämmelser om överklagande av miljödomstolens domar och beslut avser samtliga överklagbara beslut som räknas upp i 1 §. Av hänvisningen till 23 kap. 1 § miljöbalken framgår att miljödomstolens avgörande får överklagas hos Miljööverdomstolen och att prövningstillstånd då krävs. Miljööverdomstolen kommer att vara sista instans.

9 kap. 3 §

Paragrafen upphävs. Den del av paragrafen som anger vilka beslut av kontoföringsmyndigheten som får överklagas införs i 1 §.

Den nya övergångsbestämmelsen, punkt 4, till lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter

Den nya övergångsbestämmelsen behövs med hänsyn till bl.a. bestämmelsen i 2 kap. 1 § första stycket enligt vilken utsläpp av koldioxid inte får ske utan tillstånd enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, om utsläppet sker från vissa typer av anläggningar.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkt 3

Enligt övergångsbestämmelsen skall 2 kap. 6 § andra stycket i dess lydelse före den 1 juli 2006 tillämpas om en verksamhetsutövare senast den 30 juni 2006 ansöker om tillstånd enligt 2 kap. 4 § eller om en verksamhetsutövare senast den 31 december 2007 anmäler en förändring av en anläggning eller en ny verksamhetsutövare enligt 2 kap. 8 § och ett nytt tillstånd behövs för samma del av anläggningen som i ett gällande tillstånd. Bestämmelsen har tillkommit efter synpunkter från Kammarrätten i Sundsvall. Syftet är huvudsakligen att under en övergångsperiod undvika problem som annars skulle kunna uppkomma vid anmälningar om förändringar av en anläggning enligt 2 kap. 8 § i de fall som det finns endast en verksamhetsutövare vid en anläggning och denne har fått tillstånd till en del av anläggningen. Förändringar vid en anläggning skall anmälas till tillståndsmyndigheten. Myndighetens prövning av en anmälan kan leda till att ett nytt tillstånd skall lämnas enligt 2 kap. 9 § första stycket. Ett nytt tillstånd skall i regel lämnas efter en anmälan om ny verksamhetsutövare enligt den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 9 § andra stycket. Enligt den nya lydelsen av 2 kap. 6 § andra stycket får ett tillstånd inte längre avse en del av en anläggning om anläggningen drivs av endast en verksamhetsutövare. Verksamhetsutövaren skulle då tvingas att ansöka om ett nytt tillstånd för hela anläggningen. Genom övergångsbestämmelsen kan under en övergångsperiod ett nytt tillstånd lämnas för en del av anläggningen även om anläggningen drivs av endast en verksamhetsutövare.

Av den del av bestämmelsen som avser ansökningar om tillstånd enligt 2 kap. 4 § framgår motsatsvis att vid en ansökan om tillstånd som ges in efter den 30 juni 2006 skall 2 kap. 6 § andra stycket i dess nya lydelse tillämpas.

Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket reglerar inte giltigheten av redan meddelade tillstånd, som alltså fortsätter att gälla till dess att det av någon anledning behöver meddelas ett nytt tillstånd.

Punkt 5

Övergångsbestämmelsen innebär att tillsynsmyndigheten får tillämpa de nya bestämmelserna om uppskattning av utsläppens storlek om en verifierad rapport som enligt 5 kap. 1 § skulle ha getts in senast den 31 mars 2006 ännu inte har getts in senast den 30 juni 2006. I ett sådant fall gäller även den nya bestämmelsen i 6 kap. 1 § andra stycket. Om tillsynsmyndigheten har beslutat om utsläppens storlek och beslutet har vunnit laga kraft, skall antalet utsläppsrätter som skall redovisas motsvara de sammanlagda utsläppen enligt beslutet. Att bestämmelserna gäller redan i anslutning till det första rapporteringstillfället har den fördelen för berörda verksamhetsutövare att det kan bli möjligt för kontoföringsmyndigheten att häva den spärr som skall läggas på verksamhetsutövarens konto enligt 6 kap. 4 § om en verifierad rapport inte har getts in senast den 31 mars 2006.

Punkt 6

Av övergångsbestämmelsen framgår det att den nya förseningsavgiften enligt 8 kap. 5 a § inte skall tas ut om en verksamhetsutövare inte har gett in en verifierad rapport senast den 31 mars 2006, dvs. efter det första rapporteringstillfället. Det är alltså först efter det andra rapporteringstillfället som en avgift skall tas ut vid försenad rapportering.

13.2 Ändringarna i lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter

11 kap. 14 och 15 §§

Ändringarna innebär att Statens energimyndighet skall lämna kontrolluppgift för fysiska personer och dödsbon om innehav och avyttring av utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar. De kyotoenheter som benämns tilldelade utsläppsenheter och sänkkrediter omfattas inte av denna skyldighet. *Lagrådets* synpunkter behandlas i avsnitt 6.6.

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2004/101/EG

av den 27 oktober 2004

om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

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

med beaktande av kommissionens förslag,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande (4),

efter att ha hört Regionkommittén,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget (5), och

av följande skäl:

(1) Genom direktiv 2003/87/EG (6) införs ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen ("gemenskapsystemet") vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser, med utgångspunkt i insikten att de globala växthusgasutsläppen på lång sikt kommer att behöva minskas med cirka 70 % jämfört med 1990 års nivåer. Det syftar till att uppfylla gemenskapens och dess medlemsstaters åtaganden att minska de antropogena växthusgasutsläppen inom ramen för Kyotoprotokollet, som godkändes genom rådets beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtagandena inom ramen för detta (7).

(4) EUT C 80, 30.3.2004, s. 61.

(5) Europaparlamentets yttrande av den 20 april 2004 (änsa ej offentliggjort i EUT) och rådets beslut av den 13 september 2004 (änsa ej offentliggjort i EUT).

(6) EUT L 275, 25.10.2003, s. 32.

(7) EGT L 110, 15.3.2002, s. 1.

(2) I direktiv 2003/87/EG fastställs det att erkännandet av tillgodohavanden från projektbaserade mekanismer för uppfyllande av skyldigheter från och med 2005 kommer att göra det möjligt att minska de globala växthusgasutsläppen på en mer kostnadseffektivt sätt. Detta skall uppnås genom en sammanlänkning mellan de projektbaserade mekanismerna i Kyotoprotokollet, t.ex. gemensamt genomförande (J) och mekanismen för en ren utveckling (CDM), och gemenskapsystemet.

(3) En sammanlänkning mellan de projektbaserade mekanismerna i Kyotoprotokollet och gemenskapsystemet, samtidigt som systemets miljömässiga integritet garanteras, ger möjlighet att använda utsläppstillgodohavanden som genererats genom projektverksamhet enligt artiklarna 6 och 12 i Kyotoprotokollet för att uppfylla medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 12.5 i direktiv 2003/87/EG. Sammanlänkningen kommer att ge fler möjligheter till efterlevnad till låg kostnad inom ramen för gemenskapsystemet, vilket skulle minska de sammanlagda kostnaderna för efterlevnad av Kyotoprotokollet och öka tillgången till utsläppsrätter för växthusgaser på gemenskapsmarknaden. Genom att efterfrågan på J-tillgodohavanden stimuleras kommer gemenskapsföretag att investera i utvecklingen och överföringen av avancerad miljövänlig teknik och kunskap. Efterfrågan på CDM-tillgodohavanden kommer också att stimuleras, vilket innebär att utvecklingsländer som fungerar som värd för CDM-projekt kommer att få hjälp med att uppnå sina mål för hållbar utveckling.

(4) Utöver användningen av Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer i gemenskapen och dess medlemsstater samt genom företag och enskilda personer utanför gemenskapsystemet bör dessa mekanismer sammanlänkas med gemenskapsystemet på ett sätt som är förenligt med Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) och Kyotoprotokollet och senare beslut som antas inom ramen för dessa, men också med gemenskapsystemets mål och struktur samt bestämmelserna i direktiv 2003/87/EG.

(5) Medlemsstaterna får tillåta verksamhetsutövare att i gemenskapsystemet använda certifierade utsläppsminskningar (CER) från och med 2005 och utsläppsminskningenheter (ERU) från och med 2008. Verksamhetsutövarnas användning av CER och ERU från och med 2008 får

tillåtas upp till en viss procentandel av fördelningen till varje anläggning, som skall fastställas av varje medlemsstat i respektive nationell fördelningsplan. Användningen kommer att ske genom att en utsläppsrätt utfärdas och omedelbart överlämnas i utbyte mot en CER eller ERU. En utsläppsrätt som utfärdas i utbyte mot en CER eller ERU kommer att motsvara denna CER eller ERU.

förändrad markanvändning och skogsbruk i enlighet med beslut 17/CP.7, samt även bestämmelser med tanke på resultatet av bedömningen av potentiella risker i samband med användning av genetiskt modifierade organismer och potentiellt invaderande främmande arter inom projektverksamhet som avser besogning och återbesogning, för att verksamhetsutövare skall kunna använda CER och ERU som genereras från projektverksamhet som avser markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i gemenskapsystemet från och med 2008, i enlighet med beslut som antas enligt UNFCCC eller Kyotoprotokollet.

(6) I kommissionens förordning om ett standardiserat och säkert system av register, som skall antas enligt artikel 19.3 i direktiv 2003/87/EG och artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG av den 11 februari 2004 om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaserna inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet ^(*), föreskrivs lämpliga rutiner och förfaranden i registersystemet för användningen av CER under perioden 2005–2007 och efterföljande perioder och för användningen av ERU under perioden 2008–2012 och efterföljande perioder.

(10) För att undvika dubbelräkning bör CER och ERU inte utfärdas för projektverksamhet inom gemenskapen som samtidigt leder till minskningar eller begränsningar av utsläpp från anläggningar som omfattas av direktiv 2003/87/EG, om inte samma antal utsläppsrätter annulleras i registret i den medlemsstat där CER eller ERU har sitt ursprung.

(7) Varje medlemsstat kommer att besluta om begränsningen för användning av CER och ERU från projektverksamhet, med beaktande av de tillämpliga bestämmelserna i Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen, för att uppfylla kraven i dessa om att användningen av mekanismerna bör vara komplementär till nationella åtgärder. Nationella åtgärder kommer därför att utgöra en betydande del av ansträngningarna.

(11) I enlighet med de tillämpliga anslutningsfördragen bör gemenskapens regelverk beaktas vid fastställandet av grundscenarier för projektverksamhet som genomförs i länder som ansluter sig till unionen.

(8) I enlighet med UNFCCC och Kyotoprotokollet samt senare beslut som antas inom ramen för dessa måste medlemsstaterna avstå från att använda CER och ERU som genereras från kärnkraftsanläggningar för att uppfylla åtagandena enligt artikel 3.1 i Kyotoprotokollet och enligt beslut 2002/358/EG.

(12) Varje medlemsstat som tillåter privata eller offentliga företag att delta i projektverksamhet bör fortsätta att vara ansvarig för att dess åtaganden enligt UNFCCC och Kyotoprotokollet uppfylls, och bör därför se till att sådant deltagande överensstämmer med relevanta riktlinjer, villkor och förfaranden som antagits i enlighet med UNFCCC eller Kyotoprotokollet.

(9) I besluten 15/CP.7 och 19/CP.7 som antogs enligt UNFCCC och Kyotoprotokollet betonas att miljömässig integritet skall uppnås bland annat genom sunda villkor, regler och riktlinjer för mekanismerna och genom sunda och stränga principer och regler för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk och att frågorna om icke-permanens, additionalitet, läckage, osäkerhet samt socioekonomisk och miljömässig påverkan, inklusive påverkan på biologisk mångfald och naturliga ekosystem, skall beaktas i samband med projektverksamhet som avser besogning och återbesogning. Kommissionen bör vid sin översyn 2006 av direktiv 2003/87/EG överväga tekniska bestämmelser, med tanke på att tillgodohavanden inte är permanenta och begränsningen för berättigande ligger på 1 % för projektverksamhet som avser markanvändning,

(13) I enlighet med UNFCCC, Kyotoprotokollet och senare beslut som antas för genomförandet av dessa, bör kommissionen och medlemsstaterna främja kapacitetsutveckling i utvecklingsländer och länder med övergångsekonomi för att hjälpa dem att till fullo utnyttja JI och CDM så att de främjar deras strategier för hållbar utveckling. Kommissionen bör i detta avseende granska och rapportera om arbetet.

(14) Kriterier och riktlinjer som är relevanta för bedömningen av om vattenkraftsprojekt medför negativa miljömässiga eller sociala konsekvenser har fastställts av Världskommissionen om dammar i rapporten "Dammar och utveckling. Nya ramar för beslutsfattande" från november 2000 samt av OECD och Världsbanken.

(*) EUT L 49, 19.2.2004, s. 1.

(15) Eftersom deltagandet i JI- och CDM-projekt är frivilligt bör företagens miljömässiga och sociala ansvar och deras redovisning av sådana aspekter förbättras i enlighet med punkt 17 i genomförandeplanen från världstoppmötet om hållbar utveckling. I detta sammanhang bör företagen uppmanas att förbättra den sociala och miljömässiga prestandan för JI- och CDM-verksamheter som de deltar i.

(16) Information om projektverksamhet i vilken en medlemsstat deltar eller tillåter privata eller offentliga företag att delta bör offentliggöras i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation⁽¹⁾.

(17) Kommissionen kan i sina rapporter om handel med utsläppsrätter och användning av tillgodohavanden från projektverksamhet nämna konsekvenserna för elmarknaden.

(18) Efter det att Kyotoprotokollet har trätt i kraft bör kommissionen undersöka om det är möjligt att sluta avtal med de länder som är förtecknade i bilaga B till Kyotoprotokollet och som ännu inte har ratificerat protokollet, för att utsläppsrätter skall kunna erkännas mellan gemenskapsystemet och de obligatoriska system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser med begränsningar för totala utsläpp som införts i dessa länder.

(19) Eftersom målet för den föreslagna åtgärden, nämligen att skapa en sammanslänkning mellan Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer och gemenskapsystemet, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av de enskilda medlemsstaterna, och målet därför, på grund av åtgärdens omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

(20) Direktiv 2003/87/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

(1) EUT L 41, 14.2.2003, s. 26.

Artikel 1

Ändringar av direktiv 2003/87/EG

Direktiv 2003/87/EG ändras enligt följande:

1) I artikel 3 skall följande punkter läggas till:

k) *bilaga I-part*: en part som ingår i förteckningen i bilaga I till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) och som har ratificerat Kyotoprotokollet i enlighet med artikel 1.7 i Kyotoprotokollet,

l) *projektverksamhet*: projektverksamhet som godkänts av minst en bilaga I-part i enlighet med artikel 6 eller artikel 12 i Kyotoprotokollet och de beslut som antas i enlighet med UNFCCC eller Kyotoprotokollet,

m) *utsläppsinregistreringsenhet eller ERU (emission reduction unit)*: en räkneenhet som utfärdas i enlighet med artikel 6 i Kyotoprotokollet och de beslut som antas i enlighet med UNFCCC eller Kyotoprotokollet,

n) *certifierad utsläppsinregistrering eller CER (certified emission reduction)*: en räkneenhet som utfärdas i enlighet med artikel 12 i Kyotoprotokollet och de beslut som antas i enlighet med UNFCCC eller Kyotoprotokollet."

2) Följande artiklar skall införas efter artikel 11:

"Artikel 11a

Användning av CER och ERU från projektverksamhet inom ramen för gemenskapsystemet

1. Om inte annat anges i punkt 3 får medlemsstaterna, inom varje period som avses i artikel 11.2, tillåta verksamhetsutövare att använda CER och ERU från projektverksamhet i gemenskapsystemet upp till en viss procentandel av fördelningen av utsläppsrätter till varje anläggning som skall fastställas av varje medlemsstat i den nationella fördelningsplanen för den perioden. Detta skall göras genom att medlemsstaten utfärdar och omedelbart överlämnar en utsläppsrätt i utbyte för varje CER eller ERU som den berörda verksamhetsutövaren förfogar över i medlemsstatens nationella register.

2. Om inte annat anges i punkt 3 får medlemsstaterna under den period som avses i artikel 11.1 tillåta verksamhetsutövare att använda CER från projektverksamhet i gemenskapsystemet. Detta skall göras genom att medlemsstaten utfärdar och omedelbart överlämnar en utsläppsrätt i utbyte för en CER. Medlemsstaterna skall annullera CER som har använts av verksamhetsutövare under den period som avses i artikel 11.1.

3. Alla CER och ERU som utfärdas och får användas i enlighet med UNFCCC och Kyotoprotokollet samt senare beslut som antas inom ramen för dessa får användas i gemenskapsystemet

a) med undantag för att verksamhetsutövarna, mot bakgrund av att medlemsstaterna i enlighet med UNFCCC och Kyotoprotokollet samt senare beslut som antas i enlighet med dessa skall avstå från att använda CER och ERU som genereras från kärnkraftsanläggningar för att uppfylla sina åtaganden enligt artikel 3.1 i Kyotoprotokollet och enligt beslut 2002/358/EG, skall avstå från att i gemenskapsystemet använda CER och ERU som genereras från sådana anläggningar under den period som avses i artikel 11.1 och den första femårsperiod som avses i artikel 11.2,

b) med undantag för CER och ERU från verksamhet som avser markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk.

Artikel 11b

Projektverksamhet

1. Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att grundscenarierna för projektverksamhet vilka fastställs i senare beslut som antas i enlighet med UNFCCC eller Kyotoprotokollet, och som genomförs i länder som undertecknat ett anslutningsfördrag med unionen, är till förlita förenliga med gemenskapens regelverk, insbegriper de tillfälliga undantag som fastställs i det anslutningsfördraget.

2. Om inte annat anges i punkterna 3 och 4 skall medlemsstater som fungerar som värd för projektverksamhet se till att inga ERU eller CER utfärdas för minskningar eller begränsningar av växthusgasutsläpp från anläggningar som omfattas av detta direktiv.

3. Till och med den 31 december 2012 får ERU och CER för JI- och CDM-projektverksamhet som direkt minskar eller begränsar utsläppen från en anläggning som omfattas av detta direktiv utfärdas endast om samma antal utsläppsrätter annulleras av anläggningens verksamhetsutövare.

4. Till och med den 31 december 2012 får ERU och CER för JI- och CDM-projektverksamhet som indirekt minskar eller begränsar utsläppen från en anläggning som omfattas av detta direktiv utfärdas endast om samma antal utsläppsrätter annulleras i det nationella registret i den medlemsstat där ERU eller CER har sitt ursprung.

5. En medlemsstat som tillåter privata eller offentliga företag att delta i projektverksamhet skall fortsätta att vara ansvarig för att dess åtaganden enligt UNFCCC och Kyotoprotokollet uppfylls, och skall se till att ett sådant deltagande överensstämmer med de relevanta riktlinjer, villkor och förfaranden som antagits i enlighet med UNFCCC eller Kyotoprotokollet.

6. För vattenkraftprojekt med en produktionskapacitet som överstiger 20 MW skall medlemsstaterna, när de godkänner sådan projektverksamhet, se till att relevanta internationella kriterier och riktlinjer, inklusive dem som finns i rapporten 'Dammar och utveckling. Nya ramar för beslutsfattande' från november 2000 från Världskommissionen om dammar, respekteras vid utvecklingen av sådan projektverksamhet.

7. Bestämmelser om genomförandet av punkterna 3 och 4, särskilt när det gäller undvikande av dubbelräkning, och eventuella bestämmelser som krävs för genomförandet av punkt 5 i de fall då värdparten uppfyller alla behörighetskrav för JI-projektverksamhet, skall antas i enlighet med artikel 23.2."

3) Artikel 17 skall ersättas med följande:

"Artikel 17

Tillgång till information

Beslut om fördelning av utsläppsrätter, information om projektverksamhet i vilken en medlemsstat deltar eller tillåter privata eller offentliga företag att delta och de utsläppsrapporter som krävs enligt tillståndet för utsläpp av växthusgas och som innehålls av den behöriga myndigheten skall göras tillgängliga för allmänheten i enlighet med direktiv 2003/4/EG."

- 4) I artikel 18 skall följande stycke läggas till:
- "Medlemsstaterna skall särskilt se till att deras utsedda kontaktpunkt för godkännande av projektverksamhet enligt artikel 6.1 a i Kyotoprotokollet samordnas med deras utsedda nationella myndighet för genomförandet av artikel 12 i Kyotoprotokollet, respektive med den myndighet som utsetts i enlighet med senare beslut som antas inom ramen för UNFCCC eller Kyotoprotokollet."
- 5) I artikel 19.3 skall följande mening läggas till:
- "Den förordningen skall också omfatta bestämmelser om användningen och identifieringen av CER och ERU i gemenskapsystemet samt om övervakning av användningens omfattning."
- 6) Artikel 21 skall ändras på följande sätt:
- a) I punkt 1 skall andra meningen ersättas med följande:
- "I rapporten skall särskild uppmärksamhet ägnas metoderna för fördelning av utsläppsrätter, användning av ERU och CER i gemenskapsystemet, förande av register, tillämpning av riktlinjerna för övervakning och rapportering, kontroll samt frågor som rör efterlevnaden av direktivet och eventuell beskattning av utsläppsrätterna."
- b) Punkt 3 skall ersättas med följande:
- "3. Kommissionen skall organisera ett informationsutbyte mellan de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna om utvecklingen av frågor som rör fördelning, användning av ERU och CER i gemenskapsystemet, förande av register, övervakning, rapportering, kontroll och efterlevnad av detta direktiv."
- 7) Följande artikel skall införas efter artikel 21:
- "Artikel 21a
Främjande av kapacitetsuppbyggnad
- I enlighet med UNFCCC, Kyotoprotokollet och eventuella senare beslut som antas för genomförandet av dessa skall kommissionen och medlemsstaterna sträva efter att främja kapacitetsuppbyggnad i utvecklingsländer och länder med övergångsekonomi, för att hjälpa dem att till fullo utnyttja JI och CDM så att de främjar deras strategier för hållbar utveckling, samt även underlätta företags medverkan i utveckling och genomförande av JI- och CDM-projekt."
- 8) Artikel 30 skall ändras på följande sätt:
- a) Punkt 2 d skall ersättas med följande:
- "d) användningen av tillgodohavanden från projektverksamhet, inklusive behovet av att harmonisera den tilläta användningen av ERU och CER i gemenskapsystemet."
- b) I punkt 2 skall följande led läggas till:
- l) de projektbaserade mekanismernas inverkan på världsländerna, i synnerhet på deras utvecklingsmål, om JI- eller CDM-projekt för vattenkraftprojekt med en produktionskapacitet som överstiger 500 MW som har negativa miljömässiga eller sociala konsekvenser har godkänts, och framtida användning av CER eller ERU från sådana vattenkraftprojekt i gemenskapsystemet,
- m) stöd till kapacitetsuppbyggnad i utvecklingsländer och länder med övergångsekonomi,
- n) villkor och förfaranden för medlemsstaternas godkännande av nationell projektverksamhet och för utfärdande av utsläppsrätter med hänsyn till minskningar eller begränsningar av utsläpp till följd av sådan verksamhet från och med 2008,
- o) tekniska bestämmelser med tanke på att tillgodohavanden inte är permanenta och begränsningen för berättigande ligger på 1 % för projektverksamhet som avser markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i enlighet med beslut 17/CP.7, samt bestämmelser med tanke på resultatet av bedömningen av potentiella risker i samband med användning av genetiskt modifierade organismer och potentiell invaderande främmande arter inom projektverksamhet som avser beskogning och återbeskogning, för att verksamhetsutövare skall kunna använda CER och ERU som genereras från projektverksamhet som avser markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i gemenskapsystemet från och med 2008, i enlighet med beslut som antas enligt UNFCCC eller Kyotoprotokollet."

o) Punkt 3 skall ersättas med följande:

"3. Före varje period som anges i artikel 11.2 skall varje medlemsstat i sin nationella fördelningsplan offentliggöra hur den avser att använda ERU och CER samt upp till vilken procentandel av fördelningen till varje anläggning verksamhetsutövare tillåts att använda ERU och CER i gemenskapsystemet för den perioden. Den totala användningen av ERU och CER skall vara förenlig med de tillämpliga förpliktelserna rörande supplementaritet i Kyotoprotokollet och UNFCCC samt de beslut som antas inom ramen för dessa.

I enlighet med artikel 3 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG av den 11 februari 2004 om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet (*) skall medlemsstaterna vartannat år rapportera till kommissionen i vilken utsträckning de nationella åtgärderna faktiskt utgör en betydande del av de ansträngningar som genomförs på nationell nivå och i vilken utsträckning användning av projektmekanismerna faktiskt är supplementär till de nationella åtgärderna, och förhållandet mellan dessa, i enlighet med tillämpliga bestämmelser i Kyotoprotokollet och de beslut som antas inom ramen för detta. Kommissionen skall rapportera om detta i enlighet med artikel 5 i det beslutet. Mot bakgrund av rapporten skall kommissionen vid behov lägga fram förslag om lagstiftning eller andra åtgärder för att komplettera bestämmelser som antas av medlemsstaterna, i syfte att säkerställa att användningen av mekanismerna är supplementär till de nationella åtgärderna inom gemenskapen.

(*) EUT L 49, 19.2.2004, s. 1."

9) I bilaga III skall följande punkt ligga till:

"12. I planen skall anges den maximala mängden CER och ERU som verksamhetsutövare får använda i gemenskapsystemet, i form av en procentandel av fördelningen av utsläppsrätter till varje anläggning. Procentandelen skall vara förenlig med medlemsstatens

förpliktelser rörande supplementaritet enligt Kyotoprotokollet och beslut som antas i enlighet med UNFCCC eller Kyotoprotokollet."

Artikel 2

Genomförande

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 13 november 2005. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

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

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

Artikel 3

Ikraftträdande

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

Artikel 4

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Strasbourg den 27 oktober 2004.

På Europaparlamentets vägnar
J. BORRELL FONTELLES
Ordförande

På rådets vägnar
A. NICOLAI
Ordförande

Sammanfattning av betänkandet Handla för bättre klimat – från införande till utförande (SOU 2005:10)

Prop. 2005/06:184
Bilaga 2

Bakgrund

Den 1 januari 2005 infördes ett system för handel med utsläppsrätter inom EU. Utgångspunkten för detta är ett direktiv (handelsdirektivet) som formellt antogs i oktober 2003. Handelssystemet är ett klimatpolitiskt instrument som syftar till att på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser inom gemenskapen. Systemet för handel med utsläppsrätter är en hörnsten i EU:s strävan att nå unionens åtagande under Kyotoprotokollet.

Handel med utsläppsrätter bygger på att ett tak sätts för hur stora de totala utsläppen högst får vara under t.ex. ett år för de anläggningar inom en viss region som omfattas av systemet. Detta betyder emellertid inte att ett tak sätts för utsläppen från enskilda anläggningar. Varje anläggning som omfattas av systemet tilldelas ett visst antal överlåtbara utsläppsrätter. En sådan rätt definieras under perioden 2005–2007 som rätten att släppa ut ett ton koldioxid. Rätten att faktiskt släppa ut koldioxid tillkommer endast de anläggningar som fått ett särskilt tillstånd. Däremot kan vem som helst, såväl juridiska som fysiska personer, köpa och sälja utsläppsrätter. Summan av tilldelade utsläppsrätter motsvarar taket för hur stora de totala utsläppen får vara. De anläggningar som omfattas av handelssystemet skall sedan vid en viss angiven tidpunkt överlämna utsläppsrätter som motsvarar anläggningens faktiska utsläpp. Företag som har höga kostnader för att minska sina utsläpp kommer att köpa utsläppsrätter, vilka utbjuds på en marknad av företag med låga kostnader för att minska sina utsläpp.

Det europeiska handelssystemet omfattar olika tidsperioder. Under den första perioden 2005–2007 ingår endast utsläpp av koldioxid i handelssystemet. Vidare omfattar systemet under den första perioden endast anläggningar inom energiintensiv industri (produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustrin, pappersmassa, papper och papp) och förbränningsanläggningar över en viss effektnivå inom kraft- och värmeproduktion. Totalt inom EU omfattas cirka 12 000 anläggningar av systemet. I Sverige omfattas drygt 700 anläggningar.

FlexMex2-utredningens arbete, som inleddes våren 2002, har främst handlat om att analysera konsekvenser av handelsdirektivet och föreslå principer och regler för dess genomförande i Sverige. Delegationen har tidigare redovisat tre delbetänkanden. Med detta slutbetänkande avslutar delegationen sitt treåriga arbete.

Slutbetänkandet har två huvudsakliga syften. Det ena är att sammanfatta arbetet med att genomföra handelsdirektivet och beskriva handelssystemets innehåll på ett överskådligt sätt. Det andra är att göra utblickar mot handelssystemets kommande perioder – tiden efter 2007 – och att diskutera eventuella behov av förändringar i systemets styrande förutsättningar. De frågor som tas upp är om det finns skäl att efter 2007:

inkludera andra sektorer i handelssystemet (i första hand med fokus på transportsektorn),

inkludera andra växthusgaser än koldioxid i handelssystemet,

utnyttja möjligheten att fördela utsläppsrätter på annat sätt än genom gratis tilldelning, samt

använda riktmärken vid fördelningen av utsläppsrätter.

Beskrivningarna av arbetet med att genomföra handelsdirektivet (som återfinns i kapitel 1) och av handelssystemets innehåll (kapitel 2) är båda av sammanfattande karaktär. Det finns inte skäl att här ge en ytterligare kondenserad version av dessa kapitels innehåll.

Återstoden av denna sammanfattning ägnas i stället åt att sammanfatta delegationens bedömningar avseende eventuella behov av förändringar i systemets styrande förutsättningar för tiden efter 2007. Därtill sammanfattas iakttagelser och slutsatser från en första uppföljning av rutiner, arbetsformer och myndighetsorganisation för systemet för handel med utsläppsrätter.

Delegationens bedömning avseende ett eventuellt inkluderande av transportsektorn i handelssystemet

Delegationen anser att regeringen skall verka för att transportsektorn tas med i EU:s system för handel med utsläppsrätter. Delegationen anser att detta skall ske genom en harmoniserad lösning som omfattar samtliga medlemsstater.

Med hänsyn till de förutsättningar som ges av handelsdirektivet torde en harmoniserad lösning kunna vara på plats tidigast från 2013. Delegationen anser inte att Sverige innan dess bör ansöka om att ensidigt få ta med sin transportsektor i EU:s handelssystem. Delegationen anser heller inte att Sverige bör utveckla ett eget inhemskt system för handel med utsläppsrätter inom transportsektorn.

Enligt delegationens bedömning kan handel med utsläppsrätter således inte bli aktuellt för transportsektorn förrän på relativt lång sikt. Transportsektorns koldioxidutsläpp är dock av betydande omfattning (t.ex. står inhemska transporter för närmare två tredjedelar av de svenska koldioxidutsläpp som *inte* från start kommer att omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter) och dessutom i ökande. Mot denna bakgrund behöver en rad andra åtgärder vidtas för att minska utsläppen från denna sektor. Ett stort antal sådana åtgärder har genomförts, är under genomförande eller har föreslagits under senare år. Delegationen anser att därtill bör utredas möjligheten att motverka sektorns ökade utsläpp med hjälp av det nu ikraftträdande Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer.

Delegationens bedömning avseende ett eventuellt inkluderande av andra växthusgaser än koldioxid i handelssystemet

Kyotoprotokollet omfattar totalt sex växthusgaser. Utöver koldioxid – vilken som framgått är den enda som ingår i EU:s handelssystem under perioden 2005–2007 – handlar det om metan, dikväveoxid (lustgas), fluorkarboner, perfluorkarboner och svavelhexafluorid.

Handel med utsläppsrätter är förenad med stora ekonomiska värden. De rapporterade utsläpp som ligger till grund för handeln måste därför vara korrekt redovisade och förknippade med liten osäkerhet. De beräknade utsläppen av andra växthusgaser än koldioxid är i dag i allmänhet förknippade med stor osäkerhet. Innan dessa osäkerheter minskats avsevärt anser delegationen att det inte generellt sett kan bli aktuellt att inkludera de fem övriga växthusgaserna i handelssystemet.

Det finns dock några avgränsade användningsområden för de fem övriga växthusgaserna inom vilka utsläppen kan rapporteras med godtagbar säkerhet. Aluminiumsektorn, som släpper ut både koldioxid och perfluorkarboner, vore värdefull att ta med i handelssystemet eftersom aluminiumprodukter inom vissa användningsområden är substitut för bl.a. stålprodukter. Stålsektorn omfattas av handelssystemet. För att skapa konkurrensneutralitet mellan bl.a. dessa produktgrupper föreslår delegationen att regeringen skall verka för att aluminiumsektorn tas med i EU:s system för handel med utsläppsrätter och att i tillägg till utsläpp av koldioxid även utsläpp av perfluorkarboner inom aluminiumproduktion skall omfattas av systemet.

Enligt delegationen bör Sverige inte ansöka om att ensidigt få ta med ytterligare gaser i handelssystemet. Det bör ankomma på kommissionen att i samband med den rapport som framläggs senast den 30 juni 2006 bedöma lämpligheten av att ytterligare gaser tas med i handelssystemet.

Även om övriga växthusgaser generellt sett inte kan tas med i handelssystemet anser delegationen att de på olika sätt bör regleras utanför handelssystemet.

Delegationen understryker vikten av att på EU-nivå vidta sådana åtgärder som syftar till att ytterligare minska osäkerheten i mätningar av utsläppen.

Delegationens bedömning avseende förutsättningarna för att tilldela utsläppsrätter på annat sätt än genom gratis tilldelning

Enligt handelsdirektivet skall medlemsstaterna tilldela minst 95 procent av utsläppsrätterna gratis under treårsperioden 2005–2007. För den första åtagandeperioden 2008–2012 skall minst 90 procent tilldelas gratis.

Delegationen föreslår att regeringen verkar för att handelsdirektivet ändras så att det blir obligatoriskt inom EU att 10 procent av utsläppsrätterna under åtagandeperioden 2008–2012 skall avyttras på marknaden.

Hur staten skall avyttra dessa utsläppsrätter tar delegationen inte ställning till. Sättet att avyttra utsläppsrätterna, dvs. genom försäljning direkt på andrahandsmarknaden eller genom auktionering samt exakt vilken auktionsform som skall användas (om auktion väljs som avyttringssätt), får avgöras i samband med att frågan om ett obligatoriskt harmoniserat fördelningsätt prövas inom EU.

Delegationen förordar att intäkterna från avyttringen skall användas för att reducera konkurrensnedvridande skatter.

Delegationens bedömning avseende förutsättningarna för att använda riktmärken vid tilldelningen av utsläppsrätter

För åren 2005–2007 har Sverige valt att tilldela samtliga utsläppsrätter gratis till berörda anläggningar. Gratis tilldelning kan ske på många olika sätt. För åren 2005–2007 baseras den för svensk del på historiska aktiviteter. Ett alternativ kan vara att använda någon form av riktmärke, dvs. ett jämförelsemått som är gemensamt för en grupp aktörer (t.ex. deras genomsnittliga utsläpp per producerad enhet) som grund för tilldelningen.

Enligt delegationen är en riktmärkesmodell, liksom alla former av gratistilldelning, främst ett fördelningspolitiskt instrument. Värdet av det

på förhand bestämda antalet utsläppsrätter tillfaller företagen. Frågan är hur detta kapitaltillskott skall fördelas mellan företagen. Användning av riktmärke som fördelningsgrund är en av många möjligheter.

Enligt delegationen måste vissa förutsättningar vara uppfyllda för att en riktmärkesmetod skall vara möjlig och lämplig att använda för att fördela utsläppsrätter i handelssystemet:

1. De produkter som skall ligga till grund för jämförelsen mellan anläggningarna som omfattas av systemet måste vara ensartade och jämförbara.

2. Riktmärket måste uppfattas som en rättvis fördelningsgrund för att tilldela utsläppsrätter gratis. Detta innebär att riktmärket måste vara:

a. ett *adekvat* riktmärke. I vårt fall förefaller det rimligt att riktmärket skall säga något om utsläpp av växthusgaser på ett sätt som skapar jämförbarhet. Delegationen har diskuterat genomsnittliga utsläpp per producerad enhet för berörda anläggningar. I det fall ett genomsnittligt värde på utsläppen används som riktmärke bör det finnas ett tillräckligt antal anläggningar som skall ligga till grund för beräkningen av riktmärket för att riktmärket skall vara meningsfullt.

b. ett riktmärke som vid jämförelseutfallet ger ekonomiska fördelningseffekter som är *acceptabla* både för politiska beslutsfattare och för de företag som deltar i handelssystemet. Detta kräver enligt delegationen att samtliga de vinnare och förlorare som uppstår vid en sådan fördelning måste finnas inom den grupp av anläggningar som omfattas av jämförelsen emot riktmärket.

Utgångspunkten för delegationens bedömning är den positiva grundsyn på riktmärken (engelska benchmarks) som regering och riksdag redovisade i samband med behandlingen av propositionen Handel med utsläppsrätter II (prop. 2004/05:18, bet. 2004/05:MJU5, rskr. 2004/05:43).

Delegationen anser att det ur fördelningspolitisk synpunkt är fördelaktigt att ha ett system där kompensation i form av gratis tilldelade utsläppsrätter ges till anläggningar som vid en viss tidpunkt har mindre utsläpp av växthusgaser än det genomsnittliga utsläppet per producerad enhet för berörda anläggningar inom en viss sektor. Riktmärken kan skapa underlag för en sådan fördelning. Delegationen vill betona att det oavsett tilldelningsmetod alltid är priset på utsläppsrätter som skall vara styrande för de åtgärder som enskilda anläggningar vidtar för att påverka utsläppen.

Delegationen vill samtidigt peka på de problem som införandet av en riktmärkesmetod innebär. Ett problem är att riktmärkesmodeller – oavsett om de baseras på nationella eller internationella data – endast kan användas för produkter som är ensartade och jämförbara. Enligt delegationen bör riktmärken baserade på internationella data endast användas om de obligatoriskt tillämpas för att jämföra anläggningar som producerar samma produkttyper i alla EU-länder. Ett särskilt problem för internationella riktmärken blir därför att få politisk acceptans bland medlemsänderna för att i ett sådant europeiskt fördelningssystem vinnarna kan finnas i ett annat land än det egna – att jämföra med dagens nationella fördelningssystem där de vinnare och förlorare som uppstår till följd av ett lands fördelning helt finns inom det egna landet. Delegationen anser inte att Sverige bör utveckla ett eget frivilligt inhemskt system baserat på internationella riktmärken. Generellt bör strävan vara att de fördelningssystem som kommer att användas skall harmoniseras till att omfatta hela EU.

Delegationen föreslår att regeringen verkar för att EU inför en obligatorisk metod för fördelning av utsläppsrätter baserad på internationella

riktmärken i för ändamålet passande sektorer med väl definierade jämförbara produkter.

Enligt delegationen kan fördelningen av utsläppsrätter till fjärrvärmeanläggningar i Sverige baseras på ett nationellt riktmärkessystem. I regleringsbrevet för budgetåret 2005 har Energimyndigheten fått i uppdrag att till senast den 15 april 2005 bedöma den praktiska genomförbarheten av att kunna använda riktmärken som bas för tilldelningen inom energisektorn. Vidare skall myndigheten till senast den 31 oktober 2005 konstruera riktmärken för el- och värmeproduktion som bas för tilldelning av utsläppsrätter såväl för befintliga som för nya deltagare.

Delegationens bedömning avseende rutiner, arbetsformer och organisation

Flera myndigheter har tilldelats arbetsuppgifter i arbetet med handelsystemet för svensk del. Det handlar framför allt om Naturvårdsverket, som bl.a. har givits ansvar för beslut om tilldelning av utsläppsrätter, Statens energimyndighet, som bl.a. har givits ansvar för att upprätta och administrera det nationella register som skall ”hålla ordning” i systemet så att inga felaktigheter uppkommer i samband med utfärdande, överlåtelse eller vid annullering av utsläppsrätter, samt länsstyrelserna, som bl.a. har givits ansvar för att bevilja tillstånd att släppa ut koldioxid. Beträffande arbetet med att tilldela utsläppsrätter bör dock sägas att Naturvårdsverket och Energimyndigheten i praktiken kom överens om att samarbeta med att bereda tilldelningsansökningarna. Ett råd (”Rådet för tilldelning av utsläppsrätter”) har också inrättats under Naturvårdsverket, med representanter från Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Verket för näringslivsutveckling (NUTEK). Rådet skall bereda företagens ansökningar om fördelning av utsläppsrätter och lämna förslag till beslut till Naturvårdsverket.

Rutiner, arbetsformer och myndighetsorganisation för tillstånds- och tilldelningsprocesserna tycks på det hela taget ha fungerat väl med hänsyn till de förutsättningar som har funnits. I stort sett alla problem och svårigheter, som har framkommit i en uppföljning som delegationen har initierat, beror åtminstone delvis på den extrema tidspress som har präglat arbetet.

Med hänsyn till att den myndighetsorganisation som hittills har utnyttjats i stort sett har klarat uppgiften så effektivt och bra som förutsättningarna har medgett anser delegationen som huvudalternativ att nuvarande myndighetsorganisation för tillstånds- och tilldelningsprocesserna bör gälla även framöver. Mot bakgrund av den uppföljning som gjorts har delegationen således omprövat det i sitt första delbetänkande gjorda ställningstagandet att en särskild myndighet borde bildas för flera av de myndighetsuppgifter som ingår i systemet för handel med utsläppsrätter.

En viss reservation bör dock göras för att tilldelnings- och tillståndsprocessen ännu pågår och inte säkert kan utvärderas samt för det fall att det regelverk eller de andra förutsättningar som gällt inför perioden 2005–2007 skulle komma att väsentligt förändras inför kommande perioder. Om sådana förändringar sker kan det finnas skäl att på nytt pröva frågan om organisationen.

Delegationen vill betona vikten av att systematiskt samla in erfarenheter från arbetet med systemet för handel med utsläppsrätter. Beträffan-

de tillstånds- och tilldelningsprocesserna bör en utgångspunkt därvid vara förvaltningsdomstolarnas beslut i ärenden som överklagas samt de – i och för sig fåtaliga – ärenden som myndigheterna varit oeniga om i Rådet för tilldelning av utsläppsrätter.

Den av utredningen initierade uppföljningen av rutiner, arbetsformer och myndighetsorganisation för tillstånds- och tilldelningsprocesserna pekar också på att regelverket för systemet med handel med utsläppsrätter har fungerat minst lika bra som kunde förväntas med tanke på att det forcerades fram. Mot bakgrund av uppföljningen vill delegationen dock peka på ett behov av ändring i regelverket, nämligen att den installerade effekten som kriterium för att en förbränningsanläggning inom energisektorn skall ingå i systemet borde kompletteras med en nedre gräns för energiproduktionen under ett normalt år. Delegationen anser att regeringen bör pröva förutsättningarna för att ändra handelsdirektivet på den här punkten.

Sammanfattning av rapporten Handel med utsläppsrätter – erfarenheter för införande av EU:s handelssystem

Inledningsvis vill Naturvårdsverket och Energimyndigheten erinra om att handelssystemet internationellt ses som ett betydelsefullt instrument för att EU:s åtagande enligt Kyotoprotokollet skall kunna uppfyllas. Handelsdirektivet kunde, genom en politisk samsyn hos medlemsstaterna, beslutas av Rådet och Europaparlamentet efter mycket korta och intensiva förhandlingar. Handelsdirektivet ger utrymme för medlemsstaten att utforma sitt nationella regelverk. Kommissionen har startat en process som har för avsikt att förtydliga vissa delar av kommissionens riktlinjer alternativt ändringar av handelsdirektivet.

Tidspressen har präglat den svenska uppbyggnaden av systemet för handel med utsläppsrätter. Det beror på att handelsdirektivet och det nationella regelverket trädde i kraft sent, men också på att en oklar arbetsfördelning mellan regeringskansliet och myndigheterna fördröjde arbetet. Genom att handelssystemet nu går in i en förvaltande fas finns det möjlighet att arbeta fram en mer ändamålsenlig arbetsfördelning och det vore värdefullt om regeringskansliet påbörjade en sådan process. Naturvårdsverket och Energimyndigheten är beredda att delta i den fortsatta dialogen.

Tilldelningsreglerna har en stor betydelse för den svenska industrins konkurrenskraft. Med tanke på det förestående arbetet med att revidera regelverket är det angeläget att en långsiktig strategi utvecklas för vilka frågor Sverige bör driva internationellt. Det vore önskvärt om ett sådant arbete kunde ske under medverkan av myndigheter och företrädare för den handlande sektorn.

Uppdraget

Naturvårdsverket och Energimyndigheten har i sina regleringsbrev fått i uppdrag att, efter samråd med NUTEK och länsstyrelserna, redovisa sina erfarenheter av genomförandet av EU:s handelsdirektiv. I uppdraget har ingått att beskriva de ingående arbetsuppgifterna, vilka dokument som har tagits fram, erfarenheter av lagtillämpning samt genomförande av informationsstrategin. I uppdraget har ingått att redovisa erfarenheter av EU:s riktlinjer om övervakning och kontroll samt registerförordningen. Myndigheterna har också haft till uppgift att vid behov lämna förslag till förbättringar av systemet både avseende det svenska genomförandet av direktivet och i syfte att ge underlag för svenska ståndpunkter vid kommande översyn av direktivet.

Lagstiftningen

Införandet av handelssystemet har präglats av en mycket stor tidspress och begränsad tillgång på klara riktlinjer för arbetet. Insatser fick påbörjas långt innan erforderlig lagstiftning fanns på plats vilket har försvårat såväl myndigheternas eget arbete som det vägledningsarbete som skulle utföras gentemot länsstyrelser och verksamhetsutövare.

När det gäller den grundläggande EU-lagstiftningen (handelsdirektivet) kan man konstatera att det finns behov av vissa förtydliganden och förändringar. Det gäller t.ex. den otydliga definitionen av en förbränningsanläggning, som har resulterat i ett stort antal olika definitioner bland medlemsstaterna. Vidare kan man överväga huruvida anläggningar som används i mycket begränsad utsträckning och som därigenom har mycket låga årliga utsläpp skall ingå i systemet (t.ex. sjukhusens reservkraftanläggningar). I dylika fall skulle en gräns för lägsta utsläpp kunna vara befogad. Samtidigt kommer det att bli svårt att åstadkomma sådana förändringar i så god tid att de inte skapar praktiska problem när nästa handelsperiod skall genomföras. Förändringar som kräver gemensamma beslut av Europaparlamentet och Rådet kommer knappast att hinna beslutas innan nästa fördelningsplan skall lämnas in. Men även förändringar som kan beslutas genom den s.k. kommittologin kommer att vara kända mycket sent. Man måste således noga väga nyttan av sådana förändringar mot olägenheten av att återigen hamna i en orimlig tidspress i lagstiftningsarbetet samt tillstånds- och tilldelningsprocesserna.

När det gäller kommissionens riktlinjer för övervakning och rapportering råder inte samma tidspress vilket gör att förändringar torde vara möjliga för t.ex. hur övervakningssystemen skall utformas för bio-bränsleeldade anläggningar.

Beträffande den nationella lagstiftningen kan konstateras att det har uppstått en hel del tolkningsproblem. I lagen (2004:656) om utsläpp av koldioxid fanns vissa tveksamma skrivningar som till stor del kvarstår i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Vi föreslår därför vissa kompletteringar och förtydliganden.

Begreppet verksamhetsutövare i 1 kap. 2 § är väldigt brett definierat och har skapat problem i praktiken. Vi inser att det är svårt att på ett entydigt sätt ytterligare precisera vem som skall räknas som verksamhetsutövare men det skulle underlätta om det tydligt framgår att en anläggning kan ha endast en verksamhetsutövare.

Av 2 kap. 6 § framgår det att ett tillstånd kan avse en del av en anläggning. Tolkningsproblem har uppstått när det gäller möjligheten att dela upp en anläggning i de fall dessa har en och samma ägare och befinner sig på samma område. Genom tilldelningsreglernas utformning har en verksamhetsutövare kunnat tjäna på att dela upp en anläggning och det framgår inte klart av lagstiftningen om detta är tillåtet eller inte. Detta bör förtydligas. Ett alternativ är att tillse att tilldelningsreglerna utformas så att det inte finns något incitament för en verksamhetsutövare att dela upp anläggningen.

I lagstiftningen regleras inte vad som händer utsläppsmässigt om en verksamhetsutövare inte inkommer med en verifierad utsläppsrapport. I det läget finns det ingen utsläppssiffra att räkna av några utsläppsrätter mot. Naturvårdsverket borde i egenskap av tillsynsmyndighet få möjlighet att fastställa en rimlig utsläppssiffra för verksamhetsutövaren.

Ordningen med möjlighet för länsstyrelsen att utfärda interimistiska tillstånd var en nödvändighet i det pressade tidsschemat. Detta har dock skapat svårigheter och bör inte gälla i fortsättningen eller åtminstone starkt begränsas.

När det gäller överklagningsinstanser är det olyckligt att dessa är olika i tillstånds- respektive tilldelningsärenden. Möjligheten bör övervägas att

låta miljödomstolarna hantera samtliga överklaganden samt att ge Naturvårdsverket, i egenskap av tillsynsmyndighet, möjligheten att överklaga tillståndsbeslut som fattas av länsstyrelsen.

Övergångsbestämmelsen i lagen om handel med utsläppsrätter bör byggas ut för att säkerställa att tillstånd meddelade med stöd av den upphävda lagen om utsläpp av koldioxid fortfarande gäller.

I förordningen (2004:657) om utsläpp av koldioxid fanns också formuleringar som gett upphov till tolkningssvårigheter. Många av dessa kvarstår i förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter. Följande förslag till ändringar i förordningen bör därför övervägas.

Definitionen av ny deltagare var anpassad till det faktum att det inte gick att använda handelsdirektivets definition eftersom inga anläggningar hade tillstånd till utsläpp av koldioxid då den svenska fördelningsplanen lämnades till kommissionen. Detta är inte längre för handen och därför bör handelsdirektivets definition användas i fortsättningen.

Definitionen av förbränningsanläggning i 14 § bör skrivas om. Genom den omformulering som vi föreslår kan de tolkningssvårigheter som uppkommit beträffande anläggning för förbränning av farligt avfall och hushållsavfall undanröjas.

Begreppet exceptionell händelse har skapat tolkningsproblem, vilket resulterat i flera överklaganden. Det är önskvärt att utforma tilldelningsregler som är oberoende av behovet av extra tilldelning p.g.a. exceptionell händelse. Om detta inte är möjligt bör begreppet preciseras.

Definitionen av råvarurelaterade utsläpp i 9 § har gett upphov till tolkningsproblem och vi föreslår att första stycket i den paragrafen utgår, under förutsättning att syftet inte varit att utvidga definitionen av råvarurelaterade utsläpp.

Möjligheten att i praktiken kontrollera att en ny deltagare (industri-anläggning) verkligen använt sig av bästa möjliga teknik (BMT) har varit begränsad. Vi anser dock att bestämmelsen i 30 § bör bibehållas för att myndigheterna skall kunna ingripa i fall där man uppenbarligen inte använt sig av BMT.

Tillstånd för utsläpp av koldioxid

Länsstyrelsernas arbete med att meddela nödvändiga tillstånd har mot bakgrund av det pressade tidsläget gått bra. Med tanke på antalet tillståndsmyndigheter fanns det en risk för stora skillnader i tolkningen av lagstiftningen. Det faktum att endast ett fåtal ärenden överklagats tyder dock på att så inte varit fallet. Trots detta föreslås vissa förändringar.

Tidspressen resulterade i att beslut om tilldelning för anläggningarna fattades innan anläggningarna fått beslut om tillstånd att släppa ut koldioxid. Några tilldelningsansökningar fick göras om på grund av att länsstyrelsens tillståndsbeslut beskrivit anläggningen på ett annat sätt än vad som förutsatts i tilldelningsansökan. En omvänd tågordning är önskvärd, vilket bör vara möjligt eftersom de flesta anläggningarna nu har tillstånd att släppa ut koldioxid. Man kan därför överväga om den möjlighet som i dag finns att villkora tilldelningen bör tas bort.

Om utsläppsrätsregistret skall få den centrala roll som det bör ha i tillståndsprocessen måste såväl användarvänligheten som tillgängligheten förbättras. Arbeta med att åstadkomma detta pågår inom Energimyndigheten.

Även om tillståndsverksamheten kommer att bli begränsad framöver är det nödvändigt att alla länsstyrelser har en beredskap och kunskap för att hantera ansökningar om förändringar eller ansökningar om tillstånd för nya deltagare. Det är viktigt att länsstyrelserna tilldelas resurser för att hålla denna grundberedskap. Detta bör tillses genom den ordinarie budgetprocessen och inte genom särskilda bidrag.

Större vikt behöver läggas på den pedagogiska utformningen av ansökningsblanketter för att underlätta för verksamhetsutövare och handläggare. Detta har Naturvårdsverket redan påbörjat.

Tilldelning av utsläppsrätter

Arbetet med att besluta om tilldelning av utsläppsrätter var det arbetsmoment som var mest tidspressat eftersom de anläggningar som fanns med i fördelningsplanen enligt handelsdirektivet skulle få beslut om tilldelning senast den 30 september 2004. De huvudsakliga insatserna gjordes av Naturvårdsverket och Energimyndigheten som delade på beredningen av ansökningarna.

Trots tidspressen gick arbetet överlag friktionsfritt. Samarbetet mellan myndigheterna, framför allt på handläggarnivå, gick mycket bra. Genom den ”dubbla” beredningen och behandlingen i RUT blev handläggningen kvalitativt bättre än den annars skulle ha varit och det fungerade också som en intern kvalitetskontroll.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten ser därför ingen anledning till några större förändringar av tilldelningsprocessen.

Nära förknippat med själva tilldelningsprocessen är tolkningen och tillämpningen av tilldelningsprinciperna. Bemyndigandet i lagen om handel med utsläppsrätter gäller i detta avseende endast för regeringen, vilket innebär att principerna i stort borde vara fria från tolkningar från myndigheternas sida. Detta har också i huvudsak varit fallet men inte desto mindre har det under tilldelningsarbetet funnits anledning att reflektera över vissa av de principer som tillämpats.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten vill här betona att det inom den tid som stått till förfogande för detta uppdrag inte har varit möjligt att utarbeta ett samlat förslag till fördelningsprinciper. I stället lyfter vi fram vissa nu gällande principer och för en diskussion kring möjliga och ibland starkt önskvärda förändringar.

I de nuvarande reglerna finns egentligen inget tak för hur många utsläppsrätter som får delas ut. Inledningsvis sattes ett sådant tak på en särskild reservpott för nya deltagare men genom lagen om handel med utsläppsrätter har denna strikta tolkning tagits bort. Det är önskvärt att det i fortsättningen fastställs ett tak för de samlade utsläppen med tillhörande nedskalningsregler. Det kan finnas behov av att undersöka möjligheten att ange sådana tak och nedskalningsregler branschvis. Härigenom skulle flera lagtolkningssvårigheter kunna undvikas, men det kan finnas andra principiella skäl som talar emot. Ett tak är dessutom nödvändigt om man skall fastställa ett nationellt klimatmål baserat på totalt tilldelade utsläppsrätter inom den handlande sektorn, vilket både Naturvårdsverket och Energimyndigheten föreslagit i det s.k. kontrollstationsuppdraget.

Tilldelningen har som bas använt sig av utsläpp åren 1998–2001, de s.k. tilldelningsgrundande åren. Denna fyraårsperiod användes för att

utjämna variationer mellan olika år beroende på konjunktur- och vädervariationer. Dessutom ansågs 2001 vara det senaste år då det funnits tillförlitliga data. Vid kommande tilldelning kommer befintliga anläggningar att ha utsläppsdata (eller produktionsdata) t.o.m. 2005. Ett alternativ skulle kunna vara att låta verksamhetsutövarna välja ett antal år från denna serie av data. Verksamhetsutövarna kommer sannolikt att ange relativt höga anspråk på tilldelning, men samtidigt kan man till största delen undvika att blanda in begreppet exceptionella händelser. Med ovannämnda förslag om tak och nedskalningsregler kommer en för hög tilldelning att kunna undvikas.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att, åtminstone inom energisektorn, i ökad utsträckning använda sig av riktmärken som grund för tilldelningen.

Båda alternativen måste ytterligare studeras och Energimyndigheten har också fått i uppdrag av regeringen att utreda möjligheterna att använda riktmärken som bas för tilldelningen av utsläppsrätter till nya och befintliga deltagare i energisektorn inför perioden 2008–2012.

Definiering av och tilldelning till nya deltagare är komplicerat enligt den nuvarande lagstiftningen. Genom den förändring av nya deltagare som vi föreslår kan många av dessa svårigheter undvikas. Det behövs dock ytterligare detaljstudier för att undvika stora orättvisor.

Prognoser för råvarurelaterade utsläpp har skapat tolkningsproblem. Ett problem med nuvarande tilldelning är att det inte finns något incitament till att förändra produktionsmetoder för att minska utsläppen. Man bör se över om sådana utsläpp i alla lägen skall ges full tilldelning.

Råvarurelaterade utsläpp får tilldelning endast om det inte rör sig om förbränningsanläggningar. Genom den valda definitionen av förbränningsanläggning kan det ifrågasättas om inte vissa utsläpp från sådana anläggningar bör betraktas som råvarurelaterade.

Nuvarande tilldelningsregler är beroende av vem som är verksamhetsutövare. Vi föreslår att det i stället är för vilket ändamål energiproduktionen görs som skall vara avgörande för tilldelningen. Reglerna för energibeskattningen bör kunna utgöra grund för tilldelningsprinciperna.

Användning av riktmärken i stället för historiska utsläpp som grund för tilldelningen skulle innebära en förbättring. Detta är inte möjligt för industrins vidkommande redan inför nästa handelsperiod, medan det däremot redan används inom kraft- och värmesektorn för nya anläggningar. Detta borde kunna utvidgas till även befintliga anläggningar. Detta, inklusive frågan om att kunna tilldela utsläppsrätter även för nya biobränslebaserade förbränningsanläggningar utreds av Energimyndigheten och därför har vi inte i denna rapport vidareutvecklat detta.

Register för handel med utsläppsrätter

Arbetet med att konstruera ett register för handel med utsläppsrätter har präglats av samma pressade tidsschema som det övriga arbetet med att införa handelssystemet. Lagstiftningsprocessen inom EU tog allt för lång tid, vilket medförde svårigheter att bygga upp de processer som ska styra arbetet med registret.

Övervakning, rapportering och verifiering

Prop. 2005/06:184
Bilaga 3

De praktiska erfarenheterna av övervakning, rapportering och verifiering är begränsade. Arbetet har inriktats på att anknyta reglerna till hur andra medlemsländer gör för att därigenom kunna öka kretsen av tillgängliga ackrediterade kontrollörer. En direktkontakt med berörda har också resulterat i ett system som möjliggör för verksamhetsutövare att utnyttja kompetensen hos de auktoriserade ekonomiska revisorerna.

De observationer som hittills gjorts är förknippade med innehållet i kommissionens riktlinjer om övervakning och rapportering.

Enligt nuvarande lagstiftning skall en kontrollör vara ackrediterad enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll. Detta begränsar möjligheten att på ett smidigt sätt använda sig av kontrollörer som ackrediterats i ett annat land mot samma regelverk som används i Sverige. Lagen bör därför ändras för att öppna för användande av sådana kontrollörer.

Informationsinsatser och samarbete

Informationsverksamheten under det gångna året har följt den informationsstrategi som myndigheterna lämnade till regeringen i februari 2004. Centrala punkter har varit hemsidan www.utslappshandel.se, utskick till verksamhetsutövarna, nätverk av berörda branschorganisationer samt deltagande i ett stort antal konferenser. Intrycket är att informationen i huvudsak nått ut även om förbättringar kan ske. Med utgångspunkt från nämnda strategi har en ny strategi utarbetats för 2005 som i huvudsak baseras på samma huvudelement men med en något utökad inriktning på allmänheten.

Till denna informationsverksamhet kommer de särskilda utbildnings- och samrådsinsatser som löpande riktats till länsstyrelserna med inledning redan i mars 2004.

EU-arbetet

Det löpande EU-arbetet har i huvudsak varit koncentrerat till deltagande i Climate Change Committee och i kommissionens arbetsgrupp för handelsfrågor (WG3). För att effektivisera detta arbete och öka möjligheterna till inflytande på utvecklingen bör det utarbetas en långsiktig svensk strategi.

Sammanfattning av promemorian De projektbaserade mekanismerna enligt Kyotoprotokollet och länkdirektivet (Ds 2005:19)

I promemorian behandlas frågan om införande av regler om de två projektbaserade mekanismerna i Kyotoprotokollet, dvs. gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Reglerna kommer att komplettera det regelverk som gäller för handeln med utsläppsrätter sedan den 1 januari 2005.

De projektbaserade mekanismerna regleras till övervägande del i Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen, som är kopplade till FN:s klimatkonvention. Genom EU:s länkdirektiv kopplas systemet för handel med utsläppsrätter till de internationella reglerna om projektbaserade mekanismer. Förslagen i promemorian syftar till att genomföra länkdirektivet och delar av Kyotoprotokollet och Marrakechöverenskommelsen i svensk lagstiftning.

Genom de projektbaserade mekanismerna skapas möjligheter för de parter till Kyotoprotokollet som har ett kvantitativt åtagande att genomföra kostnadseffektiva utsläppsminskningar i andra länder och tillgodoräkna sig dessa när åtagandet skall uppfyllas. Länkdirektivet innebär att även verksamhetsutövare får använda sig av sådana utsläppsminskningar för att uppfylla sina skyldigheter enligt EU:s system för handel med utsläppsrätter.

Ändringar i lagen om handel med utsläppsrätter

I promemorian föreslås att bestämmelser om de projektbaserade mekanismerna i huvudsak införs i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Det föreslås att det i lagen införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om de projektbaserade mekanismerna. Föreskrifter får enligt förslaget meddelas om

- projektverksamhet för att minska eller begränsa utsläppen av växthusgaser enligt mekanismerna för gemensamt genomförande och ren utveckling i Kyotoprotokollet,
- användning av tillgodohavanden från sådan projektverksamhet vid verksamhetsutövares redovisning av utsläppsrätter, och
- avgift för en myndighets kostnader för prövning av ansökningar om godkännande av projektverksamhet.

Därutöver föreslås följande ändringar i lagen om handel med utsläppsrätter.

– I lagen införs definitioner av de mest centrala begreppen på området för projektbaserade mekanismer, bl.a. definitioner av de olika kyotoenheterna.

– Den nationella fördelningsplanen skall inför varje handelsperiod innehålla uppgifter om den maximala mängd utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar (tillgodohavanden från projekt enligt de projektbaserade mekanismerna) som en verksamhetsutövare får överlämna vid redovisning av utsläppsrätter enligt 6 kap. 1 §.

- De registerregler som gäller för utsläppsrätter skall i flera avseenden gälla även för kyotoenheter.
- Utsläppsrätter skall kunna sparas mellan handelsperioder, med början från perioden 2008–2012. Utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar skall också kunna sparas, men det sammanlagda antalet sparade enheter får för vardera slaget uppgå till högst två och en halv procent av den tilldelade mängden för Sverige.
- Frågor om godkännande av projektverksamhet skall prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (projektmyndigheten).

Övriga överväganden

Utöver dessa lagändringar diskuteras det nationella regelverket för de projektbaserade mekanismerna i vissa andra avseenden.

Godkännande av projektverksamheter

Följande överväganden redovisas i fråga om systemet för godkännande av projektverksamheter.

- I föreskrifter regleras när det krävs ett nationellt godkännande av projektverksamhet och vilka förutsättningarna är för prövningen av ansökningar om godkännande. Enligt föreskrifterna skall det alltid krävas ett godkännande av en projektverksamhet när Sverige är värdland och när Sverige är det enda investerarlandet i en projektverksamhet i ett annat land.

- Bestämmelserna om prövningen av ansökningar om godkännande anpassas till den internationella processen för godkännande av projektverksamhet. De krav som ställs i samband med godkännande av projektverksamhet när Sverige är investerarland bör vara mindre långtgående än när Sverige är värdland.

- Kraven på allmänhetens insyn och deltagande i processen för de projektbaserade mekanismerna uppfylls genom befintlig lagstiftning och genom de föreskrifter som kommer att antas för processen för de projektbaserade mekanismerna. Enligt föreskrifterna skall allmänheten ha möjlighet att lämna synpunkter på ett projekt i samband med ett nationellt godkännande av projektet.

- I enlighet med vad länkdirektivet anger bör särskilda krav ställas för godkännande av stora vattenkraftprojekt.

- Enligt länkdirektivet får utsläppsminskningenheter endast under vissa förutsättningar utfärdas för projekt som leder till minskade eller begränsade utsläpp av växthusgaser från anläggningar som omfattas av handelssystemet. Regler behövs för två olika situationer. För projekt som direkt minskar utsläppen från en anläggning får utsläppsminskningenheter utfärdas om samma antal utsläppsrätter annulleras av anläggningens verksamhetsutövare. För projekt som indirekt minskar utsläppen från en anläggning får utsläppsminskningenheter utfärdas om samma antal utsläppsrätter annulleras i det nationella registret.

Användning av tillgodohavanden från projektverksamheter i EU:s handelssystem

Följande överväganden redovisas i fråga om användningen av utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar.

– I föreskrifter regleras möjligheten för verksamhetsutövare att överlämna utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar i stället för utsläppsrätter för att fullgöra sina skyldigheter i handelssystemet. Vissa kvantitativa och kvalitativa begränsningar anges för användningen av sådana tillgodohavanden. I föreskrifterna anges också att certifierade utsläppsminskningar får användas för att fullgöra skyldigheter i handelssystemet redan under perioden 2005–2007 medan utsläppsminskningenheter får användas först under perioden 2008–2012.

– En indikativ bedömning för närvarande är att de företag som deltar i handelssystemet bör tillåtas att använda utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar upp till en nivå som motsvarar cirka 10–20 procent av total tilldelning av utsläppsrätter för perioden 2008–2012. En volymbegränsning av denna storleksordning bedöms vara förenlig med bestämmelser om s.k. supplementaritet i Kyotoprotokollet och tillgodoser samtidigt förväntningar på projekt hos utvecklingsländer respektive länder med ekonomier i omvandling. Beslut om den kvantitativa begränsningen i andra medlemsstater och deras totala planerade användning av de projektbaserade mekanismerna bör beaktas vid fastställandet av nivån i Sverige. Bedömningen ovan skall ses som utfallet av ett räkneexempel och det slutliga förslaget till begränsning tillsammans med den sammanlagda tilldelningen av utsläppsrätter kommer att anges i den nationella fördelningsplan som överlämnas till kommissionen senast den 30 juni 2006.

– I föreskrifter regleras att det inte är tillåtet att i handelssystemet använda tillgodohavanden från projekt som avser upptag av koldioxid genom markanvändning och skogsbruk.

– I föreskrifter regleras att det till och med år 2012 inte är tillåtet att i handelssystemet använda tillgodohavanden från kärnkraftsprojekt.

Övrigt

Det får närmare övervägas i vilken utsträckning projektmyndigheten skall få ta ut avgifter för prövning av ansökningar om godkännande av projektverksamhet.

Sammanfattning av promemorian Vissa lagändringar avseende handeln med utsläppsrätter

Prop. 2005/06:184
Bilaga 5

I promemorian behandlas några frågor som rör lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter. Vissa lagändringar föreslås som syftar till att lagstiftningen i dessa delar skall fungera på ett tillfredsställande sätt inför Kyotoprotokollets första åtagandeperiod 2008–2012.

Ändringar i lagen om handel med utsläppsrätter

I promemorian redovisas följande förslag till ändringar i lagen om handel med utsläppsrätter.

– Bestämmelsen i 2 kap. 1 §, som inkluderar små förbränningsanläggningar i handelssystemet, bör tas bort. En motsvarande bestämmelse kan i stället med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 2 § införas i förordningen om handel med utsläppsrätter.

– Det bör i enlighet med vad handelsdirektivet anger inte vara möjligt att undanta anläggningar från handelssystemet från och med perioden 2008-2012.

– Det bör införas en bestämmelse enligt vilken länsstyrelsen får förordna att ett tillstånd får tas i anspråk även om beslutet inte har vunnit laga kraft.

– Enligt 2 kap. 6 § andra stycket får ett tillstånd avse en del av en anläggning. Bestämmelsen bör i fortsättningen endast avse det fallet att det finns flera verksamhetsutövare vid en anläggning.

– Ett nytt tillstånd bör i enlighet med vad handelsdirektivet anger meddelas när en ny verksamhetsutövare anmäls till tillståndsmyndigheten. Det bör i regel vara en enkel åtgärd för tillståndsmyndigheten.

– En verksamhetsutövare som inte har tillstånd enligt 2 kap. kan enligt 3 kap. 4 § tredje stycket få en tilldelning av utsläppsrätter som är beroende av att ett sådant tillstånd meddelas senare. Detta bör inför handelsperioden 2008-2012 inte vara möjligt för de anläggningar som omfattats av handeln under perioden 2005-2007. Skulle anläggningar som i dag inte omfattas av handelssystemet inkluderas i systemet från och med perioden 2008-2012, får det övervägas om bestämmelsen skall fortsätta att gälla för de nya anläggningarna.

– Bestämmelsen i 4 kap. 9 § 2 bör justeras så att kontoföringsmyndigheten även skall avslå en ansökan om registrering, om registreringen inte godkänns därför att den inte är förenlig med registreringar i klimatkonventionens centrala register.

– Det kan inträffa att en verksamhetsutövare inte ger in en verifierad rapport om utsläppen av koldioxid, exempelvis om den kontrollör som skall verifiera utsläppen finner att underlaget i rapporten är alltför bristfälligt för en verifiering. Det bör i en sådan situation vara möjligt för tillsynsmyndigheten att bestämma hur stora utsläppen skall anses ha varit under det gångna året. Tillsynsmyndigheten bör i ett sådant fall ta fram ett förslag till beslut och där ange en siffra för utsläppen, som verksamhetsutövaren får möjlighet att yttra sig över. Tillsynsmyndighetens beslut om hur stora utsläppen av koldioxid skall anses ha varit bör kunna överklagas.

– Kontoföringsmyndighetens beslut att avslå en ansökan om registrering enligt 4 kap. 9 § bör kunna överklagas.

Prop. 2005/06:184
Bilaga 5

Ändringar i lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter

I promemorian redovisas även förslag till ett par ändringar i lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter. En mindre ändring föreslås av bestämmelsen enligt vilken Statens energimyndighet skall lämna kontrolluppgift om avyttring av utsläppsrätter. Sådan uppgift skall lämnas i fråga om både antalet avyttrade utsläppsrätter och försäljningspriset. I syfte att nå överensstämmelse med EU:s registerförordning bör uppgiftsskyldigheten i fortsättningen inte avse försäljningspriset.

Den andra ändringen som föreslås i lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter innebär att kontrolluppgifter om innehav och avyttring i fortsättningen även skall lämnas i fråga om utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar. Detta är två enheter som i likhet med utsläppsrätter representerar tillgodohavanden för utsläpp av växthusgaser. Förslaget är en följd av att innehav och avyttring av dessa enheter, i likhet med vad som gäller för utsläppsrätter, bör beskattas.

Sakrättsliga verkningar

Slutligen diskuteras i promemorian frågan om det bör införas regler om de sakrättsliga verkningarna av registreringar och pantsättning av utsläppsrätter. Detta föreslås emellertid inte, bl.a. med hänsyn till att behovet av en sådan reglering förefaller vara litet.

Sammanfattning av Statens energimyndighets rapporter om riktmärken för tilldelning av utsläppsrätter

Prop. 2005/06:184
Bilaga 6

Riktmärken som bas för tilldelningen av utsläppsrätter i energisektorn

Övergripande

– En nationell riktmärkesprincip för tilldelning av utsläppsrätter i energisektorn bör utarbetas i avvaktan på en harmoniserad tilldelningsprincip inom EU. Utgångspunkten är att sådana tilldelningsprinciper skall vara enkla och förutsägbara samt bidra till att systemet för handel med utsläppsrätter blir ett trovärdigt långsiktigt instrument.

– Riktmärken har i begränsad omfattning tillämpats i fördelningsplaner för perioden 2005–2007, i första hand med avseende på nya deltagare.

– En bränsleoberoende riktmärkesprincip förordas. Skälen är bl.a. att en bränsleberoende ansats skulle innebära större problem vid klassificering av anläggningar och att ett nationellt bränsleberoende riktmärkesystem inte skulle skilja sig tillräckligt mycket från det nuvarande utsläppsbaserade systemet. En bränsleoberoende riktmärkesprincip bedöms preliminärt vara förenlig med direktivets kriterier för tilldelning av utsläppsrätter.

– Storleken på riktmärket för el som skall användas för nya deltagare bör bestämmas så att det leder till en harmonisering mellan de nord-europeiska länderna.

– Ett riktmärkessystem kan utformas utan att i förhand veta vad den sammanlagda tilldelningen till energisektorn blir. Eventuella skalfaktorer kan tillämpas i efterhand oberoende av storleken på de riktmärken som beräknas utifrån nationella data.

Utformningen av riktmärken

– Det finns i befintlig statistik förutsättningar att beräkna nationella bränsleoberoende riktmärken för el och värme.

– Basen för riktmärkena för de befintliga anläggningarna bör vara produktion under senast möjliga aktivitetsår. Separata riktmärken bör tas fram för el och värme.

– För nya deltagare kan det finnas anledning att överväga riktmärken med en kapacitetsbaserad fördelningsgrund.

– Det finns skäl att i det fortsatta arbetet analysera i vilken utsträckning industripannor bör omfattas av riktmärkesprincipen.

– Det finns skäl att i det fortsatta arbetet analysera hur befintliga kondensanläggningar skall behandlas inom ett system med riktmärken.

Bränsleoberoende riktmärken i energisektorn

– Ett bränsleoberoende riktmärkessystem förordas. Ett sådant system har förutsättningar att vara långsiktigt trovärdigt (i frånvaro av en

obligatorisk auktion). Det utgör också ett enkelt, transparent och förutsägbart system.

– De beräknade riktmärkena uppgår till 118 ton koldioxid per gigawattimme för värme och 337 ton koldioxid per gigawattimme för el. Det är högre än nuvarande riktmärken som används till nya deltagare och beror framför allt på att senare beräkningsgrundande år (2000–2003) har använts. Andra skillnader är att industripannor inte ingår och att fler anläggningar täcks in i denna riktmärkesberäkning.

– Givet samma totala tilldelning till befintliga anläggningar som under nuvarande period innebär de framräknade riktmärkena att befintliga fossilbaserade anläggningar får betydligt mindre utsläppsrätter samtidigt som gratis utsläppsrätter delas ut till biobränslebaserad produktion.

– Tilldelningen till nya deltagare bör harmonisera med hur angränsande länder kommer att behandla nya deltagare under perioden 2008–2012. I konsekvensanalysen används skalfaktorn 1,0 vid beskrivningen av hur mycket som tilldelas nya deltagare.

– Det finns skäl att skala ned tilldelningen till befintliga anläggningar, i första hand för att den sammanlagda tilldelningen inte skall bli större än under perioden 2005–2007.

– Den bränsleoberoende riktmärkesprincipen bedöms inte påverka vilka bränslen som kommer att användas vid befintliga anläggningar. Det är i stället marknadspriset på utsläppsrätterna och anläggningens egen marginalkostnadskurva för utsläppsminskningar som avgör det.

– Tilldelningen bedöms ha en viss påverkan på nya investeringar men andra faktorer, såsom bränslepriser, elpris, utsläppsrättspris, elcertifikatpris, lokala investeringsförutsättningar samt marknadens avkastningskrav bedöms ha större betydelse.

– En förändring till ett bränsleoberoende riktmärkessystem bedöms inte påverka investeringarna inom ramen för elcertifikatsystemet i någon större omfattning.

– Tilldelningens främsta betydelse för företagen är att det innebär ett kapitaltillskott till verksamheten. Val av tilldelningsprincip är därför framför allt en fråga om hur en given förmögenhet fördelas mellan olika anläggningstyper.

– För staten innebär valet av tilldelningsprincip en signal till marknaden. Genom nuvarande tilldelningsprincip signaleras att anläggningar som använder fossila bränslen behöver kompenseras för ökade kostnader. Med ett bränsleoberoende riktmärkessystem signaleras att även tidiga åtgärder bör belönas.

FlexMex2-utredningens betänkande Handla för bättre klimat – från införande till utförande (SOU 2005:10)

Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Svea hovrätt (Miljööverdomstolen), Stockholms tingsrätt (miljödomstolen), Växjö tingsrätt (miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (miljödomstolen), Östersunds tingsrätt (miljödomstolen), Umeå tingsrätt (miljödomstolen), Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Norrbottens län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Kommerskollegium, Tullverket, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Konjunkturinstitutet, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Vetenskapsrådet, Stockholms universitet, Kungliga tekniska högskolan i Stockholm, Uppsala universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Luleå tekniska universitet, Handelshögskolan i Stockholm, Chalmers tekniska högskola, Konsumentverket, Sveriges lantbruksuniversitet (Uppsala), Naturvårdsverket, Stiftelsen för institutet för vatten- och luftvårdsforskning, Stockholm Environment Institute, Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Banverket, Vägverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens institut för kommunikationsanalys, Konkurrensverket, Sveriges geologiska undersökning, Skogsstyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet, Verket för näringslivsutveckling, Verket för innovationssystem, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Jernkontoret, Kungliga Vetenskapsakademien (Beijerinstitutet för ekologisk ekonomi), Kungliga ingenjörsvetenskapsakademien, Svenska Naturskyddsföreningen, Sveriges advokatsamfund, Internationella handelskammarens svenska nationalkommitté, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme AB, Svenska Petroleum Institutet, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Näringslivets regelnämnd, Bil Sweden, Cements AB, Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning, Fältbiologerna, Föreningen Auktoriserade Revisorer, Föreningen för gruvor, mineral- och metallproducenter, Företagarförbundet, Företagarnas Riksorganisation, Greenpeace, Handelns utredningsinstitut, HSB Riksförbund, Hyresgästernas Riksförbund, Industrins utredningsinstitut, Internationella försurningssekretariatet, Luossavaara-Kirunavaara AB, Miljöbalkskommittén, Miljöförbundet Jordens Vänner, Pilkington Floatgas AB, Plast och Kemiföretagen, Skandinaviska Raffinaderier AB Scanraff, Skogen och Kemin Gruvorna och Stålet, Skogsindustrierna, Skogsägarnas Riksförbund, SSAB, Svensk Elbrukarförening, Svenska Bioenergiföreningen, Svenska Gasföreningen, Svenska Gjuteriföreningen, Svenska Kalkföre-

ningen, Svenska Kolinstitutet, Svenska Solenergiföreningen, Svenska Torvproducentföreningen, Svenska Trädbränsleföreningen, Svenska Åkeriförbundet, Svenskt Aluminium, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Sveriges Försäkringsförbund, Vindkraftsleverantörerna i Sverige, Sågverkens Riksförbund, Teknikföretagen, Transportindustriförbundet, Trä- och möbelindustriförbundet, Villaägarnas Riksförbund, Vindkraftens Investeringar och Projektörer, Volvo AB, VPC AB, Världsnaturfonden.

Prop. 2005/06:184
Bilaga 7

Statens energimyndighets och Naturvårdsverkets rapport Handel med utsläppsrätter, erfarenheter för införande av EU:s handelssystem

Samma remissinstanser som för SOU 2005:10 med tillägg av Sveriges lantbruksuniversitet (Umeå) och Sveriges Kommuner och Landsting.

Departementspromemorian De projektbaserade mekanismerna enligt Kyotoprotokollet och länkdirektivet (Ds 2005:19)

Samma remissinstanser som för SOU 2005:10 med tillägg av Sveriges lantbruksuniversitet (Umeå), Sveriges Kommuner och Landsting samt Kungliga skogs- och lantbruksakademien.

Promemorian Vissa lagändringar avseende handel med utsläppsrätter

Samma remissinstanser som för SOU 2005:10 utom Pilkington Floatgas AB och Miljöbalkskommittén, med tillägg av Sveriges lantbruksuniversitet (Umeå) och Sveriges Kommuner och Landsting.

Statens energimyndighets rapporter om riktmärken för tilldelning av utsläppsrätter

Samma remissinstanser som för SOU 2005:10 med tillägg av Sveriges lantbruksuniversitet (Umeå) och Sveriges Kommuner och Landsting.

Förslag till lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter

dels att 3 kap. 2 § skall upphöra att gälla,

dels att punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 3 kap. 1 § skall betecknas 3 kap. 2 §,

dels att 1 kap. 1 och 2 §§, 2 kap. 1, 2, 5, 6, 9 och 10 §§, den nya 3 kap. 2 §, 3 kap. 3, 4 och 6 §§, 4 kap. 1–3, 9, 12 och 14–16 §§, 6 kap. 1–4 §§, 8 kap. 1 och 8 §§, 9 kap. 1–3 §§ samt rubriken till 4 kap. skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före nuvarande 3 kap. 1 § skall sättas närmast före den nya 3 kap. 2 §,

dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 1 kap. 3 §, 3 kap. 1 §, 5 kap. 2 a § och 8 kap. 5 a §, samt närmast före 3 kap. 1 § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det i övergångsbestämmelserna till lagen skall införas en ny punkt, 4, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Genom lagen regleras förutsättningarna för handel med rätt att släppa ut koldioxid (utsläppsrätter). Lagen innehåller bestämmelser om tillstånd till utsläpp av koldioxid *samt* om tilldelning, registrering och redovisning av utsläppsrätter.

Genom lagen regleras förutsättningarna för handel med rätt att släppa ut koldioxid (utsläppsrätter). Lagen innehåller bestämmelser om tillstånd till utsläpp av koldioxid, om tilldelning, registrering och redovisning av utsläppsrätter *samt om registrering och användning av andra tillgodohavanden för utsläpp av växthusgaser*.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 25.10.2003, s. 32, Celex 32003L0087), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG (EUT L 338, 13.11.2004, s. 18, Celex 32004L0101).

2 §

I denna lag förstås med

anläggning: en fast teknisk enhet där det bedrivs en eller flera verksamheter som ger upphov till utsläpp som kräver tillstånd enligt denna lag, inklusive 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,

utsläpp av koldioxid: frigörande i atmosfären av koldioxid från källor belägna inom en anläggning,

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,

handelsperiod: treårsperioden år 2005–2007 och femårsperioder med start första gången år 2008.

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/EG², ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG³,

handelsperiod: treårsperioden år 2005–2007 och femårsperioder med start första gången år 2008,

Kyotoprotokollet: Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar,

tilldelad utsläppsenhet: en enhet utfärdad i enlighet med artikel 7.3 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG av den 11 februari 2004 om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet⁴,

sänkkredit: en enhet utfärdad i enlighet med artikel 3 i Kyotoprotokollet,

utsläppsminskningseenhet: en enhet utfärdad till följd av en projektverksamhet som avser gemensamt genomförande enligt artikel 6 i Kyotoprotokollet,

² EUT L 275, 25.10.2003, s. 32 (Celex 32003L0087).

³ EUT L 338, 13.11.2004, s. 18 (Celex 32004L0101).

⁴ EUT L 49, 19.2.2004, s. 1 (Celex 32004D0280).

certifierad utsläppsminskning: en enhet utfärdad till följd av en projektverksamhet som avser mekanismen för ren utveckling enligt artikel 12 i Kyotoprotokollet,

kyotoenhet: en tilldelad utsläppsenhet, sänkkredit, utsläppsminskning

registerförordningen: kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004, om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG⁵.

3 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. förutsättningar för deltagande i projektverksamhet för att minska eller begränsa utsläppen av växthusgaser enligt mekanismerna för gemensamt genomförande och ren utveckling i Kyotoprotokollet,

2. utfärdande av utsläppsminskningenheter, och

3. användning av tillgodohavanden från sådan projektverksamhet när verksamhetsutövare redovisar utsläppsrätter.

Frågor om deltagande i projektverksamhet enligt första stycket 1 prövas av den myndighet som regeringen bestämmer (projektmyndigheten).

2 kap.

1 §

Utsläpp av koldioxid får inte ske utan tillstånd enligt denna lag, om utsläppet sker från

⁵ EUT L 386, 29.12.2004, s. 1 (Celex 32004R2216).

1. förbränningsanläggning med en installerad tillförd effekt på mer än 20 megawatt eller 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 eller andra typer av ugnar, produktion av glas samt tillverkning av keramiska produkter genom bränning, samt

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

Anläggningar enligt första stycket 2–6 omfattas av tillståndsplikten om de överskrider kapacitetsgränserna enligt föreskrifter som meddelats enligt denna lag eller med stöd av 2 kap. lagen (2004:656) om utsläpp av koldioxid.

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

1. förbränningsanläggning,

2 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att även anläggningar med lägre kapacitet än vad som följer av 1 § skall omfattas av tillståndsplikten, om sådana föreskrifter är förenliga med handelsdirektivet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att produktionskapaciteten skall räknas samman när samma verksamhetsutövare utövar flera verksamheter inom samma sektor och inom samma anläggning eller på en och samma plats.

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.

Regeringen får meddela föreskrifter om att *anläggningar enligt 1 § första stycket inte omfattas av tillståndsplikten på grund av att de underskrider vissa kapacitetsgränser.*

5 §

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

Om det finns skäl till det, får tillståndsmyndigheten förordna att ett tillstånd till utsläpp av koldioxid får tas i anspråk även om beslutet inte har vunnit laga kraft.

6 §

Ett tillstånd till utsläpp av koldioxid får omfatta en eller flera anläggningar på samma plats om anläggningarna drivs av samma verksamhetsutövare.

Ett tillstånd får avse en del av en anläggning.

Om flera verksamhetsutövare bedriver verksamhet på en anläggning, får ett tillstånd avse en verksamhetsutövares del av anläggningen.

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.*

Tillståndsmyndigheten skall pröva om en förändring eller utvidgning av anläggningen eller verksamheten 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 *lämna ett nytt tillstånd.*

Om en ny verksamhetsutövare anmäls enligt 8 § andra stycket och de förutsättningar som anges i 5 § är uppfyllda, skall tillståndsmyndigheten lämna ett nytt tillstånd.

10 §

Tillståndsmyndigheten får återkalla ett tillstånd till utsläpp av koldioxid om

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

2. en verksamhetsutövare i annat fall allvarligt åsidosätter vad som föreskrivs om rapportering eller överlämnande av utsläppsrätter,

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.

3 kap.***Ansökan om tilldelning av utsläppsrätter***

1 §

Den som avser att driva en tillståndspliktig verksamhet under en handelsperiod får ansöka om tilldelning av utsläppsrätter för den perioden.

1 §

Regeringen skall inför varje handelsperiod *i enlighet med principer som riksdagen fastställer och med beaktande av handelsdirektivet* upprätta en nationell fördelningsplan över det sammanlagda antal utsläppsrätter som avses bli fördelade för perioden. *Fördelningsplanen skall även innehålla uppgifter om hur regeringen bedömer att utsläppsrätterna skall fördelas.*

2 §

Regeringen skall inför varje handelsperiod upprätta en nationell fördelningsplan *med uppgifter om*

1. det sammanlagda antal utsläppsrätter som avses bli fördelade för perioden,

2. hur utsläppsrätterna skall fördelas, och

3. *det högsta antal utsläppsminskningensenheter och certifierade utsläppsminskningar som verksamhetsutövare får överlämna vid redovisning av utsläppsrätter enligt 6 kap. 1 §.*

3 §

Den av regeringen enligt 1 § upprättade fördelningsplanen skall offentliggöras och anmälas till

Regeringen skall offentliggöra fördelningsplanen och senast arton månader före handelsperiodens

Nuvarande lydelse

kommissionen senast arton månader före handelsperiodens början.

Regeringen skall senast tolv månader före handelsperiodens början, på grundval av den av Europeiska kommissionen granskade nationella fördelningsplanen, fastställa det sammanlagda antal utsläppsrätter som kommer att fördelas för perioden.

Föreslagen lydelse

början anmäla den till Europeiska kommissionen.

Efter att Europeiska kommissionen har granskat fördelningsplanen skall regeringen senast tolv månader före handelsperiodens början fastställa

1. det sammanlagda antal utsläppsrätter som kommer att fördelas för perioden, och

2. det högsta antal utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som verksamhetsutövare får överlämna vid redovisning av utsläppsrätter enligt 6 kap. 1 §.

4 §

Utsläpp av koldioxid som görs med stöd av tillstånd enligt denna lag skall täckas av sådana utsläppsrätter som avses i detta kapitel.

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

En verksamhetsutövare som inte har tillstånd enligt 2 kap. kan få en tilldelning av utsläppsrätter som är beroende av att ett sådant tillstånd meddelas.

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

En verksamhetsutövare som har tillstånd till utsläpp enligt 2 kap. och som har ansökt om tilldelning skall tilldelas överlåtbara utsläppsrätter för den eller de anläggningar som omfattas av tillståndet.

6 §

Regeringen skall meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter, grundade på den nationella fördelningsplan som avses i 3 kap. 3 § andra stycket.

Regeringen skall meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter.

4 kap.

Registrering av utsläppsrätter

Bestämmelser om kontoföring av utsläppsrätter i ett utsläppsrättsregister finns i *Europeiska kom-*

Registrering av utsläppsrätter och kyotoenheter

1 §

Bestämmelser om kontoföring av utsläppsrätter och kyotoenheter i ett utsläppsrättsregister finns i

Ett anläggningsregister skall upprättas över de verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt denna lag.

Utsläppsrättsregistret och anläggningsregistret skall föras av den myndighet som regeringen bestämmer (kontoföringsmyndigheten).

Lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument skall inte tillämpas på kontoföring av utsläppsrätter.

2 §

En utsläppsrätt är giltig enbart under den handelsperiod för vilken den är utfärdad.

I artikel 61 i registerförordningen finns bestämmelser om sparande av utsläppsrätter utfärdade för perioden 2008–2012 och påföljande handelsperioder.

3 §

Utsläppsrätter som tilldelats för befintliga anläggningar skall utfärdas med lika antal för vart och ett av de år som handelsperioden omfattar.

Utsläppsrätter skall utfärdas till nya deltagare i handelssystemet den 28 februari varje år med start kalenderåret efter det år som anläggningen tagits i drift.

Utsläppsrätter skall utfärdas för varje år i handelsperioden. Utsläppsrätter får dock inte utfärdas om tillstånd till utsläpp av koldioxid återlämnats eller återkallats enligt 2 kap. 10 §.

Utsläppsrätter skall utfärdas för varje år i handelsperioden. Utsläppsrätter får dock inte utfärdas om tillstånd till utsläpp av koldioxid återlämnats eller återkallats enligt 2 kap. 10 § 1, 2 eller 3.

9 §

Kontoföringsmyndigheten skall avslå en ansökan om registrering

1. om den registrering som ansökan avser inte är förenlig med en befintlig registrering enligt 11 eller 12 §,

2. om den registrering som ansökan avser inte godkänns därför att den inte är förenlig med befintliga registreringar i Europeiska kommissionens centrala register.

2. om den registrering som ansökan avser inte godkänns därför att den inte är förenlig med befintliga registreringar i Europeiska kommissionens centrala register eller det centrala registret för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar.

12 §

Underrättas kontoföringsmyndigheten om att en utsläppsrätt har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring skall en anteckning om detta göras på det konto där utsläppsrätten finns registrerad.

Underrättas kontoföringsmyndigheten om att en utsläppsrätt *eller kyotoenhet* har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring skall en anteckning om detta göras på det konto där utsläppsrätten *eller kyotoenheten* finns registrerad.

14 §

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.

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

15 §

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 utsläppsrättsregistret.

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 *och kyotoenheter* i utsläppsrättsregistret.

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

16 §

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

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

a) som avser utsläppsrätter som registreras i utsläppsrättsregistret,

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

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

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

a) som avser utsläppsrätter *eller kyotoenheter* som registreras i utsläppsrättsregistret,

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

c) som avser fullgörande av underrättelseskyldighet,

2. omsättning av utsläppsrätter

eller annan allmän eller enskild verksamhet där information om utsläppsrätter utgör underlag för prövningar eller beslut.

eller kyotoenheter, samt

3. affärsverksamhet, kreditgivning eller annan allmän eller enskild verksamhet där information om utsläppsrätter eller kyotoenheter utgör underlag för prövningar eller beslut.

5 kap.

2 a §

Om en verksamhetsutövare inte har gett in en verifierad rapport enligt 1 §, får tillsynsmyndigheten besluta hur stora utsläppen av koldioxid skall anses ha varit under det närmast föregående kalenderåret. Beslutet skall grundas på en uppskattning av vad som framstår som skäligt. Beslutet får meddelas tidigast den 1 maj året efter det kalenderår som uppskattningen avser.

Tillsynsmyndigheten skall innan den beslutar ge verksamhetsutövaren tillfälle att yttra sig över ett förslag till beslut.

6 kap.

1 §

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

Om en verifierad rapport enligt 5 kap. 1 § inte har getts in innan ett beslut av tillsynsmyndigheten enligt 5 kap. 2 a § första stycket har vunnit laga kraft, skall antalet utsläppsrätter motsvara de sammanlagda utsläppen enligt detta beslut.

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

2 §

En utsläppsrätt skall annulleras

1. när den överlämnats för att uppfylla skyldigheten i 1 § första stycket,
2. när den inte längre är giltig på grund av att handelsperioden som den har utfärdats för löpt ut, eller
3. när innehavaren av en utsläppsrätt begär att den skall annulleras.

Bestämmelser om annullering av kyotoenheter finns i artiklarna 58, 59 och 62 i registerförordningen.

3 §

En utsläppsrätt får inte annulleras för att fullgöra skyldigheten enligt 1 § första stycket eller på innehavarens egen begäran enligt 2 § första stycket 3, om utsläppsrätten har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalnings-säkring.

En utsläppsrätt får inte annulleras för att fullgöra skyldigheten enligt 1 § första stycket eller på innehavarens egen begäran enligt 2 § första stycket 3, om utsläppsrätten har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalnings-säkring. *Motsvarande gäller vid annullering av en kyotoenhet enligt registerförordningen.*

4 §

Kontoföringsmyndigheten skall se till att en verksamhetsutövare, som under ett visst år inte har uppfyllt sin skyldighet enligt 5 kap. 1 § att lämna en verifierad rapport beträffande *sina utsläpp från föregående år* inte kan överlåta utsläppsrätter från sitt konto så länge en verifierad rapport *inte föreligger*.

Kontoföringsmyndigheten skall se till att en verksamhetsutövare, som under ett visst år inte har uppfyllt sin skyldighet enligt 5 kap. 1 § att lämna en verifierad rapport beträffande *utsläppen under det föregående året* inte kan överlåta utsläppsrätter från sitt konto så länge *det inte finns* en verifierad rapport *eller ett lagakraftvunnet beslut enligt 5 kap. 2 a § första stycket*.

8 kap.

1 §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. driver verksamhet som medför utsläpp av koldioxid utan att inneha erforderligt 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, eller

5. lämnar oriktig eller uppenbart vilseledande uppgift i en ansökan om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. 4 § och därigenom skulle kunna föranleda att ett för stort antal utsläppsrätter tilldelas.

I ringa fall döms inte till ansvar.

4. underlåter att göra anmälan i de fall anmälningsskyldighet föreligger enligt 2 kap. 8 §, eller

5. lämnar oriktig eller uppenbart vilseledande uppgift i en ansökan om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. 1 § och därigenom skulle kunna föranleda att ett för stort antal utsläppsrätter tilldelas.

5 a §

En verksamhetsutövare som inte senast den 31 mars har gett in en verifierad rapport enligt 5 kap. 1 § skall, om det inte är uppenbart oskäligt, betala en avgift på 20 000 kronor till staten.

8 §

Frågor om uttagande av avgift enligt 6 § prövas av tillsynsmyndigheten.

Frågor om uttagande av avgift enligt 5 a eller 6 § prövas av tillsynsmyndigheten.

9 kap.

1 §

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

Beslut av tillståndsmyndigheten om tillstånd enligt 2 kap. får överklagas hos miljödomstolen. *Bestämmelser om överklagande av miljödomstolens domar och beslut finns i 23 kap. 1 § miljöbalken.*

2 §

Beslut om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap., beslut enligt 4 kap. 4 §, begäran som förenats med vite enligt 7 kap. 2 §, föreläggande som förenats med vite enligt 7 kap. 3 §, samt beslut om offentliggörande av verksamhetsutövares namn enligt 8 kap. 5 § eller om avgift enligt 8 kap. 6 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap., beslut enligt 4 kap. 4 §, *beslut enligt 5 kap. 2 a §*, begäran som förenats med vite enligt 7 kap. 2 §, föreläggande som förenats med vite enligt 7 kap. 3 §, beslut om offentliggörande av verksamhetsutövares namn enligt 8 kap. 5 § *samt beslut* om avgift enligt 8 kap. 5 a eller 6 §, får överklagas hos miljödomstolen. *Bestämmelser om överklagande av miljödomstolens domar och beslut finns i 23 kap. 1 § miljöbalken.*

3 §

Kontoföringsmyndighetens beslut enligt 4 kap. 7, 8 eller 20 § får överklagas hos *allmän förvaltningsdomstol*.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Kontoföringsmyndighetens beslut enligt 4 kap. 7, 8 eller 20 § får överklagas hos *miljödomstolen*. *Bestämmelser om överklagande av miljödomstolens domar och beslut finns i 23 kap. 1 § miljöbalken.*

4. Tillstånd, villkor, dispenser, förelägganden och övriga beslut som har meddelats enligt lagen (2004:656) om utsläpp av koldioxid eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av den lagen skall anses meddelade enligt motsvarande bestämmelser i denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2006.

2. Bestämmelsen i 2 kap. 2 § tredje stycket i dess lydelse före den 1 juni 2006 skall gälla i fråga om dispens från tillståndsplikten under handelsperioden 2005–2007.

3. Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket i dess tidigare lydelse skall tillämpas om en verksamhetsutövare senast den 31 maj 2006 ansöker om tillstånd enligt 2 kap. 4 § eller om en verksamhetsutövare senast den 31 december 2007 anmäler en förändring av en anläggning enligt 2 kap. 8 § och ett nytt tillstånd behövs för samma del av anläggningen som i ett tidigare tillstånd.

4. Bestämmelsen i 3 kap. 4 § i dess tidigare lydelse gäller i fråga om tilldelning till en tillståndspliktig anläggning för handelsperioden 2005–2007.

5. Bestämmelserna i 5 kap. 2 a § och 6 kap. 1 § andra stycket tillämpas första gången för den rapport som skall lämnas senast den 31 mars 2006. Bestämmelserna i 8 kap. 5 a § tillämpas första gången för den rapport som skall lämnas senast den 31 mars 2007.

6. Äldre bestämmelser om överklagande och prövningstillstånd gäller för domar och beslut som har meddelats före den 1 juni 2006 eller som en allmän förvaltningsdomstol meddelar efter den 31 maj 2006.

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 14 och 15 §§ samt rubriken närmast före 11 kap. 14 § lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

Utsläppsrätter

Utsläppsrätter, utsläppsminskningar och certifierade utsläppsminskningar

14 §⁶

Kontrolluppgift skall lämnas om innehav av utsläppsrätter.

Kontrolluppgift skall lämnas om innehav av utsläppsrätter, *utsläppsminskning*senheter och certifierade *utsläppsminskningar*.

Kontrolluppgift skall lämnas för Statens energimyndighet.

fysiska personer och dödsbon av

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

I kontrolluppgiften skall uppgift lämnas om antalet innehavda utsläppsrätter, *utsläppsminskning*senheter och certifierade *utsläppsminskningar* vid årets utgång.

15 §⁷

Kontrolluppgift skall lämnas om avyttring av utsläppsrätter.

Kontrolluppgift skall lämnas om avyttring av utsläppsrätter, *utsläppsminskning*senheter och certifierade *utsläppsminskningar*.

Kontrolluppgift skall lämnas för Statens energimyndighet.

fysiska personer och dödsbon av

I kontrolluppgiften skall uppgift lämnas om antalet avyttrade utsläppsrätter.

I kontrolluppgiften skall uppgift lämnas om antalet avyttrade utsläppsrätter, *utsläppsminskning*senheter och certifierade *utsläppsminskningar*.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2006 och tillämpas första gången vid 2007 års taxering.

⁶ Senaste lydelse 2004:1204.

⁷ Senaste lydelse 2005:1139.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-02-08

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson, regeringsrådet Stefan Ersson och justitierådet Lars Dahllöf.

Utvecklad utsläppshandel för minskad klimatpåverkan

Enligt en lagrådsremiss den 19 januari 2006 (Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter,
2. lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Anders Lillienau.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås ett antal ändringar i lagen om handel med utsläppsrätter. Förslagen tar sikte på handelsperioden 2008–2012 och innefattar bl.a. reglering av ett system för handel med utsläppsrätter i enlighet med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer.

Förslaget till lag om ändring i lagen om handel med utsläppsrätter

3 kap. 6 §

Av den föreslagna paragrafen framgår att regeringen skall meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter.

Lagrådet gör den bedömningen att det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter fått en alltför obestämd och vid omfattning (jfr även Lagrådets yttrande den 21 september 2004 över bl.a. förslag till lag om handel med utsläppsrätter s. 9 f.).

Enligt vad som upplysts vid föredragningen inför Lagrådet är avsikten att riksdagen avses lägga fast riktlinjer för tilldelning av utsläppsrätter. Det föreslagna bemyndigandet bör därför enligt Lagrådets mening avgränsas genom att det knyts till dessa riktlinjer och med hänvisning till handelsdirektivet (jfr 3 kap. 1 § i gällande lag).

Lagrådet föreslår mot denna bakgrund att 3 kap. 6 § ges följande lydelse:

Regeringen skall i enlighet med principer som riksdagen fastställer och med beaktande av handelsdirektivet meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter.

4 kap. 1 §

I 4 kap., som enligt förslaget innehåller föreskrifter om registrering av utsläppsrätter och kyotoenheter, föreskrivs i den nu gällande lydelsen (4 kap. 1 § fjärde stycket) att lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument inte skall tillämpas på kontoföring av utsläppsrätter. Den lagen, som avser konventionella finansiella instrument, har inte ansetts böra gälla utsläppsrätter som registreras i ett särskilt kontosystem (prop. 2004/05:18 s. 40).

I det nu aktuella lagförslaget föreslås ingen ändring i paragrafens fjärde stycke. Enligt Lagrådets mening bör det angivna undantaget för utsläppsrätter rimligen gälla också kyotoenheter.

5 kap. 2 a §

I den nya paragrafen ges tillsynsmyndigheten befogenhet att, om en verksamhetsutövare inte gett in en verifierad rapport om verksamhetens utsläpp av koldioxid, besluta hur stora utsläppen skall anses ha varit, grundat på en uppskattning av vad som framstår som skäligt. Om en verifierad rapport inte getts in till tillsynsmyndigheten innan beslutet vunnit laga kraft, skall beslutet ligga till grund för beräkningen av det antal utsläppsrätter som verksamhetsutövaren skall överlämna till kontoföringsmyndigheten (6 kap. 1 §).

Det synes viktigt att slå fast att en sådan skälighetsuppskattning inte får användas som ett straff eller påtryckningsmedel för att verksamhetsutövaren brustit i sin rapporteringsskyldighet. Syftet med uppskattningen bör således inte få vara annat än att försöka uppnå det från materiell synpunkt riktigast möjliga resultatet. En annan sak är att en avgift enligt 8 kap. 5 a § kan komma att påföras om inte rapporteringsskyldigheten fullgjorts.

Lagrådet förordar därför att beslutet skall grundas på en uppskattning av vad som framstår som skäligt med hänsyn till vad som i ärendet framkommit om verksamhetens art och omfattning (jfr departementchefens uttalande i prop. 1955:160 s. 102 när bestämmelser om sköns-taxering för inkomstskatteändamål infördes). Paragrafens första stycke bör således utformas enligt följande:

Om en verksamhetsutövare inte har gett in en verifierad rapport enligt 1 §, får tillsynsmyndigheten besluta hur stora utsläppen av koldioxid skall anses ha varit under det närmast föregående kalenderåret. Beslutet skall grundas på en uppskattning av vad som framstår som skäligt med hänsyn till det som framkommit i ärendet om verksamhetens art och omfattning. Beslutet får meddelas tidigast den 1 maj året efter det kalenderår som uppskattningen avser.

6 kap. 2 §

Enligt paragrafen i dess nuvarande lydelse skall utsläppsrätter annulleras i tre särskilt angivna fall. I ett andra stycke, som nu föreslås bli infört, anges att bestämmelserna om annullering av kyotoenheter finns i artiklarna 58, 59 och 62 i registerförordningen. (Beträffande denna förordning, som till alla delar är bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater, se 1 kap. 2 § i den föreslagna lydelsen av lagen.)

Att utsläppsrätter skall annulleras i de i paragrafen angivna fallen framgår emellertid också av artiklarna 58–62 i registerförordningen. Enligt Lagrådets mening motsvarar således paragrafens första stycke bestämmelser som finns i registerförordningen. För att undanröja den uppkomna dubbelregleringen förordar Lagrådet att paragrafen ges följande utformning:

Bestämmelser om annullering av utsläppsrätter och kyotoenheter finns i artiklarna 58–62 i registerförordningen.

6 kap. 3 §

I paragrafen anges att en utsläppsrätt inte får annulleras för att fullgöra skyldigheten enligt 1 § första stycket eller på innehavarens begäran enligt 2 § första stycket 3, om utsläppsrätten har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring. I den föreslagna lydelsen anges att motsvarande gäller vid annullering av en kyotoenhet enligt registerförordningen.

Såsom tidigare konstaterats innehåller artiklarna 58–62 i registerförordningen bestämmelser om annullering av såväl utsläppsrätter som kyotoenheter. Lagrådet kan inte finna att registerförordningen innehåller bestämmelser som medger att undantag kan göras från tillämpningen av förordningens bestämmelser om annullering i de fall utsläppsrätter eller kyotoenheter har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring. I registerförordningen föreskrivs (art. 58) således t.ex. att det antal utsläppsrätter som skall annulleras skall vara lika med det sammanlagda antal utsläppsrätter som noterats som överlämnade. Bestämmelsen i förevarande paragraf som anger att en sådan enligt 1 § första stycket överlämnad utsläppsrätt inte får annulleras om den utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring synes således stå i strid med den angivna bestämmelsen i registerförordningen. Frågan är vilket handlingsutrymme som finns att föreskriva nationella regler som inskränker tillämpningen av registerförordningens bindande och direkt tillämpliga bestämmelser.

Lagrådet påpekade i sitt yttrande den 21 september 2004, när förslaget (lagrådsremiss den 9 september 2004) till den nu i kraft varande lagen behandlades, att denna, till skillnad mot lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument och lagen (2003:113) om elcertifikat, inte innehåller några föreskrifter som tar sikte på dubbelöverlåtelser eller överlåtelser som i annat fall gjorts av en obehörig person. Såsom Lagrådet anförde i yttrandet är det angeläget att en närmare analys av en registrerings sakrättsliga verkningar kommer till stånd. I detta sammanhang måste också övervägas om lagens bestämmelser om verkningarna av att utsläppsrätter har utmätts, belagts med kvarstad eller blivit föremål för betalningssäkring är i överensstämmelse med registerförordningens bestämmelser om registrering och annullering av utsläppsrätter. Om det inte vid den fortsatta beredningen kan konstateras att det faktiskt finns utrymme för sådana nationella regler måste enligt Lagrådets mening paragrafen i dess helhet utgå. Vidare måste i så fall undersökas i vad mån andra i lagen ingående bestämmelser också måste utgå, se t.ex. 4 kap. 9 § 1.

11 kap. 14 och 15 §§

Enligt nuvarande lydelse skall kontrolluppgifter lämnas om innehav och avyttring av utsläppsrätter. I lagrådsremissen föreslås att kontrolluppgifter skall lämnas också om innehav och avyttring av utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar.

Vid föredragningen inför Lagrådet har upplysts att avsikten är att såväl verksamhetsutövare som andra skall kunna inneha och handla med samtliga kyotoenheter. Med anledning härav synes skäl föreligga att överväga om inte kontrolluppgifter skall lämnas beträffande samtliga sådana enheter.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan.

Föredragande: Sahlin

Regeringen beslutar proposition 2005/06:184 Utvecklad utsläppshandel för minskad klimatpåverkan.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag om ändring i lagen om handel med utsläppsätter	1 kap. 3 § 2 kap. 2 § 3 kap. 2, 6 §§ 4 kap. 1 §	32003L0087 32004L0101
