



Handel med utsläppsrätter för växthusgaser

Till miljö- och jordbruksutskottet

Miljö- och jordbruksutskottet har berett näringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2003/04:31 om riktlinjer för genomförande av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser jämte motioner. Med anledning av propositionen har det väckts sex motioner.

Företrädare för Svenska Torvproducentföreningen har inför näringsutskottet lämnat synpunkter i ärendet.

Bakgrund

Kyotoprotokollet

Vid Förenta nationernas miljökonferens i Rio de Janeiro år 1992 undertecknades en ramkonvention om klimatförändringar, den s.k. klimatkonventionen. Målet för konventionen är att halten av växthusgaser skall stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Till konventionen har knutits ett protokoll som undertecknades vid ett partsmöte i Kyoto år 1997, det s.k. Kyotoprotokollet. Tillämpningen av detta protokoll bestämdes i sin tur vid ett partsmöte i Marrakesh år 2001. Enligt Kyotoprotokollet skall industriländernas utsläpp av växthusgaser under perioden 2008–2012 ha minskat med ca 5 % jämfört med 1990 års nivå. Protokollet träder i kraft när det har ratificerats av minst 55 länder. Det krävs dock att bland dessa länder skall ingå industriländer vars utsläpp motsvarar minst 55 % av industriländernas samlade utsläpp år 1990. Även om i dagsläget 119 länder har ratificerat protokollet krävs för att det senare villkoret skall uppfyllas att antingen Förenta staterna eller Ryssland ratificerar protokollet.

EU har valt att utnyttja en möjlighet enligt Kyotoprotokollet att gemensamt få fullgöra EU:s åtagande enligt protokollet. Det för EU gemensamma åtagandet har efter förhandlingar fördelats mellan medlemsstaterna på ett sådant sätt att åtagandena avses återspegla hänsyn till utgångsläge, särskilda

förhållanden och kostnaderna för åtgärderna. För svensk del innebär uppgörelsen att Sverige inte får öka utsläppen av växthusgaser med mer än 4 % från 1990 års nivå.

En viktig komponent i Kyotoprotokollet är möjligheten för parterna att använda tre s.k. flexibla mekanismer: handel med utsläppsrätter, gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. De marginella kostnaderna för att minska utsläppen av växthusgaser varierar kraftigt mellan olika företag och länder. Syftet med de flexibla mekanismerna är att begränsa kostnaderna för att uppfylla åtagandena i protokollet. Om åtgärder för att begränsa utsläpp genomförs i ett land där kostnaderna är låga, kan det utrymme för utsläpp som därmed uppstår köpas av ett företag i ett annat land för vilket åtgärdskostnaderna är höga. Genom en sådan handel vinner båda parter.

Enligt Kyotoprotokollet och den överenskomna tillämpningen av protokollet skall användningen av de tre mekanismerna vara ett tillägg till inhemska åtgärder. Vidare skall en betydande del av ett lands ansträngningar att minska utsläppen utgöras av åtgärder som genomförs inom landet i fråga.

Sveriges klimatstrategi

På regeringens förslag beslutade riksdagen våren 2002 (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10) om nya mål för den svenska klimatpolitiken (med reservationer m; kd; mp). Enligt riksdagens beslut skall de svenska utsläppen av växthusgaser som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst 4 % lägre än utsläppen år 1990. Detta mål skall uppnås utan kompensation för upptag i s.k. kolsänkor eller med flexibla mekanismer. Det nationella målet skall fortlöpande följas upp. Om utsläppstrenden visar sig mindre gynnsam än vad som förutsetts eller om de åtgärder som vidtas inte ger väntad effekt kan regeringen föreslå ytterligare åtgärder eller vid behov föreslå en omprövning av målet. Härvid skall hänsyn tas till konsekvenser för den svenska industrin och dess konkurrenskraft. Kontrollstationer skall genomföras åren 2004 och 2008. Regeringen har uppdragit åt Naturvårdsverket och Statens energimyndighet att ta fram underlag inför 2004 års kontrollstation.

I den nu aktuella propositionen erinras om att de inhemska utsläppen av koldioxid har minskat kraftigt sedan början av 1970-talet. Mellan åren 1990 och 2001 har utsläppen minskat med ca 3 %. Samtidigt noteras i propositionen att utsläppen från transportsektorn har ökat under perioden.

EG:s direktiv om handel med utsläppsrätter

I juli 2003 antog Europaparlamentet och rådet ett direktiv (2003/87/EEG) om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen. Enligt direktivet skall handelssystemet vara etablerat den 1 januari 2005.

Utsläppshandeln skall omfatta kraft- och värmeverk som har en installerad effekt över 20 MW, oljeraffinaderier, anläggningar som producerar och bearbetar järn, stål, glas, glasfiber, cement och keramik samt anläggningar som producerar papper och pappersmassa. EG-kommissionen kan före den 31

december 2004 komma att föreslå en utvidgning av systemet till andra verksamheter. Enligt direktivet skall berörda verksamhetsutövare inneha tillstånd för utsläpp av växthusgaser för att få bedriva sin verksamhet efter den 1 januari 2005. Direktivet förutsätter att en plan för fördelning av utsläppsrätter upprättas av varje medlemsland, vilken skall vara kommissionen till handa senast den 31 mars 2004. I den nationella fördelningsplanen skall anges hur många utsläppsrätter som skall delas ut varje år och hur dessa avses bli fördelade till berörda anläggningar utifrån kriterier i direktivet.

Antalet utsläppsrätter som delas ut skall stämma överens med det åtagande som medlemsstaten har enligt Kyotoprotokollet och EU:s s.k. ratifikationsbeslut. Vidare bör antalet utsläppsrätter överensstämja med den nationella klimatstrategin. Enligt direktivet skulle medlemsstaten ha etablerat nödvändig lagstiftning senast den 31 december 2003. Medlemsstaten skall utse en eller flera behöriga myndigheter för att genomföra och tillämpa bestämmelserna i direktivet. Den behöriga myndigheten skall besluta om fördelning av utsläppsrätter senast den 30 september 2004.

Den första fördelningsplanen avser endast perioden 2005–2007. Nästa fördelningsplan skall avse perioden 2008–2012 och inlämnas till kommissionen senast den 30 juni 2006. Senast vid detta datum skall kommissionen överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om erfarenheterna av systemet och förslag till erforderliga förändringar.

Flexmex 2-utredningen

Efter beslut av regeringen tillkallades hösten 2001 en delegation med parlamentarisk sammansättning (ordförande: generaltulldirektör Kjell Jansson) med uppgift (dir. 2001:56) att utarbeta ett förslag till ett svenskt system och regelverk för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. Delegationen, den s.k. Flexmex 2-utredningen, avlämnade i maj 2003 ett delbetänkande (SOU 2003:60) med förslag om de principer som bör ligga till grund för fördelningen av utsläppsrätter och om hur den nationella fördelningsplanen bör utformas för svensk del.

I november 2003 redovisade utredningen ett andra delbetänkande (SOU 2003:120) med förslag till lagreglering fr.o.m. den 1 juli 2004 av vissa tillstånds- och tilldelningsfrågor. Avsikten är att denna reglering med smärre justeringar skall kunna flyttas över till en komplett lag för handelssystemet, som utredningen ämnar lägga fram förslag om under våren 2004 och som skall träda i kraft den 1 januari 2005.

Propositionen

I den nu aktuella propositionen, som baseras på Flexmex 2-utredningens första delbetänkande, redovisas riktlinjer för genomförandet i Sverige av EG:s direktiv om handeln med utsläppsrätter. Riksdagen föreslås bemyndiga regeringen att utarbeta och till EG-kommissionen överlämna en plan för fördel-

ning av utsläppsrätter. Som tidigare nämnts skall planen överlämnas till kommissionen senast den 31 mars 2004.

Enligt regeringen bör planen baseras på de principer och överväganden som redovisas i propositionen och i enlighet med kriterierna i EG-direktivet. De anläggningar som berörs av direktivet är, som redovisats i det föregående, kraft- och värmeverk som har en installerad effekt över 20 MW, oljeraffinaderier, anläggningar som producerar järn, stål, glas, glasfiber, cement och keramik samt anläggningar som producerar papper och pappersmassa. Utsläppen från dessa anläggningar svarade år 2001 för ca 26 % av Sveriges samlade utsläpp av växthusgaser eller för drygt 30 % av de samlade utsläppen av koldioxid. EG-direktivet ger en möjlighet för en medlemsstat att hos kommissionen ansöka om att vissa anläggningar fram t.o.m. år 2007 tillfälligt skall få undantas från handelssystemet.

Varje verksamhetsutövare måste för att få bedriva verksamhet efter den 1 januari 2005 vid de anläggningar som ingår i handelssystemet ha ett tillstånd av staten att släppa ut växthusgaser. Med tillståndet följer en rättighet att släppa ut växthusgaser. Vid starten av handelssystemet skall staten gratis fördela utsläppsrätter till verksamhetsutövarna. Regeringen avser att analysera möjligheten att utnyttja auktionering för perioden 2008–2012.

En utövare som önskar släppa ut mer koldioxid än motsvarande den mängd utsläppsrätter som erhållits vid fördelningen kan köpa utsläppsrätter av andra aktörer som vill sälja sådana utsläppsrätter. En avgift kommer att tas ut i de fall en verksamhetsutövare inte kan överlämna utsläppsrätter som motsvarar de faktiska utsläppen. EG:s direktiv innebär att handel med utsläppsrätter kan ske inom EU.

Enligt regeringen bör fördelningen av utsläppsrätter grundas på skilda principer för bränslerelaterade och råvarurelaterade utsläpp. Fördelningen för bränslerelaterade utsläpp skall baseras på volymen av historiska utsläpp, närmare bestämt på ett genomsnitt av de faktiska utsläppen av koldioxid under åren 1998–2001. Eftersom de råvarurelaterade utsläppen är beroende av tillverkningsprocessen kan de på kort sikt minskas endast genom minskad produktion. Fördelningen till råvarurelaterade utsläpp bör enligt regeringen baseras på samlade prognoser på såväl anläggnings- som makronivå.

I propositionen skisseras också en fördelningsmetod som grundas på riktmärken i form av utsläpp av koldioxid per enhet av en produkt (s.k. benchmarking). Vid en sådan ansats beaktas tidigare vidtagna åtgärder hos verksamhetsutövaren i fråga. Metoden tar även hänsyn till energieffektiv teknik och till de tekniska möjligheterna att minska utsläppen samt till att utsläppen från svenska företag ofta är lägre än hos företag med motsvarande tillverkning utanför Europa. Enligt regeringen kräver dock en fördelning baserad på riktmärken ytterligare statistikunderlag och metoden måste därför utredas vidare. En sådan fördelning bör dock enligt regeringen kunna användas redan för perioden 2005–2007, när det är lämpligt för de sektorer där tillförlitliga data föreligger. I propositionen påpekas att energisektorn skulle kunna vara en sådan sektor.

Flexmex 2-utredningen stannade vid bedömningen att den handlande sektorns behov av utsläppsrätter uppgår till ca 24 miljoner ton koldioxid per år under perioden 2005–2007. Vidare menade utredningen att torv inte skulle kräva utsläppsrätter. Enligt regeringen bör utgångspunkten för den nationella fördelningsplanen vara att antalet utsläppsrätter som skall fördelas till befintliga anläggningar bör uppgå till högst ca 17–18 miljoner ton koldioxid per år. Utöver utsläppen från befintliga anläggningar bör en fördelning göras med hänsyn till nya anläggningar, ökat kapacitetsutnyttjande och expansion av befintliga anläggningar. För denna fördelning beräknar regeringen utsläppsrätter om 2–4 miljoner ton per år. Den sammanlagda fördelade mängden utsläppsrätter beräknas sålunda uppgå till ca 19–22 miljoner ton per år. Samtidigt påpekas i propositionen att det föreligger dels oklarhet om vilka anläggningar som slutligt kommer att omfattas av EG-direktivet, dels statistiska osäkerheter. Därför kan den slutliga mängden fördelade utsläppsrätter komma att förändras.

Till skillnad från utredningen anser regeringen att utsläpp från förbränning av torv skall ingå i handelssystemet (enligt utredningen uppgick utsläppen från torveldning år 2001 till 0,9 miljoner ton). I propositionen erinras om att klimatkonventionens tredje partsmöte fattat ett beslut som tillsammans med riktlinjerna enligt FN:s klimatpanel innebär att de utsläpp av koldioxid som härrör från förbränning av torv skall redovisas och läggas till de utsläpp som omfattas av Kyotoprotokollet och den efterföljande bördefördelningen inom EU.

Genomförandet av handelsdirektivet för med sig olika myndighetsuppgifter. Under den inledande fasen bör, menar regeringen, uppgifter vad gäller tillstånd, fördelning, övervakning, kontroll och information utföras av befintliga myndigheter, främst länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Statens energimyndighet. I propositionen meddelas att regeringen avser att bereda Flexmex 2-utredningens förslag om inrättandet av en ny myndighet för övergripande administration av handeln med utsläppsrätter.

Motionerna

Som tidigare nämnts har det väckts sex motioner med anledning av propositionen. I det följande redovisas de motionsyrkanden som avser frågor med bäring på näringsutskottets beredningsområde.

En sådan fråga gäller om utsläpp från förbränning av torv skall ingå i handelssystemet. Regeringens uppfattning att så bör vara fallet får stöd i motion 2003/04:MJ27 (m). Motionärerna säger sig dela uppfattningen att torv mer är ett fossilt bränsle än ett biobränsle. En motsatt uppfattning redovisas samfällt i motionerna 2003/04:MJ29 (s), 2003/04:MJ31 (kd) och 2003/04:MJ32 (c). Motionärerna ansluter sig därmed till Flexmex 2-utredningens förslag att torv skall behandlas på ett med biobränslen likvärdigt sätt och därmed inte omfattas av handelssystemet. I motionerna erinras också om att riksdagen våren 2003 förordade att torv av miljöskäl bör berättiga till elcertifikat.

Frågan om nivån på den sammanlagda mängden utsläppsrätter som skall fördelas berörs i flera motioner. Som tidigare nämnts har regeringen beräknat denna nivå till ca 19–22 miljoner ton koldioxid (inklusive 0,9 miljoner ton för utsläpp från förbränning av torv). Av denna nivå beräknas att högst ca 17–18 miljoner ton skall fördelas till befintliga anläggningar, medan 2–4 miljoner ton skall fördelas till nya anläggningar, ökat kapacitetsutnyttjande och expansion av befintliga anläggningar.

I motion 2003/04:MJ27 (m) anføres att ca 22–24 miljoner ton bör tilldelas befintliga anläggningar och att ytterligare 2–4 miljoner ton skall fördelas till nya anläggningar, kapacitetsökningar och expansion av befintliga anläggningar. Sammantaget innebär det en total nivå på 24–28 miljoner ton. Enligt motionärerna innebär den av regeringen förslagna nivån att svenska produktionsanläggningar kommer i betydligt sämre läge jämfört med konkurrenterna i övriga EU.

En delvis motsatt uppfattning förs till torgs i motion 2003/04:MJ31 (kd). Där anför motionärerna att den i propositionen föreslagna nivån möjligen ligger på en för hög nivå för att möjliggöra ett kostnadseffektivt uppfyllande av Sveriges nationella klimatmål. Med hänvisning till vad Konjunkturinstitutet påpekat framhålls i motionen att en extratilldelning av utsläppsrätter inte i sig utgör någon garanti för att produktionen i de energiintensiva företagen stannar inom landet eftersom företagen kan sälja utsläppsrätterna till företag i andra länder. På grund av svårigheterna att beräkna det samhällsekonomiskt optimala antalet tilldelade utsläppsrätter kan motionärerna inte förorda någon annan nivå än den regeringen har föreslagit. Eftersom torv enligt motionärerna inte skall omfattas av handelssystemet innebär motionärernas förslag de facto en höjning av nivån med 0,9 miljoner ton. Av den totala nivån föreslår motionärerna att 4 miljoner ton avsätts till ”nytillkomna deltagare”.

En annan aspekt på totala mängden utsläppsrätter aktualiseras i motion 2003/04:MJ29 (s). Där begärs att regeringen skall ges mandat att utöka mängden utsläppsrätter som motsvarar den volym koldioxid som tillkommande förbränningsanläggningar medför. Motionärerna åsyftar därvid förbränningsanläggningar som kan tillkomma som en följd av den beslutade avvecklingen av kärnkraften. I motionen påpekas vidare att det föreligger osäkerhet om vilka anläggningar inom kemikalie- och stålindustrierna som omfattas av handelssystemet. Beroende på vilka gränsdragningar som görs kan utsläppen från dessa industrier kräva ytterligare volymer i handelssystemet, anför motionärerna.

Basen för fördelningen av bränslerelaterade utsläpp skall som tidigare nämnts utgöras av genomsnittet av de faktiska utsläppen av koldioxid under åren 1998–2001. En betydligt längre tidsperiod som grund för fördelningen förordas i motion 2003/04:MJ27 (m). Mot bakgrund av att de nu aktuella utsläppen i hög grad styrs av klimatförhållanden som kan variera betydligt mellan olika år föreslår motionärerna att tilldelningen av utsläppsrätter skall baseras på utsläppen under en tioårsperiod, åren 1992–2001.

Som tidigare nämnts avser regeringen att utreda vidare metoden med fördelning baserad på riktmärken (s.k. benchmarking). Denna fråga har berörts i fyra av motionerna; genomgående ser motionärerna positivt på en sådan metod. Folkpartiet vill livligt understödja att en fördelning baserad på riktmärken skall kunna göras när det är lämpligt för de sektorer där det finns tillförlitliga data, sägs det sålunda i motion 2003/04:MJ30 (fp).

För att en modell med tilldelning enligt benchmarkingsystem skall bli rättvis måste emellertid hela branscher inom EU tillämpa samma modell, framhålls det i motion 2003/04:MJ31 (kd). Därför föreslås i motionen att Sverige skall verka för att metoden med riktmärken skall tillämpas fr.o.m. år 2008 inom hela EU. Liknande synpunkter utvecklas i motion 2003/04:MJ28 (kd, m, fp).

Som framgår av det föregående påpekar regeringen i propositionen att en fördelning baserad på riktmärken bör kunna användas redan för perioden 2005–2007, när det är lämpligt för de sektorer där tillförlitliga data föreligger. I propositionen sägs vidare att energisektorn skulle kunna vara en sådan sektor. I de båda sistnämnda motionerna föreslås att den masugnsbaserade stålindustrin skall ingå i en försöksverksamhet med benchmarking under perioden 2005–2007. Fördelningen till dessa stålverk bör baseras på ett genomsnitt av nuvarande koldioxidutsläpp i sådana verk inom EU, anförs det likalydande i motionerna.

Samma förslag vad gäller den masugnsbaserade stålindustrin framförs i motion 2003/04:MJ29 (s). Ett handelssystem baserat på nationell fördelning och som utgår från de olikheter i miljöanpassning som föreligger mellan världens stålföretag riskerar enligt motionärerna att snedvrider konkurrensen till nackdel för de svenska stålföretagen.

Slutligen skall här beröras ett yrkande i motion 2003/04:MJ27 (m) om elcertifikatssystemet. Där hävdas att införandet av systemet för handel med utsläppsrätter leder till att övriga styrmedel blir obehövliga när energiskattesystemet reformerats. Det är fördelaktigt om det finns endast ett medel för varje mål, anför motionärerna och pekar på elcertifikatssystemet som ett styrmedel som med fördel kan upphävas.

Vissa kompletterande uppgifter

Beslut om elcertifikatssystemet

Efter tidigare beslut av riksdagen infördes den 1 maj 2003 ett system med elcertifikat (prop. 2002/03:40, bet. 2002/03:NU6). Enligt systemet skall den som producerar förnybar el kostnadsfritt tilldelas elcertifikat av staten. Samtidigt har elanvändarna ålagts en skyldighet att förvärva elcertifikat i förhållande till elförbrukningen (kvotplikt). Eftersom det blir ekonomiskt fördelaktigt att förvärva elcertifikat uppstår en marknad där elcertifikaten åsätts ett pris. Inkomsterna från försäljningen av elcertifikaten skall täcka merkostnaderna för produktion av förnybar el. Näringsutskottet såg positivt på elcertifi-

katssystemet och menade att det skulle komma att skapa möjligheter för en fortsatt utbyggnad av elproduktionen från förnybara energikällor, samtidigt som det skulle stimulera en marknadsdynamik som främjar kostnadseffektivitet och teknikutveckling. I en reservation (m, fp, kd) avvisades regeringens förslag.

I enlighet med regeringens förslag beslutade riksdagen att el producerad med användning av vindkraft, solenergi, vågenergi, geotermisk energi, biobränslen och viss vattenkraft skall utgöra certifikatberättigande elproduktion. Härutöver förordade riksdagen, på näringsutskottets förslag, att även torv bör berättiga till elcertifikat. I sitt ställningstagande anförde utskottet följande (s. 36):

Utskottet har övervägt frågan och kommit till slutsatsen att torv bör berättiga till elcertifikat. Skälen för denna slutsats är miljömässiga. Om torv inte blir certifikatberättigande kommer torven som bränsle i kraftvärmeverken att konkurreras ut av kol. Effekten av en ökad kolanvändning blir ökade miljöstörande utsläpp. Enligt utskottets bedömning föreligger ingen risk för att torv skall tränga ut användningen av biobränslen, eftersom torv inte utgör något alternativ till biobränslen. Alternativet till torv är som nämnts ökad kolanvändning.

EG-kommissionen har, som tidigare redovisats, nyligen gjort bedömningen att elcertifikatssystemet – med den uppläggning som anges i propositionen – är förenligt med EG-fördraget. Om torv skall vara certifikatberättigande krävs en förnyad prövning av kommissionen. Enligt utskottets mening bör regeringen omgående göra en anmälan härom till kommissionen. Därefter bör regeringen – senast hösten 2003 i budgetpropositionen för år 2004 – återkomma till riksdagen med förslag om att torv skall utgöra elcertifikatsberättigande bränsle.

Riksdagen bör genom ett tillkännagivande anmoda regeringen att vidta åtgärder i enlighet med vad utskottet anför.

I en reservation (mp) avvisades förslaget om att torv skall berättiga till elcertifikat. Företrädarna i utskottet för Moderata samlingspartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna, som avstyrkte regeringens förslag om införande av elcertifikatssystem, avstod från att ta ställning till den konkreta utformningen av systemet, inklusive till frågan om torv skall berättiga till elcertifikat.

Proposition om torv och elcertifikat

Regeringen har i proposition 2003/04:42 – i linje med riksdagens tidigare beslut – framlagt förslag om att torv fr.o.m. den 1 april 2004 skall bli ett certifikatberättigande bränsle när den används för elproduktion i kraftvärmeverk. Enligt regeringen får systemet med elcertifikat därmed två syften, nämligen dels att främja produktion av el med användning av förnybara energikällor, dels att främja produktion av el med användning av torv. I förslaget till lagtext och i regeringens argumentering markeras tydligt att torv inte kan klassificeras som ett förnybart bränsle.

Förslaget om att torv skall vara elcertifikatsberättigande anmäldes för prövning av EG-kommissionen i juli 2003. Enligt kommissionens beslut, som meddelades efter det att propositionen avlämnades till riksdagen, är förslaget inte oförenligt med EG-fördraget. Kommissionen menar att åtgärden delvis

inte utgör stöd och delvis utgör stöd som är förenligt med artikel 87.3 c i fördraget, eftersom det uppfyller villkoren i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön. Kommissionen anför bl.a. följande som skäl för att stödet uppfyller de allmänna villkoren: *”Enligt de svenska myndigheterna är stödet till elproduktion i kraftvärmeverk som använder torv, främst i kombination med andra bränslen, nödvändigt för att hindra att användningen av kol ökar i kraftvärmeverken.”*

Näringsutskottet har nyligen behandlat och i dagarna tillstyrkt regeringens förslag om att torv skall vara certifikatberättigande (bet. 2003/04:NU8). I en reservation (m, fp, mp) avvisas förslaget med hänvisning till att torv är ett fossilt, koldioxidemitterande bränsle.

Näringsutskottets ställningstagande

Inledning

Näringsutskottet väljer att begränsa sitt ställningstagande i detta yttrande dels till frågor om s.k. benchmarking (eller riktmärken) för fördelning av utsläppsrätter, dels till frågan huruvida utsläppen från förbränning av torv skall ingå i handelssystemet.

Benchmarking

Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som skall fördelas för en period skall enligt kriterierna i handelsdirektivet bl.a. stämma överens med medlemsstaternas skyldigheter att begränsa sina utsläpp enligt EU:s gemensamma bördefördelning och bör stämma överens med den nationella klimatstrategin. Samtidigt ger direktivet möjlighet för medlemsstaterna att vid utformningen av den nationella fördelningsplanen beakta tidigare vidtagna åtgärder, tekniska möjligheter att minska utsläppen och internationell konkurrenskraft.

Näringsutskottet vill understryka betydelsen av att systemet för handel med utsläppsrätter får en för svenskt näringsliv konkurrensneutral utformning. De svenska utsläppen av koldioxid, som successivt har minskat sedan början av 1970-talet, är låga i jämförelse med övriga länder inom EU. De industribranscher som innefattas i den handlande sektorn svarar för en avsevärd del av industrins förädlingsvärde och lämnar ett betydande bidrag till den svenska exporten. En fortsatt möjlighet till expansion och tillväxt av svensk basindustri är betydelsefull för utvecklingen av tillväxten i den svenska ekonomin. En alltför restriktiv fördelning av utsläppsrätter kan enligt näringsutskottets mening hämma denna tillväxt och äventyra regionalpolitiska mål och tillväxtmål.

I anslutning till det sagda vill näringsutskottet peka på möjligheten till fördelning av utsläppsrätter baserad på riktmärken (s.k. benchmarking). Som tidigare beskrivits framhåller regeringen i propositionen att denna metod är intressant och bör utredas vidare. Enligt regeringen bör denna metod kunna

användas redan för perioden 2005–2007, när det är lämpligt för de sektorer där det finns tillförlitliga data.

Näringsutskottet instämmer med regeringen i att denna fördelningsmetod kan ha betydande fördelar. Vid en sådan metod beaktas tidigare vidtagna åtgärder genom att de företag som tidigt har genomfört åtgärder i sina anläggningar har lägre specifika utsläpp och premieras jämfört med dem som inte har genomfört åtgärder. Samtidigt har utskottet förståelse för att denna fördelningsmetod kräver ett mer omfattande statistikunderlag än en fördelning baserad på historiska utsläpp. Enligt vad näringsutskottet erfarit har Regeringskansliet inför färdigställandet av den nationella fördelningsplanen lagt ut ytterligare uppdrag för att förbättra underlaget för framtagande av riktmärken. Dessa uppdrag omfattar enligt uppgift även underlag om den masugnsbaserade stålindustrin. Vidare gäller enligt kommissionens riktlinjer för hur en nationell fördelningsplan skall tas fram att kommissionen skall se över den praktiska möjligheten att utveckla riktmärken för hela EU som grund för fördelning av utsläppsrätter för perioden 2008–2012.

Vad näringsutskottet här har anfört om s.k. benchmarking ligger i allt väsentligt i linje med vad som anförts härom i motionerna 2003/04:MJ29 (s), 2003/04:MJ30 (fp), 2003/04:MJ31 (kd) och 2003/04:MJ28 (kd, m, fp). Med hänvisning till pågående arbete inom regeringen och till kommissionens riktlinjer i frågan ser näringsutskottet – utifrån sitt perspektiv – inget behov av ett riksdagsuttalande i frågan om s.k. benchmarking.

Utsläppen från förbränning av torv

Näringsutskottet delar regeringens uppfattning att utsläppen från förbränning av torv bör ingå i handelssystemet. Även om det råder viss oklarhet om torvens klassificering gäller, som tidigare nämnts, att det vid klimatkonventionens partsmöte har fattats beslut som tillsammans med riktlinjer från FN:s klimatpanel innebär att de utsläpp av koldioxid som sker från förbränning av torv skall redovisas och läggas till de utsläpp som omfattas av Kyotoprotokollet och den efterföljande bördefördelningen inom EU. Enligt riktlinjerna skall således utsläpp från förbränning av torv omfattas av handelssystemet. Av det sagda följer att näringsutskottet avstyrker de aktuella yrkandena i motionerna 2003/04:MJ29 (s), 2003/04:MJ31 (kd) och 2003/04:MJ32 (c) med en annan inställning till utsläppen från förbränning av torv.

Stockholm den 5 februari 2004

På näringsutskottets vägnar

Marie Granlund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Marie Granlund (s), Per Bill (m), Ingegerd Saarinen (mp), Nils-Göran Holmqvist (s), Eva Flyborg (fp), Sylvia Lindgren (s), Ann-Marie Fagerström (s), Lennart Beijer (v), Ulla Löfgren (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Åsa Torstensson (c), Anne Ludvigsson (s), Lars Johansson (s), Reynoldh Furustrand (s), Nyamko Sabuni (fp), Lars Lindén (kd) och Stefan Hagfeldt (m).

Avvikande mening

Utsläppen från förbränning av torv

av Åsa Torstensson (c) och Lars Lindén (kd).

Enligt vår mening är det önskvärt med konsekvens och tydlighet i energi- och miljöpolitiken. Riksdagen uttalade våren 2003 att torv – *av miljöskäl* – bör berättiga till elcertifikat. Om inte torv blir ett certifikatberättigande bränsle, argumenterade näringsutskottet, kommer torven som bränsle i kraftvärmeverken att konkurreras ut av kol med ökande miljöstörande utsläpp som följd. Näringsutskottet har i dagarna tillstyrkt regeringens förslag att torv fr.o.m. den 1 april 2004 skall berättiga till elcertifikat.

Samtidigt med detta förslag har regeringen i den nu aktuella propositionen – och i strid med Flexmex 2-utredningens uppfattning – förordat att utsläpp från förbränning av torv skall ingå i handelssystemet. Om så blir fallet kommer torven inte att kunna spela rollen som ett viktigt komplement till trädbränslen och ersätta användningen av fossila bränslen såsom kol – i linje med vad riksdagen förutsatte i samband med beslutet om att torv skall berättiga till elcertifikat.

Med hänvisning till det nu sagda menar vi – med tillstyrkande av yrkan- dena härom i motionerna 2003/04:MJ31 (kd), 2003/04:MJ32 (c) och 2003/04: MJ29 (s) – att torv inte bör omfattas av handelssystemet. I ett första steg bör regeringen utnyttja den möjlighet som finns enligt EG:s direktiv om handel med utsläppsrätter (artikel 27) att hos kommissionen ansöka om att nu be- rörda anläggningar tillfälligt skall undantas från handelssystemet fram t.o.m. den 31 december 2007. Under denna period kan samtidigt regeringen verka för en annan internationell klassificering av utsläppen från förbränning av torv baserad på en samlad utvärdering av utsläppen från de aktuella förbrän- ningsanläggningarna.

Särskilt yttrande

Utsläppen från förbränning av torv

av Marie Granlund, Nils-Göran Holmqvist, Sylvia Lindgren, Ann-Marie Fagerström, Carina Adolfsson Elgestam, Anne Ludvigsson, Lars Johansson och Reynoldh Furustrand (alla s).

Vi förutsätter att regeringen löpande kommer att följa de samlade effekterna för den aktuella torvanvändningen av att utsläppen från förbränning av torv kommer att omfattas av handelssystemet. Som tidigare beskrivits har regeringen föreslagit och näringsutskottet tillstyrkt att torv av miljöskäl skall bli ett certifikatberättigande bränsle fr.o.m. den 1 april 2004. Om resultatet av handelssystemet vad gäller förbränning av torv omkullkastar torvens möjligheter att kunna konkurrera som bränsle i kraftvärmeverken utgår vi från att regeringen på lämpligt sätt undersöker förutsättningarna för en annan internationell klassificering av torven från utsläppssynpunkt.