



Utsläppsrätter och geologisk lagring av koldioxid

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2012/13:17 Utsläppsrätter och geologisk lagring av koldioxid.

I propositionen föreslår regeringen en ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Ändringen innebär att skyldigheten att överlämna utsläppsrätter inte gäller om en kontrollör har verifierat att utsläppen är avskilda och har transporterats för lagring till en anläggning för geologisk lagring av koldioxid. Regeringen föreslår också två ändringar i 6 kap. miljöbalken för att tydliggöra genomförandet av EU:s direktiv om miljöbedömningar av planer och program. Den ena ändringen innebär att det införs en uttrycklig bestämmelse om att man ska ta hänsyn till var i en beslutsprocess som en plan eller ett program befinner sig när man avgör vilka uppgifter som ska finnas i en miljökonsekvensbeskrivning. Den andra ändringen avser en bestämmelse om för vilka som antagna planer och program ska hållas tillgängliga. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 7 januari 2013.

Ingen motion har väckts med anledning av propositionen, och miljö- och jordbruksutskottet föreslår att riksdagen antar regeringens lagförslag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	6
Utskottets överväganden	8
Lagförslagen	8
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	9
Propositionen	9
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Lagförslagen

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i miljöbalken,
2. lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2012/13:17 punkterna 1 och 2.

Stockholm den 20 november 2012

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Matilda Ernkrans

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Matilda Ernkrans (S), Bengt-Anders Johansson (M), Rune Wikström (M), Helén Pettersson i Umeå (S), Johan Hultberg (M), Jan-Olof Larsson (S), Anita Brodén (FP), Sara Karlsson (S), Roger Tiefensee (C), Pyry Niemi (S), Åsa Coenraads (M), Josef Fransson (SD), Jens Holm (V), Christina Karlsson (S), Linda Arvidsson Wemmert (M), Kew Nordqvist (MP) och Roland Utbult (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I proposition 2012/13:17 Utsläppsrätter och geologisk lagring av koldioxid föreslår regeringen att riksdagen antar de förslag till ändringar i miljöbalken och lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter som lagts fram i propositionen. Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. Lagförslaget har granskats av Lagrådet.

Bakgrund

Utsläppsrätter och geologisk lagring av koldioxid

I Miljödepartementet har det upprättats en promemoria, som bl.a. innehåller ett förslag till en ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Förslaget innebär att skyldigheten att överlämna utsläppsrätter inte gäller utsläpp som avskilts och transporterats för permanent lagring till en anläggning för geologisk lagring av koldioxid. Förslaget har remissbehandlats. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2012/615/R).

Regleringen av handelssystemet

Som en viktig del i EU:s program mot klimatförändringar har Europeiska unionen etablerat ett system för handel med utsläppsrätter som ansluter till Kyotoprotokollet. Den första handelsperioden, 2005–2007, har avslutats och den andra handelsperioden pågår under 2008–2012. Regelverket för handelssystemet finns i handelsdirektivet, dvs. 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. Från början omfattade handelssystemet förbränningsanläggningar, 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 genomförs i svensk rätt med lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter. Utgångspunkten är att utsläpp inte får ske från anläggningar som omfattas av systemet, om inte ett särskilt tillstånd finns. Länsstyrelsen prövar ansökningar om tillstånd. Verksamhetsutövarna får ansöka om tilldelning av utsläppsrätter för varje handelsperiod. Regeringen upprättar en nationell fördelningsplan som

anger hur utsläppsrätterna ska fördelas. Den nationella fördelningsplanen ska godkännas av Europeiska kommissionen. En verksamhetsutövare är skyldig att genom beräkning eller mätning övervaka sina utsläpp och varje år ge in en verifierad rapport om utsläppen. Verksamhetsutövaren är också skyldig att varje år överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen. De överväganden som gjordes i samband med att lagen om handel med utsläppsrätter infördes framgår av propositionen Handel med utsläppsrätter II (prop. 2004/05:18).

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). 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. Genomförandet av länkdirektivet innebar vissa ändringar i lagen om handel med utsläppsrätter samt i förordningen om handel med utsläppsrätter, se regeringens proposition Utvecklad utsläppshandel för minskad klimatpåverkan (prop. 2005/06:184).

Handelsdirektivet har därefter ändrats genom flygutsläppsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG av den 19 november 2008 om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen). Slutligen har handelsdirektivet ändrats genom ändringsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser). Syftet med detta ändringsdirektiv är att reglera handeln med utsläppsrätter efter 2012.

Geologisk lagring av koldioxid

Genom ändringsdirektivet blir geologisk lagring av koldioxid tillståndspliktig under handelssystemet fr.o.m. den 1 januari 2012. Det innebär bl.a. att det krävs tillstånd enligt lagen om handel med utsläppsrätter, att eventuella läckage från lagringsplatsen måste täckas av utsläppsrätter och att verksamhetsutövaren även måste rapportera enligt lagen om handel med utsläppsrätter. I direktivet framgår också att skyldigheten att överlämna utsläppsrät-

ter inte gäller om utsläppen av koldioxid avskiljs och transporteras till en anläggning för koldioxidlagring med tillstånd enligt det s.k. CCS-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006). Syftet med direktivet är att inrätta en rättslig ram för geologisk lagring av koldioxid, för att bidra till att bekämpa klimatförändringarna. De författningsändringar som behövs i det svenska regelverket för att genomföra CCS-direktivet träder i kraft den 4 januari 2013.

Ändringar i 6 kap. miljöbalken om planer och program

Europeiska kommissionen har kritiserat Sveriges genomförande av sina skyldigheter enligt artiklarna 5.2 och 9.1 i direktivet om planer och program, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 21.7.2001, s. 30, Celex 32001L0042). I samband med att en större översyn av 6 kap. miljöbalken förbereddes föreslogs i promemorian Enklare lagtext om miljökonsekvensbeskrivningar (Ds 2009:65) bl.a. ändringar av paragrafer som motsvarar nuvarande 6 kap. 13 och 16 §§ miljöbalken för att ytterligare förtydliga den befintliga lagstiftningen. Förslaget har remissbehandlats. Remissvaren och en sammanställning av svaren finns tillgängliga i Miljödepartementet (dnr M2009/1840/R). Beredningen av förslaget om omarbetning av 6 kap. miljöbalken pågår fortfarande inom Regeringskansliet. Det finns dock ett behov av att så snart som möjligt tydliggöra genomförandet av direktivet i de delar som omfattas av Europeiska kommissionens kritik. I lagstiftningsärendet föreslås därför redan nu ändringar, dels av bestämmelsen om vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla, dels av bestämmelsen om lämnande av information om antagandet av planer eller program.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen en ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Ändringen innebär att skyldigheten att överlämna utsläppsrätter inte gäller om en kontrollör har verifierat att utsläppen är avskilda och har transporterats för lagring till en anläggning för geologisk lagring av koldioxid.

Regeringen föreslår också två ändringar i 6 kap. miljöbalken för att tydliggöra genomförandet av EU:s direktiv om miljöbedömningar av planer och program. Den ena ändringen innebär att det införs en uttrycklig bestämmelse om att man ska ta hänsyn till var i en beslutsprocess som en plan

eller ett program befinner sig när man avgör vilka uppgifter som ska finnas i en miljökonsekvensbeskrivning. Den andra ändringen avser en bestämmelse om för vilka som antagna planer och program ska hållas tillgängliga.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 7 januari 2013.

Utskottets överväganden

Lagförslagen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken och lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter.

Propositionen

Regeringen föreslår att skyldigheten att överlämna utsläppsrätter inte ska gälla om en kontrollör har verifierat att utsläppen är avskilda och har transporterats till en anläggning för sådan geologisk lagring av koldioxid som kräver tillstånd enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken.

Regeringen föreslår även att innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning ska anpassas efter var i en beslutsprocess som planen eller programmet befinner sig. Information om antagandet av planer och program ska lämnas till kommuner och myndigheter, allmänheten samt de stater som samråd ska ske med oavsett om dessa faktiskt har deltagit i samrådet.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 7 januari 2013.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ansluter sig till regeringens överväganden och tillstyrker regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken och förslag till lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2012/13:17 Utsläppsrätter och geologisk lagring av koldioxid:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i miljöbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs¹ att 6 kap. 13 och 16 §§ miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.13 §²

En miljökonsekvensbeskrivning enligt 12 § ska innehålla de uppgifter som är rimliga med hänsyn till

1. bedömningsmetoder och aktuell kunskap,
2. planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad,
3. *allmänhetens intresse, och*
4. att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder.

3. *var i en beslutsprocess som planen eller programmet befinner sig,*

4. att vissa frågor kan bedömas bättre i samband med prövningen av andra planer och program eller i tillståndsprövningen av verksamheter eller åtgärder, *och*

5. *allmänhetens intresse.*

Innan en myndighet eller kommun bestämmer omfattningen av och detaljeringsgraden för miljökonsekvensbeskrivningen, ska myndigheten eller kommunen samråda med den eller de kommuner och länsstyrelser som berörs av planen eller programmet. För planer och program på nationell nivå ska samråd i stället ske med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och andra berörda statliga förvaltningsmyndigheter.

16 §³

Om en miljöbedömning krävs enligt 11 §, *skall* den miljökonsekvensbeskrivning som avses i 12 § samt synpunkter från samråd en-

Om en miljöbedömning krävs enligt 11 §, *ska* den miljökonsekvensbeskrivning som avses i 12 § samt synpunkter från samråd en-

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 21.7.2001, s. 30, Celex 32001L0042).

² Senaste lydelse 2011:608.

³ Senaste lydelse 2004:606.

ligt 14 och 15 §§ beaktas innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering.

När planen eller programmet har antagits *skall* den beslutande myndigheten eller kommunen i en särskild sammanställning redovisa

1. hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet,

2. hur miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd har beaktats,

3. skälen till att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som varit föremål för överväganden, och

4. de åtgärder som avses att vidtas för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför.

Sammanställningen och planen eller programmet skall göras tillgängliga för dem med vilka samråd skett enligt 14 och 15 §§. Dessa skall även informeras om att planen eller programmet har antagits.

ligt 14 och 15 §§ beaktas innan planen eller programmet antas eller läggs till grund för reglering.

När planen eller programmet har antagits *ska* den beslutande myndigheten eller kommunen i en särskild sammanställning redovisa

1. hur miljöaspekterna har integrerats i planen eller programmet,

2. hur miljökonsekvensbeskrivningen och synpunkter från samråd har beaktats,

3. skälen till att planen eller programmet har antagits i stället för de alternativ som varit föremål för överväganden, och

4. de åtgärder som avses att vidtas för uppföljning och övervakning av den betydande miljöpåverkan som genomförandet av planen eller programmet medför.

Myndigheten eller kommunen ska informera berörda kommuner och myndigheter, allmänheten samt de stater som avses i 15 § om att planen eller programmet har antagits samt göra sammanställningen och planen eller programmet tillgängliga för dem.

Denna lag träder i kraft den 7 januari 2013.

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

Härigenom föreskrivs¹ att det i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter ska införas en ny paragraf, 6 kap. 1 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 b §

Skyldigheten att överlämna utsläppsrätter enligt 1 § gäller inte om en kontrollör enligt 5 kap. 1 § 2 har verifierat att utsläpp är avskilda och transporterade till en anläggning för sådan geologisk lagring av koldioxid som kräver tillstånd enligt föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 7 januari 2013.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (EUT L 140, 5.6.2009, s. 63, Celex 32009L0029).