



Riktlinjer för genomförande av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2003/04:31 Riktlinjer för genomförande av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser samt sex följdmotioner med totalt 33 yrkanden. I betänkandet behandlas också 6 motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2003.

Den 22 juli 2003 antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd ett direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (2003/87/EEG). Enligt direktivet skall handelssystemet vara etablerat den 1 januari 2005. I propositionen redovisas riktlinjer för genomförandet i Sverige av EG:s direktiv. Genomförandet innebär att ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser införs, vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser inom gemenskapen. Av direktivet följer att handeln med utsläppsrätter skall omfatta endast koldioxid. De anläggningar som berörs av direktivet är kraft- och värmeverk som har en installerad kapacitet på över 20 MW, oljeraffinaderier, anläggningar som producerar och bearbetar järn, stål, glas och glasfiber, cement och keramik samt anläggningar som producerar papper och pappersmassa. 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. En verksamhetsutövare 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. I de fall en verksamhetsutövare vidtar åtgärder som reducerar de faktiska utsläppen från anläggningen, kan fördelade men oförbrukade utsläppsrätter säljas eller sparas till kommande år under perioden. En plan för hur utsläppsrätterna skall fördelas till berörda anläggningar skall lämnas av varje medlemsstat till Europeiska kommissionen senast den 31 mars 2004. I

propositionen föreslås att riksdagen bemyndigar regeringen att utarbeta och till Europeiska kommissionen överlämna den nationella fördelningsplanen för 2005–2007. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner regeringens förslag.

Samtliga motionsyrkanden avstyrks. I betänkandet finns 15 reservationer och ett särskilt yttrande.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	4
Redogörelse för ärendet.....	7
Ärendet och dess beredning.....	7
Bakgrund.....	7
Propositionens huvudsakliga innehåll.....	8
Utskottets överväganden.....	11
En svensk plan för fördelning av utsläppsrätter.....	11
Antalet fördelade utsläppsrätter och Utsläpp från torv.....	12
Principer för fördelningen.....	15
Metoden för gratis fördelning.....	16
Utvidgning av handelssystemet.....	19
Tillfälliga undantag för anläggningar.....	20
Principen för nya deltagare.....	21
Organisatoriska frågor.....	24
Sveriges klimatmål och Relationen mellan olika styrmedel.....	26
Kvalitetssäkring av statistiken.....	29
Handelssystemet och Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet.....	30
Reservationer.....	32
1. En svensk plan för fördelning av utsläppsrätter, punkt 1 (c).....	32
2. Antalet fördelade utsläppsrätter, punkt 2 (m).....	32
3. Antalet fördelade utsläppsrätter, punkt 2 (fp).....	33
4. Antalet fördelade utsläppsrätter, punkt 2 (kd).....	34
5. Utsläpp från torv, punkt 3 (kd, c).....	34
6. Principer för fördelningen, punkt 4 (fp, kd, c).....	35
7. Utvidgning av handelssystemet, punkt 6 (kd).....	35
8. Utvidgning av handelssystemet, punkt 6 (c).....	36
9. Tillfälliga undantag för anläggningar, punkt 7 (kd).....	36
10. Principen för nya deltagare, punkt 8 (kd).....	37
11. Organisatoriska frågor, punkt 9 (m).....	38
12. Organisatoriska frågor, punkt 9 (fp, kd).....	38
13. Sveriges klimatmål, punkt 10 (m).....	39
14. Relationen mellan olika styrmedel, punkt 11 (m).....	39
15. Kvalitetssäkring av statistiken, punkt 12 (m, kd, c).....	40
Särskilt yttrande.....	41
Relationen mellan olika styrmedel, punkt 11 (kd).....	41
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	42
Propositionen.....	42
Följdmotioner.....	42
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2003.....	45
<i>Bilaga 2</i>	
Yttrande från annat utskott.....	46
Näringsutskottets yttrande 2003/04:NU1y.....	46

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. En svensk plan för fördelning av utsläppsätter

Riksdagen bemyndigar regeringen att utarbeta och till Europeiska kommissionen överlämna en plan för fördelning av utsläppsätter (avsnitt 5). Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:31 och avslår motionerna 2003/04:MJ32 yrkande 3, 2003/04:MJ370 yrkande 10 och 2003/04:N342 yrkande 16.

Reservation 1 (c)

2. Antalet fördelade utsläppsätter

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:MJ27 yrkande 1, 2003/04:MJ30 yrkande 2, 2003/04:MJ31 yrkande 1, 2003/04:MJ401 yrkande 4 i denna del och 2003/04:MJ472 yrkande 4.

Reservation 2 (m)

Reservation 3 (fp)

Reservation 4 (kd)

3. Utsläpp från torv

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:MJ29 yrkande 3, 2003/04:MJ31 yrkande 2, 2003/04:MJ32 yrkande 2 och 2003/04:MJ401 yrkande 4 i denna del.

Reservation 5 (kd, c)

4. Principer för fördelningen

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:MJ30 yrkande 1, 2003/04:MJ31 yrkande 3, 2003/04:MJ401 yrkande 4 i denna del och 2003/04:MJ472 yrkande 5.

Reservation 6 (fp, kd, c)

5. Metoden för gratis fördelning

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:MJ27 yrkande 2, 2003/04:MJ28 yrkandena 1 och 2, 2003/04:MJ29 yrkande 1, 2003/04:MJ30 yrkande 3 och 2003/04:MJ31 yrkandena 4 och 6.

6. Utvidgning av handelssystemet

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:T564 yrkande 9, 2003/04:MJ31 yrkande 5 och 2003/04:MJ32 yrkande 1.

Reservation 7 (kd)

Reservation 8 (c)

7. Tillfälliga undantag för anläggningar

Riksdagen avslår motion 2003/04:MJ31 yrkande 8.

Reservation 9 (kd)

8. Principen för nya deltagare

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:MJ29 yrkande 2 och 2003/04:MJ31 yrkandena 7, 9 och 10.

Reservation 10 (kd)

9. Organisatoriska frågor

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:MJ27 yrkande 3, 2003/04:MJ30 yrkande 4 och 2003/04:MJ31 yrkande 11.

Reservation 11 (m)

Reservation 12 (fp, kd)

10. Sveriges klimatmål

Riksdagen avslår motion 2003/04:MJ27 yrkande 4.

Reservation 13 (m)

11. Relationen mellan olika styrmedel

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:MJ27 yrkande 5, 2003/04:MJ31 yrkande 12 och 2003/04:MJ32 yrkande 4.

Reservation 14 (m)

12. Kvalitetssäkring av statistiken

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:MJ31 yrkande 13 och 2003/04:MJ32 yrkande 5.

Reservation 15 (m, kd, c)

13. Handelssystemet och Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet

Riksdagen avslår motion 2003/04:MJ31 yrkande 14.

Stockholm den 19 februari 2004

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Catharina Elmsäter-Svärd

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Catharina Elmsäter-Svärd (m), Sinikka Bohlin (s), Alf Eriksson (s), Lennart Fremling (fp), Rune Berglund (s), Rolf Lindén (s), Sven Gunnar Persson (kd), Kjell-Erik Karlsson (v), Christina Axelsson (s), Lars Lindblad (m), Carina Ohlsson (s), Sverker Thorén (fp), Jan Andersson (c), Jan-Olof Larsson (s), Bengt-Anders Johansson (m), Christin Nilsson (s) och Gunnar Goude (mp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I december 2003 presenterade regeringen för riksdagen proposition 2003/04:31 Riktlinjer för genomförande av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. I propositionen föreslår regeringen att riksdagen bemyndigar regeringen att utarbeta och till EG-kommissionen överlämna en plan för fördelning av utsläppsrätter. Förslagen bygger på en uppgörelse mellan regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna och återges i *bilaga 1*. Med anledning av propositionen har sex motioner (s, m, fp, kd, c) med totalt 33 yrkanden väckts. Utskottet har valt att i detta sammanhang därutöver behandla 6 yrkanden från allmänna motionstiden 2003, vilka berör frågor som hänger samman med dem som tas upp i propositionen. Samtliga motioner återfinns i *bilaga 1*.

Näringsutskottet har yttrat sig över de till följd av propositionen väckta motionerna. Yttrandet (2003/04:NU1y) återfinns i *bilaga 2*.

Slutligen har utskottet i ärendet uppvaktats av representanter för Föreningen för gruvor, mineral- och metallprodukter i Sverige (SveMin), Jernkontoret, Skogsindustrierna, Svensk Energi, Svenska Kalkföreningen, Svenskt Näringsliv och Torvproducenterna.

Bakgrund

I december 1997 hölls i Kyoto klimatkonventionens tredje partsmöte. Mötet resulterade i Kyotoprotokollet som undertecknades av 84 länder, däribland Sverige. Enligt protokollet åtar sig industriländerna att minska sina utsläpp av växthusgaser med drygt 5 % som ett genomsnitt under den första s.k. åtagandeperioden 2008–2012 jämfört med 1990 års nivå. Medlemsländerna i EU har som grupp åtagit sig att minska sina utsläpp med 8 %. I enlighet med bördefördelningen mellan EU-länderna får Sveriges utsläpp av växthusgaser öka med högst 4 % under den aktuella perioden. Den svenska politiken i klimatfrågor grundar sig på riksdagens klimatpolitiska beslut år 1993 (prop. 1992/93:179 bil.1, s. 33, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:361), riksdagens energipolitiska beslut (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:212) samt på Sveriges ansvar för EU:s gemensamma åtagande i Kyotoprotokollet. I proposition 1997/98:145 föreslog regeringen ett antal svenska miljömål, däribland ett miljö kvalitetsmål för minskad klimatpåverkan, som fastställdes av riksdagen år 1999. Regeringen föreslog därefter i november 2001 en svensk klimatstrategi, vilken antogs av riksdagen våren 2002 (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02: MJU10, rskr. 2001/02:163). Enligt 1993 års riksdagsbeslut skall utsläppen av koldioxid från fossila bränslen stabiliseras år 2000 på 1990 års nivå för att därefter minska. I den våren 2002 antagna

klimatstrategin fastslogs att de svenska utsläppen av växthusgaser, som ett medelvärde för perioden 2008–2012, skall vara minst 4 % lägre än utsläppen år 1990. Det nationella målet om att minska utsläppen av växthusgaser med minst 4 % skall uppnås utan kompensation för upptag i s.k. sänkor eller med s.k. flexibla mekanismer. Vid en kontrollstation år 2004 skall som komplement övervägas ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna. I Kyoto-protokollet ingår tre flexibla mekanismer, vilka är viktiga för att uppnå den kostnadseffektivitet som klimatkonventionen betonar. En av dessa tre mekanismer är handel med utsläppsrätter, som innebär överlåtelse av utsläppsrättigheter eller delar av åtaganden mellan länder utan att överlåtelsen knyts till något visst konkret projekt. De övriga mekanismerna är mekanismen för gemensamt genomförande (JI) och mekanismen för ren utveckling (CDM).

I maj 2000 presenterade EG-kommissionen det europeiska programmet mot klimatförändringar, ECCP. Programmets syfte är att identifiera de från miljösynpunkt mest verkningsfulla och kostnadseffektiva åtgärderna som kan vidtas gemensamt i syfte att EU skall kunna nå sitt åtagande enligt Kyotoprotokollet. Ett viktigt element i ECCP är handel med utsläppsrätter. I mars 2000 presenterade EG-kommissionen en grönbok om handel med utsläppsrätter för växthusgaser. Avsikten var att inleda en diskussion om handel med utsläppsrätter inom EU som ett medel att på ett kostnadseffektivt sätt begränsa utsläppen av växthusgaser. Mot bakgrund av de synpunkter som grönboken föranledde lade kommissionen i oktober 2001 fram ett förslag till direktiv för handel med utsläppsrätter inom EU. Den 22 juli 2003 antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd ett direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, Europaparlamentets och rådets direktiv (2003/87/EEG) av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och ändring av rådets direktiv 96/61/EG (handelsdirektivet). Handelssystemet skall vara etablerat den 1 januari 2005.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas riktlinjer för genomförandet i Sverige av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter av växthusgaser inom gemenskapen. Förslag till lagstiftning kommer att föreläggas riksdagen under år 2004. Genomförandet av handelsdirektivet innebär att ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser införs, vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser inom gemenskapen. Handelssystemet utgör ett klimatpolitiskt instrument som skall styra mot minskade utsläpp av växthusgaser i enlighet med 2002 års klimatpolitiska mål och strategi samt 2002 års energipolitiska riktlinjer.

Av direktivet följer att handeln med utsläppsrätter, som inledningsvis skall omfatta endast koldioxid, skall starta år 2005. Denna första handelsperiod avslutas år 2007 och är en försöksperiod före perioden 2008–2012 då Sverige och EU har ett åtagande om utsläppsbegränsningar enligt Kyotoprotokollet.

Kyotoprotokollet är en internationell överenskommelse under klimatkonventionen där ett flertal industrialiserade länder åtar sig kvantitativa begränsningar av utsläpp av växthusgaser. Kyotoprotokollet kan ses som första steget mot klimatkonventionens mål att stabilisera halten av växthusgaser i atmosfären på en nivå som möjliggör att farlig inverkan på klimatsystemet undviks.

De anläggningar som berörs av direktivet är kraft- och värmeverk som har en installerad kapacitet på över 20 MW, oljeraffinaderier, anläggningar som producerar och bearbetar järn, stål, glas och glasfiber, cement och keramik samt anläggningar som producerar papper och pappersmassa. Utsläppen från dessa anläggningar svarade 2001 för ca 26 % av Sveriges samlade växthusgasutsläpp eller drygt 30 % av de samlade koldioxidutsläppen.

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. Verksamhetsutövarna skall efter slutet av varje kalenderår redovisa faktiska utsläpp under det föregående året och överlämna motsvarande mängd utsläppsrätter till staten. En verksamhetsutövare 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. I de fall en verksamhetsutövare vidtar åtgärder som reducerar de faktiska utsläppen från anläggningen, kan fördelade men oförbrukade utsläppsrätter säljas eller sparas till kommande år under perioden. En avgift tas ut i de fall en verksamhetsutövare inte kan överlämna utsläppsrätter som motsvarar de faktiska utsläppen.

Direktivet innebär att en handel med utsläppsrätter inom EU kan ske. Summan av de fördelade utsläppsrätterna i EU:s medlemsstater utgör en övre begränsning för de sammanlagda utsläppen av koldioxid från anläggningar som omfattas av handelsdirektivet. Enskilda anläggningars och medlemsstaters utsläpp kan dock, genom möjligheten till överlåtelse av utsläppsrätterna, avvika från dem som svarar mot fördelningen. En plan för hur utsläppsrätterna skall fördelas till berörda anläggningar skall lämnas av varje medlemsstat till Europeiska kommissionen senast den 31 mars 2004. Denna plan benämns nationell fördelningsplan. Den fördelning som nu skall planeras gäller försöksperioden 2005–2007. En plan för fördelning inför Kyotoprotokollets första åtagandeperiod 2008–2012 skall redovisas till Europeiska kommissionen senast den 30 juni 2006.

I propositionen föreslås att riksdagen bemyndigar regeringen att utarbeta och till Europeiska kommissionen överlämna den nationella fördelningsplanen för 2005–2007. Fördelningen av utsläppsrätter bör grundas på skilda principer för bränslerelaterade utsläpp och råvarurelaterade utsläpp. De sistnämnda är relaterade till vissa tillverkningsprocesser och kan endast begränsas genom att produktionen begränsas. Fördelningen av utsläppsrätter till bränslerelaterade utsläpp bör baseras på volymen av historiska utsläpp. Fördelningen till rå-

varurelaterade utsläpp bör baseras på samlade prognoser på såväl anläggnings- som makronivå. En fördelning baserad på riktmärken bedöms vara intressant och skall utredas vidare. En sådan fördelning bör användas i alla sektorer eller branscher när så är lämpligt och tillförlitliga data föreligger. Den sammanlagda fördelade mängden utsläppsrätter skall baseras på de kriterier som redovisas i propositionen och kan, såvitt nu kan bedömas, uppgå till ca 19–22 miljoner ton per år. Det föreligger oklarheter såväl om vilka anläggningar som slutligt kommer att omfattas av direktivet som om statistiska osäkerheter. Med utgångspunkt i ytterligare underlag och den fortsatta utvecklingen inom EU avseende vilka anläggningar som kommer att omfattas, kan ett ställningstagande till en slutlig fördelning göras.

Utskottets överväganden

En svensk plan för fördelning av utsläppsrätter

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker förslaget i propositionen om att bemyndiga regeringen att utarbeta och till EG-kommissionen överlämna en nationell plan för fördelning av utsläppsrätter. Därmed anser utskottet att två motionsyrkanden (m) är tillgodosedda. Utskottet avstyrker en motion (c) med synpunkter på riksdagens möjlighet att utöva inflytande över arbetet med fördelningsplanen. Jämför reservation 1 (c).

Propositionen

Regeringen föreslår att regeringen bemyndigas att utarbeta och till Europeiska kommissionen överlämna en nationell plan för fördelning av utsläppsrätter. Planen bör enligt regeringen baseras på de principer och överväganden som regeringen presenterar i denna proposition och kriterierna i bilaga III till handelsdirektivet. Metoden för fördelningen av utsläppsrätter bör vara enkel, transparent, obyråkratisk och förutsägbar. Utvecklingen inom EU och i andra länder bör beaktas.

Motionerna

I motionerna MJ370 (m) yrkande 10 och N342 (m) yrkande 16 framförs uppfattningen att Sverige bör införa ett system med överlåtbara utsläppsrätter.

Motionärerna i motion MJ32 (c) yrkande 3 påpekar att propositionens enda konkreta förslag är att regeringen skall bemyndigas att utarbeta och till EU överlämna en nationell plan för fördelningen och att propositionen i övrigt endast innehåller bedömningar. Motionärerna anser det anmärkningsvärt att riksdagen inte ges mer insyn och beslutanderätt vid utformningen av den nationella planen och anser att riksdagen i praktiken inte kommer att ges tillfälle att påverka den nationella fördelningsplanen för åren 2005–2007.

Utskottets ställningstagande

Som regeringen anför i propositionen anger 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 (handelsdirektivet) att EU:s medlemsstater i en nationell fördelningsplan senast den 31 mars 2004 skall redovisa för EG-kommissionen hur den initiala fördelningen av utsläppsrätter skall göras. Planen skall bl.a. ange den totala fördelade mängden utsläppsrätter till den handlande sektorn och en uppdelning på anläggningsnivå. Handeln med utsläppsrätter skall

enligt direktivet inledas den 1 januari 2005. Utskottet konstaterar att arbetet med genomförandet av handelssystemet således är inne i ett intensivt skede. Som regeringen påpekar skall den fördelningsplan som skall presenteras för EG-kommissionen baseras på de kriterier som anges i direktivets bilaga III och de riktlinjer för uttolkning av dessa kriterier som kommissionen presenterat. Regeringen redovisar i propositionen bl.a. de kriterier som bör tillämpas för den svenska fördelningsplanen, på vilket sätt dessa kriterier kan tolkas, antalet utsläppsrätter som avses fördelas och vissa principer som bör tillämpas vid fördelningen av utsläppsrätter. Dessa principer utgår från direktivet och baseras på den parlamentariska utredningens (FlexMex2-utredningen) delbetänkande Handla för bättre klimat (SOU 2003:60) och remissyttrandena över detta betänkande. En utgångspunkt vid fördelningen skall vara de allmänna principer som FlexMex2-utredningen angivit. En annan utgångspunkt skall vara kriterierna i bilaga III till handelsdirektivet och Europeiska kommissionens riktlinjer för uttolkningen av dessa kriterier. Som utskottet närmare kommer att utveckla nedan instämmer utskottet i de bedömningar regeringen gör och tillstyrker regeringens förslag till bemyndigande. De synpunkter som framförs i motion MJ32 (c) yrkande 3 delas inte av utskottet. Enligt utskottets mening kännetecknas det arbete som föregått propositionen av en allsidig och grundlig belysning från olika håll, och regeringen avser att för riksdagen presentera propositioner med lagstiftningsförslag under våren och hösten innevarande år. Utskottet avstyrker motionen med hänvisning härtill.

Motionerna MJ370 (m) yrkande 10 och N342 (m) yrkande 16 är enligt utskottets mening tillgodosedda med vad regeringen anför i propositionen. Utskottet avstyrker därför dessa.

Antalet fördelade utsläppsrätter och Utsläpp från torv

Utskottets förslag i korthet

Utskottet instämmer i regeringens bedömningar om omfattningen av systemet för handel med utsläppsrätter under försöksperioden 2005–2007 och avstyrker därmed fyra motionsyrkanden (m, fp, kd) i vilka synpunkter på regeringens bedömningar framförs. Ett motionsyrkande (mp) finner utskottet tillgodosett med de överväganden regeringen redovisar. Därutöver avstyrker utskottet tre yrkanden (s, kd, c) vari föreslås att utsläpp från förbränning av torv inte skall ingå i handelssystemet. Ett motionsyrkande (mp) om att utsläpp från torv bör ingå är därmed tillgodosett. Jämför reservationerna 2 (m), 3 (fp), 4 (kd) och 5 (kd, c).

Propositionen

Utgångspunkten för den nationella fördelningsplanen bör enligt regeringen vara att det antal utsläppsrätter som avses fördelas till befintliga anläggningar bör uppgå till högst ca 17–18 miljoner ton koldioxid per år. Därutöver bör fördelning göras till nya anläggningar, ökat kapacitetsutnyttjande och expansion av befintliga anläggningar. Den statistiska osäkerheten är betydande. Således kan fördelningen, såvitt nu kan bedömas, uppgå till ytterligare ca 2–4 miljoner ton per år. En diskussion pågår inom EU om handelssystemets omfattning. Detta kan leda till att ytterligare anläggningar och processer kan komma att omfattas, vilket påverkar den totalt fördelade mängden. Regeringen avser att noga följa utvecklingen inom EU innan slutlig ställning tas. Den slutligt fördelade mängden förutsätter Europeiska kommissionens godkännande.

Motionerna

I motion MJ27 (m) yrkande 1 anförs att FlexMex2-utredningen har kommit fram till att den volym som skall fördelas är drygt 25 miljoner ton koldioxid per år medan regeringen föreslår en tilldelning som i värsta fall är knappt 85 % av denna volym. Motionärerna anser att svensk verksamhet med en brist på utsläppsrätter kommer i ett sämre läge än konkurrenterna i EU. De anser därför att antalet utsläppsrätter skall uppgå till ca 22–24 miljoner ton per år och ytterligare 2–4 miljoner ton per år till nya anläggningar, kapacitetsökningar och expansion av befintliga anläggningar. I motionerna MJ30 (fp) yrkande 2 och MJ472 (fp) yrkande 4 anförs att eftersom det inte är aktuellt att behandla utsläppen i transportsektorn och hushållssektorn, kommer endast cirka en tredjedel av koldioxidutsläppen och cirka en sjättedel av alla klimatpåverkande utsläpp att beaktas. Detta kommer att leda till ett flertal svåra gränsdragningsproblem. Regeringen bör enligt motionärerna därför lämna förslag om vilka utsläpp man bedömer rimliga i de tre sektorerna inom ramen för det övergripande klimatmålet om att minska utsläppen. Enligt motion MJ31 (kd) yrkande 1 bör regeringen vid fördelningen av utsläppsrätterna ta hänsyn till att osäkerheten i uppskattningarna av de totala utsläppen av alla växthusgaser för alla samhällssektorer under perioden 1990–2001 omfattar en felmarginal om ca 20 % och att osäkerheten i uppskattningarna av koldioxid från den handlande sektorn är lika stor. Motionärerna anser att den statistiska osäkerheten inte skall räknas in i den totala andelen utsläppsrätter. Om andra länder gör likadant missgynnas Sverige eftersom osäkerheten ur ett internationellt perspektiv är liten. Regeringen bör därför enligt motionärerna verka för en samsyn inom EU. Enligt motion MJ401 (mp) yrkande 4 (delvis) är utredningens förslag om att behovet av utsläppsrätter skulle motsvara 24 miljoner ton koldioxid per år under perioden 2005–2007 omstritt, eftersom det finns risk att tilldelningen blir alltför generös.

I ett flertal motioner anförs att koldioxidutsläpp från förbränning av torv inte bör tas med i handelssystemet. Sådant krav återfinns i motionerna MJ29 (s) yrkande 3, MJ31 (kd) yrkande 2 och MJ32 (c) yrkande 2. Motsatt uppfattning framförs i motion MJ401 (mp) yrkande 4 (delvis).

Utskottets ställningstagande

När det gäller det antal utsläppsrätter som skall fördelas under försöksperioden 2005–2007 vill utskottet anföra följande. FlexMex2-utredningen har gjort bedömningen att den handlande sektorns behov av utsläppsrätter kan uppgå till ca 24 miljoner ton koldioxid per år under denna period med uteslutande av utsläpp från förbränning av torv. Det framgår emellertid att den statistik som används är behäftad med stor osäkerhet. Ett viktigt kriterium som ställs upp i handelsdirektivet är bl.a. att den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall stämma överens med medlemsstatens skyldighet att begränsa utsläppen enligt bördefördelningen och Kyotoprotokollet. Regeringen har därför bedömt att en utgångspunkt för den nationella fördelningsplanen skall vara att det antal utsläppsrätter som kan behöva fördelas till befintliga anläggningar bör uppgå till högst ca 17–18 miljoner ton koldioxid per år med ytterligare ca 2–4 miljoner ton per år till nya anläggningar, ökat kapacitetsutnyttjande och expansion av befintliga anläggningar. Utskottet gör ingen annan bedömning än regeringen om att den föreslagna fördelningen ger företagen möjlighet till anpassning utan att allvarligt påverka produktions- och konkurrensförutsättningar i det aktuella tidsperspektivet. Som regeringen påpekar kan man från rättssäkerhetssynpunkt inte nu slå fast en exakt mängd utsläppsrätter som skall fördelas till respektive verksamhetsutövare utan utvecklingen inom EU bör följas innan man tar ställning. Den slutliga fördelningen till de handlande sektorerna kommer enligt regeringen att fastställas sedan planen prövats av EG-kommissionen utifrån bl.a. statsstöds- och konkurrensaspekter. Kommissionen skall vidare pröva planerna utifrån respektive lands åtagande enligt bördefördelningen och kriterier som anges i direktivets bilaga III. Det är enligt utskottets mening därvid självklart att den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas inte skall vara större än vad som kan förväntas behövas för en strikt tillämpning av kriterierna i bilagan till handelsdirektivet. Det anförda innebär enligt utskottets mening inte skäl för någon annan bedömning av antalet utsläppsrätter till fördelning än vad regeringen redovisar. Utskottet avstyrker därför motionerna MJ27 (m) yrkande 1, MJ30 (fp) yrkande 2, MJ31 (kd) yrkande 1 och MJ472 (fp) yrkande 4. Motion MJ401 (mp) yrkande 4 (delvis) avstyrks i den mån den inte kan anses tillgodosedd med det anförda.

När det gäller frågan om hur utsläpp från förbränning av torv skall bedömas vill utskottet anföra följande. Riksdagen har nyligen beslutat att torv fr.o.m. den 1 april 2004 skall bli ett certifikatberättigande bränsle när den används för elproduktion i kraftvärmeverk (prop. 2003/04:42, bet. 2003/04:NU8). Som näringsutskottet anför i sitt yttrande till miljö- och jordbruksutskottet 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. Näringsutskottet påpekar att det i förslaget till lagtext och i regeringens argumentering tydligt markeras att torv inte kan klassificeras som ett förnybart bränsle. I sitt yttrande instämmer näringsutskottet i regeringens uppfattning att utsläppen från förbränning av torv bör ingå i handelssystemet och hänvisar till att enligt klimatkonventionens partsmöte (2/CP.3) i förening med riktlinjerna från FN:s klimatpanel de utsläpp av koldioxid som sker från förbränning av torv skall redovisas och läggas till de utsläpp som omfattas av Kyotoprotokollet och den efterföljande fördelningen inom EU. Miljö- och jordbruksutskottet ansluter sig till denna uppfattning. Utsläpp från förbränning av torv skall således omfattas av handelssystemet. Utskottet förutsätter att regeringen löpande kommer att följa konkurrenssituationen för torveldade anläggningar. Med hänvisning härtill avstyrker utskottet motionerna MJ29 (s) yrkande 3, MJ31 (kd) yrkande 2, MJ32 (c) yrkande 2. Motion MJ401 (mp) yrkande 4 (delvis) får anses tillgodosedd med den bedömning utskottet gör.

Principer för fördelningen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet instämmer i regeringens bedömning av principerna för fördelningen av utsläppsrätter under försöksperioden 2005–2007. Med hänvisning till vad regeringen anför om det vidare arbetet inför den andra perioden 2008–2012 avstyrker utskottet fyra motionsyrkanden (fp, kd, mp) med krav på ökad möjlighet till auktionering av utsläppsrätterna för denna period. Jämför reservation 6 (fp, kd, c).

Propositionen

Regeringen anser att den initiala fördelningen av utsläppsrätter för perioden 2005–2007 bör ske gratis utan krav på ersättning från verksamhetsutövare i Sverige som har utsläpp som omfattas av handelssystemet. Regeringen avser att analysera möjligheten att utnyttja auktionering för perioden 2008–2012.

Motionerna

Enligt motion MJ31 (kd) yrkande 3 bör Sverige utnyttja möjligheten under försöksperioden 2005–2007 att auktionera ut 5 % av utsläppsrätterna. Enligt motionerna MJ30 (fp) yrkande 1 och MJ472 (fp) yrkande 5 används utsläppsrätter effektivast om staten säljer rätterna genom auktion. Då kan man undvika den svåra myndighetsbedömningen om vem som bäst behöver släppa ut de skadliga gaserna. Regeringen bör därför inför perioden 2008–2012 inom

EU agera kraftfullt för att utsläppsrätterna skall auktioneras ut. Också i motion MJ401 (mp) yrkande 4 (delvis) framförs åsikten att fördelningen bör ske genom auktion.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det finns betydande fördelar med auktionering vid fördelningen av utsläppsrätter särskilt som auktionering överensstämmer med principen om att förorenaren betalar. Dessutom är kännedom om möjligheten till utsläppsreduktioner och därmed kännedom om det faktiska behovet av utsläppsrätter större hos dem som driver anläggningar än hos en fördelande myndighet. Vid auktionering köper verksamhetsutövarna så mycket utsläppsutrymme de behöver. Vid gratis tilldelning finns incitament att överskatta behovet av utsläppsutrymme. Med hänsyn till den knappa tiden anser regeringen att det inte är lämpligt att tillämpa auktionering i samband med införandet av utsläppshandeln den 1 januari 2005, eftersom det är viktigt att den inledande försöksperioden 2005–2007 får en så smidig start som möjligt. Utskottet delar denna uppfattning. Innan handeln börjar den 1 januari 2005 skall bl.a. lagstiftning, frågor om organisation, tillståndsförfarande, den nationella fördelningsplanen, den slutliga utsläppsrättsfördelningen och registret lösas. Vid en auktionering av 5 % av utsläppsrätterna som handelsdirektivet medger tillkommer den praktiska utformningen av ett sådant förfarande. I enlighet med vad regeringen anför förutsätter utskottet emellertid att justeringar av villkoren kommer att göras inför den andra handelsperioden 2008–2012, utifrån de behov som då finns och med hänsyn till erfarenheterna av hur handelssystemet fungerat under den första handelsperioden. Härvid anser utskottet i likhet med regeringen att det är viktigt att i god tid analysera möjligheten att använda auktion inför perioden 2008–2012. En analys av en tänkbar utformning av ett auktionsförfarande och dess konsekvenser kommer att ske i FlexMex2-utredningens fortsatta arbete. Med hänvisning till det anförda anser utskottet att riksdagen inte bör vidta några åtgärder med anledning av motionerna MJ30 (fp) yrkande 1, MJ31 (kd) yrkande 3, MJ401 (mp) yrkande 4 (delvis) och MJ472 (fp) yrkande 5.

Metoden för gratis fördelning

Utskottets förslag i korthet

Utskottet instämmer i likhet med näringsutskottet i regeringens bedömning att en fördelning av utsläppsrätter baserad på riktmärken är intressant och bör utredas. Därmed anser utskottet att sex motionsyrkanden (s, m, fp, kd) är tillgodosedda. Utskottet avstyrker vidare ett motionsyrkande (m) om ytterligare fördelningsgrundande år utöver de regeringen avser att använda.

Propositionen

En skillnad bör enligt regeringen göras mellan bränslerelaterade och råvarurelaterade koldioxidutsläpp eftersom de senare uppkommer som en följd av produktionen och på kort sikt inte kan minskas på annat sätt än genom minskad produktion. Fördelningen för bränslerelaterade utsläpp bör baseras på ett genomsnitt av de faktiska koldioxidutsläppen åren 1998–2001. Fördelningen för råvarurelaterade utsläpp bör därtill baseras på prognoser på företags- och makronivå för produktionen åren 2005–2007. En fördelning baserad på riktmärken bedöms vara intressant och bör utredas vidare. En sådan fördelning bör kunna användas redan 2005–2007, när det är lämpligt för de sektorer där det finns tillförlitliga data.

Motionerna

I motion MJ27 (m) yrkande 2 föreslår motionärerna att regeringen inte bör använda perioden 1998–2001 som grund för tilldelningen utan i stället tioårsperioden 1992–2001, vilket skulle ge en bättre jämförelse med det verkliga behovet. Motionärerna framhåller att klimatförhållanden under olika år kan variera kraftigt och att en period därför inte får vara för kort.

I ett flertal motioner tas frågan om grunderna för fördelningen av utsläppsrätter upp. Enligt motion MJ28 (kd, m, fp) bör Sverige i det fortsatta arbetet med handelssystemet verka för att tilldelningen av utsläppsrätter baseras på riktmärken (s.k. *benchmarking*) med utgångspunkt i bästa tillgängliga teknik. Motionärerna påpekar att om en sådan modell skall bli rättvis måste hela branscher inom EU tillämpa samma modell. Det kan därför enligt motionärerna medföra problem om Sverige ensidigt använder en fördelningsprincip grundad på riktmärken. Inriktningen bör vara att denna modell skall tillämpas fr.o.m. år 2008 i hela EU (yrkande 1). Motionärerna anser emellertid att man bör låta den masugnsbaserade stålindustrin ingå i en försöksverksamhet med tilldelning utefter riktmärken redan under perioden 2005–2007. Fördelningen till dessa stålverk bör baseras på ett genomsnitt av nuvarande koldioxidutsläpp i sådana verk inom EU (yrkande 2). Också i motion MJ30 (fp) yrkande 3 förespråkas att regeringen bör sträva efter att fördelningen av gratis utsläppsrätter baseras på riktmärken där det finns tillförlitliga data. I motion MJ31 (kd) yrkande 4 föreslås att Sverige i det fortsatta arbetet med handelssystemet skall verka för att tilldelning av utsläppsrätter skall ske enligt riktmärkesmetoden baserad på bästa möjliga teknik. Vidare föreslås i motionens yrkande 6 att regeringen verkar för att fördelningen till masugnsbaserade stålverk baseras på ett genomsnitt av nuvarande koldioxidutsläpp i sådana verk inom EU. Regeringen kan då vid utarbetandet av fördelningsplanen tilldela utsläppsrätter med riktmärken som grund till denna industri och eventuellt andra branscher. Det är enligt motionärerna viktigt att lösningen innebär att företag inom svensk industri som investerat i energieffektiviseringar inte missgynnas. Att den masugnsbaserade stålindustrin skall ingå i en försöksverksamhet åren 2005–2007 framhålls också i motion MJ29 (s) yrkande 1.

Utskottets ställningstagande

När det gäller yrkandet i motion MJ27 (m) yrkande 2 om att den period som skall ligga till grund för tilldelningen av utsläppsrätter bör vara åren 1992–2001 i stället för åren 1998–2001 som regeringen anser, instämmer utskottet visserligen i motionärernas uppfattning att om man väljer en tidigare serie av år tar man hänsyn bl.a. till varierande klimatförhållanden men också tidigare vidtagna åtgärder i anläggningarna. Utskottet anser emellertid i likhet med regeringen att man genom att välja en tidsserie som ligger nära nutid tar hänsyn till den ekonomiska tillväxt som skett under senare år. Dessutom kan val av senare år ge en bättre kvalitet på utsläppsdata, eftersom det bl.a. är större sannolikhet att den nuvarande verksamhetsutövaren har egna data som kan ligga till grund för utsläppsberäkningarna. Utskottet konstaterar härvid att också FlexMex2-utredningen har föreslagit fyraårsperioden 1998–2001 som en avvägning mellan bl.a. dessa olika skäl. Med det anförda avstyrker utskottet motionen.

Frågan om att vid fördelningen av utsläppsrätter tillämpa en metod baserad på riktmärken (s.k. *benchmarking*) föranleder utskottet till följande bedömning. I sitt yttrande till miljö- och jordbruksutskottet understryker näringsutskottet 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. Miljö- och jordbruksutskottet instämmer i denna bedömning. Utskottet anser i likhet med näringsutskottet och regeringen att en fördelningsmetod som baseras på riktmärken mätt som utsläpp av koldioxid per enhet av en produkt därvid har betydande fördelar samtidigt som de kan uppfylla flera av de relevanta kriterierna i handelsdirektivets bilaga III. Med denna metod beaktas tidigare vidtagna åtgärder genom att de verksamhetsutövare som redan har genomfört tidiga åtgärder i sina anläggningar har lägre specifika utsläpp och premieras jämfört med de som inte genomfört åtgärder. Metoden tar även hänsyn till energieffektiv teknik och till de tekniska möjligheterna att minska utsläppen. Metoden ger även möjlighet att ta hänsyn till utomeuropeisk konkurrens då svenska företags specifika utsläpp ofta är lägre än utomeuropeiska företags. Metoden kan också ge bättre möjligheter att ta hänsyn till tillväxt i de industrier som omfattas. Hänsynstagandet beror givetvis även på den totala fördelningen till dessa företag. Eftersom svenska företags utsläpp ofta är låga ur ett internationellt perspektiv bör fördelningsmetoden, om den skall få dessa positiva effekter för Sverige, utvecklas i samarbete med andra medlemsstater. Utskottet konstaterar också att regeringen i propositionen framhåller 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. Utskottet välkomnar denna bedömning och konstaterar att Regeringskansliet inför färdigställandet av den nationella fördelningsplanen har lagt ut ytterligare uppdrag för att förbättra underlaget för framtagande av riktmärken. Dessa uppdrag omfattar enligt uppgift även underlag om den masugnsbaserade stålindustrin. Som också näringsutskottet framhåller skall kommissionen enligt artikel 30.2 i handelsdirektivet, vilket närmare utvecklas i riktlinjerna för hur en nationell fördelningsplan skall tas fram (KOM (2002) 830 slutlig), se över den praktiska möjligheten att utveckla riktmärken för hela EU som grund för fördelning av utsläppsrätter för perioden 2008–2012. Utskottet förutsätter därvid att regeringen aktivt driver denna fråga i det fortsatta arbetet inom EU. Det anförda innebär enligt miljö- och jordbruksutskottet att motionärernas i motionerna MJ28 (kd, m, fp) yrkandena 1 och 2, MJ29 (s) yrkande 1, MJ30 (fp) yrkande 3 samt MJ31 (kd) yrkandena 4 och 6 framförda förslag inför det fortsatta arbetet får anses tillgodosedda. I likhet med näringsutskottet anser miljö- och jordbruksutskottet därför att det inte föreligger något behov av ett riksdagsuttalande i denna fråga. Motionerna avstyrks därför.

Utvidgning av handelssystemet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet välkomnar regeringens avsikt att undersöka förutsättningarna för och konsekvenserna av att vidga handelssystemet inför perioden 2008–2012 till att omfatta bl.a. ytterligare branscher och sektorer. På grund härav finner utskottet att syftet med tre motionsyrkanden (kd, c) är tillgodosett. Utskottet avstyrker därför motionerna. Jämför reservationerna 7 (kd) och 8 (c).

Propositionen

Regeringen anser att Sverige bör hålla möjligheten öppen att inkludera anläggningar under de kapacitetsgränser som anges för verksamheter i direktivet. Anläggningar med en effekt under 20 MW som utgör del av ett fjärrvärmesystem och som tillhör samma verksamhetsutövare bör ingå i handelssystemet. Regeringen skall undersöka förutsättningarna för att handelssystemet i Sverige vidgas till mindre anläggningar, ytterligare branscher och sektorer inför perioden 2008–2012.

Motionerna

I motion MJ31 (kd) yrkande 5 anføres att hushållens och transportsektorns utsläppsreduktioner i dag sker till en betydligt högre marginalkostnad än vad som är fallet inom industrin. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv vore det därför kostnadseffektivt att låta trafiksektorn köpa utsläppsrätter från industrisektorn. Detta skulle kunna finansiera större utsläppsminskningar i

industrin än vad man kan förvänta sig med den nu föreslagna modellen. Mot bakgrund härav anser motionärerna att fler sektorer bör inkluderas i systemet fr.o.m. år 2008. Samma uppfattning kommer till uttryck i motion MJ32 (c) yrkande 1. I motion T564 (c) yrkande 9 anförs att transportsektorn bör omfattas av EU-systemet.

Utskottets ställningstagande

EG-direktivet möjliggör för medlemsstaterna att inkludera ytterligare sektorer och växthusgaser i handelssystemet fr.o.m. år 2008. Ju fler anläggningar som omfattas av ett handelssystem, desto effektivare blir handelssystemet som styrmedel för att uppnå ett gemensamt klimatmål. FlexMex2-utredningen påpekar emellertid att det i den gemensamma ståndpunkten som antogs av miljöministrarna i december 2002 framgår att möjligheten att inkludera andra sektorer än de som räknas upp i bilaga I till handelsdirektivet endast står till buds fr.o.m. år 2008 (SOU 2003:60 s. 45). Detta innebär att transportsektorn inte kan ingå i handelssystemet redan från år 2005. Utskottet anser att det är önskvärt att på sikt utvidga omfattningen av handelssystemet. Som regeringen också framhåller är det av särskilt intresse för Sverige eftersom handelssystemets omfattning i Sverige är starkt begränsad. Enbart ca 30 % av de totala koldioxidutsläppen år 2010 omfattas av systemet i Sverige, medan 46 % av EU:s totala koldioxidutsläpp omfattas. FlexMex2-utredningen understryker i sitt betänkande vikten av att redan nu börja analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att inkludera transportsektorn i den handlande sektorn under Kyotoprotokollets första åtagandeperiod åren 2008–2012. Utskottet instämmer i likhet med regeringen i denna slutsats och konstaterar att regeringen enligt propositionen avser att utreda möjligheten att vidga handelssystemet inför perioden 2008–2012 till mindre anläggningar, ytterligare branscher och sektorer. Utskottet förutsätter att denna analys också kommer att omfatta, förutom förutsättningarna att minska koldioxidutsläppen på ett mer kostnadseffektivt sätt, de effekter som ett inkluderande av ytterligare sektorer i handelssystemet kan få på industrins konkurrenskraft samt förutsättningarna att uppnå det nationella klimatmålet. Med det anförda anser utskottet att syftet med motionerna MJ31 (kd) yrkande 5, MJ32 (c) yrkande 1 och T564 (c) yrkande 9 är tillgodosett. Enligt utskottets mening bör riksdagen därför inte nu vidta några åtgärder med anledning av motionerna.

Tillfälliga undantag för anläggningar

Utskottets förslag i korthet

Utskottet instämmer i regeringens bedömning om möjligheten att tillfälligt undanta vissa anläggningar från handelssystemet. Därmed avstyrker utskottet ett yrkande (kd) med förslag till annan bedömning. Jämför reservation 9 (kd).

Propositionen

Frågan om Sverige skall utnyttja möjligheten att tillfälligt undanta vissa anläggningar från handelssystemet bör enligt regeringen analyseras vidare. En sådan analys bör bl.a. beakta den utveckling som sker i andra medlemsstater och den påverkan detta kan ha för svenska företags internationella konkurrenskraft. Om möjligheten att tillfälligt undanta vissa anläggningar utnyttjas skall dock en miljöstyrning, som är förenlig med gällande svenska klimatmål och som är i enlighet med direktivets intentioner för den aktuella anläggningen, säkerställas.

Motionen

Motionärerna i motion MJ31 (kd) yrkande 8 motsätter sig regeringens bedömning att eventuellt göra det möjligt att undanta verksamheter som omfattas av handelssystemet, eftersom effektiviteten främjas av att så många som möjligt deltar i systemet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar uppfattningen som kommer till uttryck i motion MJ31 (kd) yrkande 8 att effektiviteten främjas av att så många anläggningar som möjligt ingår i systemet för utsläppshandel. Det är därför på sikt önskvärt att handelsdirektivet omfattar så många utsläppskällor som möjligt. Utskottet anser emellertid i likhet med regeringen att det kan vara tänkbart att tillfälligt undanta vissa anläggningar från handelssystemet för att på så vis ta hänsyn till internationell konkurrens eller oförutsedda händelser under försöksperioden. Att en anläggning undantas från handelssystemets första period skall som regeringen också påpekar inte ses som en förmån för den anläggningen utan snarare som en nackdel, eftersom möjligheten till kostnadseffektiva åtgärder som ett deltagande i handeln medför går förlorad samtidigt som åtgärder likväl måste genomföras. Regeringen bedömer att ytterligare analyser är nödvändiga innan ett slutligt ställningstagande kan göras om Sverige skall utnyttja möjligheten till tillfälligt undantag. Utskottet delar denna uppfattning och avstyrker med hänvisning härtill motionen i berörd del.

Principen för nya deltagare

Utskottets förslag i korthet

Utskottet instämmer i vad regeringen anför om nya anläggningar i handelssystemet och avstyrker fyra yrkanden (s, kd) med olika förslag på området. Jämför reservation 10 (kd).

Propositionen

Med utsläpp från nya deltagare bör enligt regeringen avses utsläpp härrörande från nya anläggningar, ökat kapacitetsutnyttjande och expansion i befintliga anläggningar. Den statistiska osäkerheten bör beaktas. Fördelningen till sådana nya deltagare kan, såvitt nu kan bedömas, uppgå till ca 2–4 miljoner ton koldioxid per år. Fördelningen bör ske gratis och enligt de principer som beskrivs i propositionen. En förutsättning är att ansökan om tillstånd och fördelning lämnas inför beslutet om fördelning den 30 september 2004 och att regeringen, eller den myndighet som regeringen utser, gör bedömningen att anläggningen kommer att tas i drift under perioden 2005–2007. Regeringen avser att i den nationella fördelningsplanen precisera hur fördelning skall ske till verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd och fördelning efter den 30 september 2004.

Motionerna

Enligt motion MJ31 (kd) bör utsläppsrätter motsvarande 4 miljoner ton avsättas för nytillkomna deltagare (yrkande 9). Vidare bör enligt motionärerna de verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd efter den 30 september 2004 kunna tilldelas utsläppsrätter på grundval av riktmärken för specifika utsläpp eller bästa möjliga teknik. Motionärerna instämmer därvid i regeringens bedömning att Sverige bör studera andra medlemsstaters agerande (yrkande 10). Slutligen anför motionärerna att användning av renare och mer energieffektiva bränslen inom den icke-handlande sektorn kan innebära att koldioxidutsläppen inom den handlande sektorn måste öka samtidigt som de totala utsläppen minskar. Aktören i den handlande sektorn bör då tilldelas utsläppsrätter motsvarande den ökning av utsläppen han måste göra. Exempel kan vara raffinaderier som ökar sina utsläpp för att framställa diesel miljöklass 1. Detta bör gälla så länge transportsektorn och hela uppvärmningssektorn inte ingår i den handlande sektorn (yrkande 7).

Enligt motion MJ29 (s) yrkande 2 kan avvecklingen av kärnkraften komma att kräva ersättningsanläggningar som släpper ut koldioxid. Det är därför viktigt att regeringen ges mandat att utöka mängden utsläppsrätter motsvarande den volym koldioxid som de tillkommande förbränningsanläggningarna genererar.

Utskottets ställningstagande

När det gäller kravet i motion MJ31 (kd) yrkande 9 om att utsläppsrätter motsvarande 4 miljoner ton koldioxid bör avsättas för nytillkomna deltagare vill utskottet hänvisa till att regeringen avser att avsätta ett fördelningsutrymme till nya anläggningar, ökat kapacitetsutnyttjande och expansion av befintliga anläggningar. Eftersom den statistiska osäkerheten är betydande, kan den totala fördelningen, såvitt regeringen nu bedömer det, uppgå till ytterligare ca 2–4 miljoner ton per år utöver vad som behövs för befintlig verksamhet. Utskottet anser i likhet med regeringen att den bedömda fördel-

ningen torde ge företagen möjlighet till anpassning utan att allvarligt påverka produktions- och konkurrensförutsättningar i det aktuella tidsperspektivet. Utskottet avstyrker mot bakgrund härav motionen.

Utskottet delar regeringens uppfattning att verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd att släppa ut växthusgaser och verksamhetsutövare som förnyar sitt tillstånd för anläggningar efter det att den nationella fördelningen fastställts den 30 september 2004 bör kunna anskaffa sitt behov av utsläppsrätter på marknaden. Som regeringen påpekar föreligger det emellertid en fara för negativa effekter på nyetableringen av företag i Sverige vid en ensidig svensk hänvisning till marknaden för anläggningarna i Sverige. Det är därför inför inlämnandet av de nationella fördelningsplanerna till EG-kommissionen i mars 2004 nödvändigt att studera övriga medlemsstaters villkor för nya deltagare och den samordning som kan komma att ske av kommissionen. Utskottet välkomnar regeringens avsikt att analysera frågan närmare och ange hur fördelningen för de nya deltagarna skall gå till i den nationella fördelningsplanen. När det gäller frågan om principerna för fördelningen vill utskottet hänvisa till vad utskottet anför därom i avsnittet Metoder för gratis fördelning. Utskottet avstyrker med hänvisning härtill motion MJ31 (kd) yrkande 10 i den mån den inte kan anses tillgodosedd med det anförda.

Det framförda kravet om extra tilldelning till vissa anläggningar då åtgärder vidtagits eller regler införts som medför en minskning av utsläppen i den handlande sektorn totalt, föranleder utskottet till följande överväganden. Med utsläpp från nya deltagare anser utskottet i likhet med regeringen att utsläpp härrörande från nya anläggningar, ökat kapacitetsutnyttjande och expansion i befintliga anläggningar bör avses. FlexMex2-utredningen lämnar olika förslag vid förändringar i verksamheten beroende på om det rör sig om råvarurelaterade eller bränslerelaterade utsläpp och om det rör sig om utsläppsökningar till följd av annan EG-rättslig lagstiftning (SOU 2003:60 s. 56 f. och SOU 2003:123 s. 114 och 117). När det gäller en anläggning som fått ett gammalt tillstånd förnyat på grund av en utvidgning av verksamheten gör FlexMex2-utredningen en uppdelning i icke utbytbara råvarurelaterade koldioxidutsläpp och i bränslerelaterade utsläpp. Vad avser *bränslerelaterade utsläpp* bör nya deltagare som fått sitt tillstånd förnyat på grund av en utvidgning av verksamheten hänvisas till andrahandsmarknaden för utsläppsrätter. Utredningen bedömer att den framtida marknaden för utsläppsrätter kommer att göra det möjligt för nya deltagare att köpa bedömt behov av utsläppsrätter för att täcka bränslerelaterade utsläpp. När det gäller *icke utbytbara råvarurelaterade koldioxidutsläpp* föreslår utredningen att nya deltagare får utsläppsrätter i förhållande till regeringens bedömning av det framtida behovet för att täcka berörda anläggningars behov. Den nationella fördelningsplanen skall enligt bilaga III punkt 4 stämma överens med övrig gemenskapslagstiftning och gemenskapens övriga politiska styrmedel. Hänsyn skall därför tas till *oundvikliga utsläppsökningar till följd av nya krav i lagstiftningen*. Som exempel härpå nämner FlexMex2-utredningen att EU:s krav på minskad svavelhalt i bensin och diesel (KOM(2001)241 slutlig) medför att vissa raffinaderiers

tillverkning av vätgas kommer att öka med mer omfattande koldioxidutsläpp som följd. Enligt utredningen bör denna typ av anläggningar vara behöriga att efter förnyat tillstånd och ansökan få gratis tilldelning för de icke utbytbara råvarurelaterade utsläppen från den föreslagna bufferten. Utskottet anser mot bakgrund av det ovan anförda att regeringens vidare analys av frågan och då särskilt dess avsikt att studera övriga medlemsstaters villkor för nya deltagare och den samordning som kan komma att ske av kommissionen innan den nationella fördelningsplanerna lämnas till EG-kommissionen i mars 2004, bör avvaktas innan riksdagen uttalar sig. Utskottet avstyrker därför motion MJ31 (kd) yrkande 7. Med det anförda avstyrker utskottet jämväl motion MJ29 (s) yrkande 2.

Organisatoriska frågor

Utskottets förslag i korthet

Utskottet instämmer i regeringens bedömning av hur systemet skall administreras och avstyrker två yrkanden (fp, kd) om att inte inrätta någon ny myndighet samt ett yrkande (m) med synpunkter på registerhållningen. Jämför reservationerna 11 (m) och 12 (fp, kd).

Propositionen

Regeringen bedömer att genomförandet av handelsdirektivets regelverk för med sig en rad myndighetsuppgifter. Under den inledande fasen bör de uppgifter som gäller tillstånd, fördelning, övervakning, kontroll och information utföras av befintliga myndigheter, framför allt länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Statens energimyndighet. Länsstyrelserna bör ansvara för att meddela tillstånd att släppa ut växthusgaser. Naturvårdsverket bör utses som tillsynsmyndighet och ansvara för besluten om fördelning av utsläppsrätter, för att verksamhetsutövarnas utsläpp övervakas och rapporteras och för att rapporterna kontrolleras samt att sanktionsavgifter beslutas för de verksamhetsutövare som inte överlämnar tillräckligt många utsläppsrätter till staten. Därtill bör Naturvårdsverket tillsammans med Energimyndigheten ansvara för information till verksamhetsutövare och allmänhet m.fl. om handelssystemet. Energimyndigheten bör ansvara för registret för utsläppsrätter. Ett fristående råd bör inrättas under Naturvårdsverket, med representanter från Naturvårdsverket, Energimyndigheten och Nutek, för att bereda ansökningar om fördelning av utsläppsrätter. Rådet bör även till Naturvårdsverket lämna förslag till beslut om fördelning. Om Naturvårdsverkets slutliga beslut avviker från rådets förslag bör beslutet åtföljas av en särskild motivering till den gjorda avvikelserna. Regeringen avser att vidare bereda frågan om inrättandet av en ny myndighet för övergripande administration av fördelning och uppföljning.

Motionerna

I motion MJ30 (fp) yrkande 4 anför motionärerna att regeringen inte bör inrätta någon ny myndighet för administrationen av utsläppsrätter, särskilt som myndighetsuppgifterna kan bli helt annorlunda inför kommande perioder. Samma uppfattning kommer till uttryck i motion MJ31 (kd) yrkande 11.

Enligt motion MJ27 (m) yrkande 3 om registerhållning anser motionärerna att det för att systemet med handel med utsläppsrätter skall fungera är viktigt att ett korrekt och smidigt register förs över rätterna. Även om tilldelningen sker på nationell nivå är det enligt motionärerna inte självklart att själva registerhållningen måste ske i Sverige. Motionärerna anser att huvudsaken bör vara att den fyller sin funktion och att svensk lagstiftning om offentlighet och sekretess tillämpas.

Utskottets ställningstagande

Handel med utsläppsrätter är en helt ny typ av styrmedel. Handelssystemet kommer att ha stor betydelse för Sveriges möjlighet att uppfylla internationella åtaganden liksom för de deltagande företagens ekonomi och konkurrenskraft. Hänsyn skall tas till regional balans, sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Som regeringen påpekar kommer genomförandet, den löpande administrationen och utvecklingen av handelssystemet att kräva betydande resurser, samtidigt som det finns kopplingar till aktiviteter som myndigheter redan i dag ansvarar för. Utskottet konstaterar att utredningen anser att handelssystemets betydelse och omfattning gör att en ny myndighet bör skapas för att samordna uppgifterna. Utskottet instämmer dock i regeringens bedömning att frågan om behovet av en ny särskild myndighet bör beredas vidare. I det sammanhanget är det viktigt att noggranna överväganden görs om resurs- och kostnadseffektivitet, m.m. Detta arbete bör inte föregripas genom ett uttalande från riksdagens sida. Med det anförda avstyrker utskottet motionerna MJ30 (fp) yrkande 4 och MJ31 (kd) yrkande 11.

Enligt bilaga III till handelsdirektivet skall medlemsstaten bygga upp och administrera ett nationellt register för utsläppsrätter. Det kommer att vara möjligt för medlemsstaterna att samordna sina register med varandra eller EG-kommissionen. Regeringen pekar i propositionen ut Energimyndigheten som ansvarig myndighet för registret som skall omfatta både utsläppsrätter inom EU:s handelssystem och Kyotoprotokollets olika utsläppskrediter. Utskottet gör ingen annan bedömning än regeringen i frågan. Mot bakgrund härav avstyrker utskottet motion MJ27 (m) yrkande 3.

Sveriges klimatmål och Relationen mellan olika styrmedel

Utskottets förslag i korthet

Utskottet instämmer i regeringens bedömning att en övergripande analys och samordning av skilda styrmedel bör göras och avstyrker ett yrkande (m) om att avskaffa Sveriges klimatmål samt tre yrkanden (m, kd, c) med olika synpunkter på specifika styrmedel. Jämför reservationerna 13 (m) och 14 (m).

Propositionen

Regeringen anser att en övergripande analys och samordning av skilda styrmedel bör göras inom ramen för arbetet med 2004 års kontrollstation i syfte att åstadkomma en effektiv miljöstyrning inom klimatområdet som överensstämmer med Sveriges klimatmål och inom ramen för reformeringen av det svenska energiskattesystemet i syfte att förbättra miljöstyrningen och effektivisera energianvändningen inom näringslivet. Ett viktigt inslag i det fortsatta arbetet är en samordning mellan miljöbalkens regelsystem, energibeskattningen och alternativa styrmedel som handel med elcertifikat och utsläppsrätter samt långsiktiga avtal. Sammantaget bör dessa styrmedel bidra till en miljöstyrning som är förenlig med Sveriges klimatmål och övriga samhällsmål. Biobränslenas konkurrenskraft bör särskilt beaktas. Industrins internationella konkurrenskraft bör beaktas genom att de samlade effekterna av utsläppshandel, energiskatter och övriga styrmedel hålls på en acceptabel nivå.

Motionerna

I motion MJ27 (m) yrkande 4 framförs åsikten att införandet av ett handelssystem med utsläppsrätter inom EU gör Sveriges nationella utsläppsmål irrelevant. Motionärerna anser att om ett företag vill öka sin produktion och skaffar sig utsläppsrätter för detta bör inte nationella begränsningsregler lägga hinder härför om handelssystemet skall ha någon mening. Motionärerna anser dessutom att ett införande av handelssystemet innebär att övriga styrmedel blir obehövliga särskilt när energiskattesystemet reformerats. Ett styrmedel som föreslås upphöra är elcertifikatssystemet (yrkande 5).

Enligt motion MJ32 (c) yrkande 4 bör regeringen verka för att handelssystemet med utsläppsrätter på sikt skall kunna ersätta koldioxidskatten, särskilt när även andra sektorer inkluderas i systemet samt när tilldelningen av utsläppsrätter inte sker gratis. I motion MJ31 (kd) yrkande 12 efterlyser motionärerna en analys av relationen mellan olika styrmedel i klimatpolitiken. Ett eventuellt avvecklande av koldioxidskatten måste enligt motionärerna ledsagas av motsvarande åtgärder för att trygga biobränslenas konkurrenskraft. En sådan avveckling får enligt motionärerna inte leda till att de koldioxidneutrala bränslenas konkurrenskraft gentemot fossila bränslen försämras. Motionärer-

na avstår i avvaktan på resultatet av den övergripande analys som skall ske i samband med kontrollstationen 2004 från att föreslå att koldioxidskatten avskaffas.

Utskottets ställningstagande

Riksdagen antog i mars 2002 en svensk klimatstrategi (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:163). Enligt beslutet innebär det nationella miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan att halten, räknad som koldioxidekvivalenter, av de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollet och FN:s klimatpanels (IPCC) definitioner tillsammans skall stabiliseras på en halt lägre än 550 ppm i atmosfären. År 2050 bör utsläppen för Sverige sammantaget vara lägre än 4,5 ton koldioxidekvivalenter per år och invånare, för att därefter minska ytterligare. Enligt beslutet skall de svenska utsläppen av växthusgaser som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst 4 % lägre än utsläppen år 1990. Utsläppsvärdena skall normalårskorrigeras för att säkerställa jämförbarhet mellan åren med avseende på variation i temperatur och nederbörd. Enligt det klimatpolitiska beslutet skall det nationella målet uppnås utan kompensation för upptag i sänkor och utan användning av flexibla mekanismer. Vid en kontrollstation år 2004 avser regeringen att överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna. Utskottet finner inte några skäl till att nu ompröva de mål för klimatpolitiken som riksdagen antagit. Med det anförda avstyrker utskottet motion MJ27 (m) yrkande 4.

De svenska anläggningar som kommer att omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter som skall införas från den 1 januari 2005 står enligt propositionen för cirka en tredjedel av Sveriges koldioxidutsläpp. För att Sverige skall kunna nå det mål som anges i 2002 års klimatpolitiska beslut behöver naturligtvis åtgärder vidtas såväl i den handlande sektorn som i de icke-handlande sektorerna. Det är därför enligt utskottets mening viktigt att det görs en samlad bedömning av vad som är rimliga åtaganden i den handlande respektive de icke-handlande sektorerna. FlexMex2-utredningen framhåller i sina delbetänkanden (SOU 2003:60 s. 275 f. och SOU 2003:120 s. 160 f.) att det vid sidan av utredningens arbete finns ett antal andra åtgärder, förslag och pågående utredningar som är av stor betydelse för de företag och anläggningar som omfattas av handelsdirektivet, varför handeln med utsläppsrätter inte kan ses isolerad från de övriga styrmedel som har stor inverkan på företagen i den handlande sektorn. Utredningen framhåller därför vikten av en överordnad konsekvensanalys och koordinering av hanteringen av olika befintliga och föreslagna styrmedel. Utredningen menar också att en sådan överordnad konsekvensanalys och koordinering är nödvändig för att en helhetsbedömning t.ex. mellan den handlande och den icke-handlande sektorns ansvar för att nå klimatmålen skall kunna göras och föreslår därför att regeringen utreder förutsättningarna och formerna för hur en sådan nödvändig samordning skall kunna komma till stånd. Mot bakgrund av det anförda konstaterar utskottet att regeringen i propositionen anför att flera av de skilda styrmedel som är relevanta på energiområdet – miljöbalkens tillståndsförfa-

rande, skatteinstrumentet, elcertifikat, långsiktiga avtal och handelssystemet – är relevanta för utsläppen av koldioxid och för Sveriges möjligheter att nå det svenska klimatmålet respektive det svenska åtagandet i relation till Kyoto-protokollet. Utskottet förutsätter att mycket av det analysarbete som behöver utföras kommer att ske i samband med utvärderingen av klimatpolitiken vid kontrollstationerna åren 2004 och 2008 (se prop. 2001/02:55). Regeringen framhåller därvid möjligheten att föreslå ytterligare åtgärder eller vid behov föreslå en omprövning av målet om utsläppstrenden skulle visa sig vara mindre gynnsam än vad som förutses eller att de åtgärder som vidtas inte ger väntad effekt. Vid kontrollstationerna skall en översyn också göras av konsekvenserna för andra samhällsmål, såsom sysselsättning, svensk industri och dess konkurrenskraft samt energiförsörjning. Utskottet konstaterar att regeringen särskilt skall följa konsekvenserna för svensk basindustri samt göra jämförelser även med andra länder avseende utveckling och åtgärder. Regeringen påpekar också att bl.a. Konjunkturinstitutet, Naturvårdsverket och Energimyndigheten arbetar med att ta fram underlag till kontrollstationen för år 2004. Konsekvenser av dagens styrmedel i relation till det nationella målet analyseras således inom ramen för det arbetet.

När det gäller frågan om bl.a. koldioxidskatten vill utskottet framhålla att regeringen enligt budgetpropositionen för år 2004 (prop. 2003/04:1, vol. 1) avser att bedriva arbetet med en fortsatt reformering av energiskattesystemet skyndsamt. Målet är att ett nytt regelverk skall kunna träda i kraft den 1 januari 2005. I detta arbete ingår en fortsatt beredning av Skattnedsättningskommitténs förslag och en anpassning till EG:s energiskattedirektiv. I sitt delbetänkande SOU 2003:120 (s. 137 f.) anför FlexMex2-utredningen att den inte är beredd att ta ställning till om de anläggningar som omfattas av det begränsade europeiska handelssystemet skall befrias från koldioxidskatten. Som underlag för den fortsatta diskussionen redovisar emellertid utredningen ett antal exempel på hur ett eventuellt borttagande av koldioxidskatten skulle kunna finansieras. Som framgår av utredningen kan en mer djupgående konsekvensanalys behöva göras av dessa alternativ och kombinationer av dem. Därvid är det väsentligt att remissinstansernas synpunkter på de presenterade alternativen också analyseras.

Enligt utskottets mening bör det arbete som pågår inom området för klimatpolitiska styrmedel inte föregripas genom att riksdagen nu vidtar några åtgärder med anledning av motionerna MJ27 (m) yrkande 5, MJ31 (kd) yrkande 12 och MJ32 (c) yrkande 4. Utskottet avstyrker därför också dessa motioner.

Kvalitetssäkring av statistiken

Utskottets förslag i korthet

Utskottet instämmer i regeringens överväganden och avstyrker två motionsyrkanden (kd, c) med synpunkter på arbetets inriktning såsom till syftet tillgodosedda. Jämför reservation 15 (m, kd, c).

Propositionen

Regeringen anser att arbetet med att kvalitetssäkra statistiken bör utvecklas vidare.

Motionerna

I motion MJ31 (kd) yrkande 13 anser motionärerna att regeringens bedömning att arbetet med att kvalitetssäkra statistiken bör utvecklas vidare är väl försiktig. Ett fördjupat samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna skulle kunna förbättra statistiken hävdas det. Därutöver underlättar ett nära och förtroendefullt samarbete med branschorganisationer statistikinsamlandet. Uppfattningen får medhåll i motion MJ32 (c) yrkande 5 i vilken framhålls att SCB måste förbättra sin miljöstatistik för att möjliggöra ett fungerande handelssystem i framtiden.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar i likhet med regeringen att FlexMex2-utredningen har visat på betydande brister i det statistiska underlaget när det gäller utsläppens storlek i olika anläggningar och sektorer inom den handlande sektorn. Utredningen konstaterar att osäkerheterna beror på såväl tillfälliga som systematiska fel, där metodval och kvalitetssäkringsrutiner för beräkning av utsläppen är avgörande för beräkningen av deras storlek. Baserat på det arbete som skett inom ramen för utredningen har man bedömt att den totala osäkerheten uppgår till plus minus 20 % för år 2001 för den handlande sektorn och att denna osäkerhet är av samma storlek för perioden 1990–2001. För industridelen i den handlande sektorn bedöms osäkerheten vara plus minus 30 %. Orsaker till detta är enligt utredningen osäkerheter vid framtagning av data och överlämnande av data från företag, osäkerheter i emissionsfaktorer samt osäkerheter i metodik vid framtagning av svensk energistatistik. Utskottet anser i likhet med regeringen att det är oacceptabelt med en felmarginal av denna storlek. En så stor osäkerhet får betydelse för handelssystemet och den nationella fördelningsplanen och kan också påverka trovärdigheten för det svenska nationella klimatarbetet. Utskottet välkomnar därför regeringens uppfattning att det kvalitetssäkringsarbete som påbörjats inom ramen dels för utredningen, dels för arbetet med det nationella systemet måste utvecklas vidare och utvidgas till att omfatta andra sektorer som medverkar till klimatpåverkande utsläpp. Utskottet anser i likhet med regeringen dessutom att samarbetet vid framtagandet av prognoser för växthusgasutsläpp bör utvecklas och förstärkas

mellan i första hand den för klimatmålet ansvariga myndigheten Naturvårdsverket samt Energimyndigheten och Konjunkturinstitutet. Myndigheterna skall enligt regeringen identifiera behovet av utvecklingsinsatser vad avser metodik för projektioner. Om myndigheterna bedömer att det finns ett sådant behov skall de upprätta en plan för vidareutveckling av metodik. Regeringen uttalar i propositionen avsikten att vid behov av ytterligare kvalitetssäkring av statistik och projektioner uppdra åt berörda myndigheter att genomföra ett sådant arbete. Det anförda innebär enligt utskottets mening att syftet med motionerna MJ31 (kd) yrkande 13 och MJ32 (c) yrkande 5 i allt väsentligt är tillgodosett. Utskottet avstyrker dem därför.

Handelssystemet och Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet delar regeringens inställning i frågan om avräkning av fördelade utsläppsrätter i förhållande till Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet och avstyrker ett motionsyrkande (kd) med synpunkter på sambandet med hänvisning till det pågående arbetet.

Propositionen

Fördelningen av utsläppsrätter bör enligt regeringen vara förenlig med Sveriges åtagande och vårt ansvar för EU:s gemensamma åtagande enligt Kyotoprotokollet. Fördelningen bör i tillämpliga delar vara i överensstämmelse med den nationella klimatpolitiska strategin. Priset på utsläppsrätter och därmed de faktiska utsläppen från den handlande sektorn i Sverige bestäms av den totala tillgången och efterfrågan inom EU och endast i ringa mån av den i Sverige fördelade mängden utsläppsrätter. I samband med kontrollstationen 2004 bör ett beslut fattas om huruvida och i så fall på vilket sätt en avräkning av utsläpp och fördelning av utsläppsrätter för den handlande sektorn mot Sveriges nationella klimatmål bör ske.

Motionen

I motion MJ31 (kd) yrkande 14 hävdar motionärerna i likhet med regeringen att det är den fördelade mängden utsläppsrätter som skall avräknas mot klimatmålet. När det gäller de två andra flexibla mekanismerna, mekanismen för gemensamt genomförande (JI) och mekanismen för ren utveckling (CDM) anser motionärerna dock att avräkningen mot det svenska klimatmålet bör ske analogt med de villkor som gäller för att tillgodoräkna dessa mekanismer enligt Kyotoprotokollet.

Utskottets ställningstagande

Som framgår av propositionen avser regeringen att i samband med den kommande kontrollstationen år 2004 återkomma till frågan hur en avräkning av fördelade utsläppsrätter mot Sveriges klimatmål bör utformas samt hur en avvägning under perioden 2008–2012 mellan den handlande sektorns och andra sektorers utsläppsutrymme kan göras. Utskottet anser därför att riksdagen inte bör vidta några åtgärder med anledning av motion MJ31 (kd) yrkande 14.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. En svensk plan för fördelning av utsläppsrätter, punkt 1 (c) av Jan Andersson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om riksdagens inflytande över planen för fördelningen av utsläppsrätter. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:31 och motion 2003/04:MJ32 yrkande 3 och avslår motionerna 2003/04:MJ370 yrkande 10 och 2003/04:N342 yrkande 16.

Ställningstagande

Propositionens enda konkreta förslag är att regeringen skall bemyndigas att utarbeta och till EU överlämna en nationell plan för fördelningen. I övrigt innehåller propositionen endast bedömningar. Jag anser det anmärkningsvärt att riksdagen inte ges mer insyn och beslutanderätt vid utformningen av den nationella planen. Propositionen har dessutom presenterats så sent att riksdagsbehandlingen kommer att vara klar först fyra veckor före tidpunkten för överlämnandet av planen. Detta innebär i praktiken att riksdagen inte kommer att ges tillfälle att påverka den nationella fördelningsplanen för åren 2005–2007. Detta bör ges regeringen till känna.

2. Antalet fördelade utsläppsrätter, punkt 2 (m) av Catharina Elmsäter-Svärd (m), Lars Lindblad (m) och Bengt-Anders Johansson (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om den tilldelade mängden utsläppsrätter. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:MJ27 yrkande 1 och avslår motionerna 2003/04:MJ30 yrkande 2, 2003/04:MJ31 yrkande 1, 2003/04:MJ401 yrkande 4 i denna del och 2003/04:MJ472 yrkande 4.

Ställningstagande

FlexMex2-utredningen kom fram till att den volym utsläppsrätter som skall fördelas är drygt 25 miljoner ton koldioxid per år. Regeringen föreslår en tilldelning som i värsta fall är knappt 85 % av denna volym. Med en brist på utsläppsrätter kommer svenska anläggningar i handelssystemet i ett sämre läge än konkurrenterna i EU. Vi anser att antalet utsläppsrätter skall uppgå till ca 22–24 miljoner ton per år och ytterligare 2–4 miljoner ton per år till nya anläggningar, kapacitetsökningar och expansion av befintliga anläggningar. Det finns inga skäl att ge det svenska näringslivet en hårdare behandling än dess konkurrenter i Europa. Svensk industri står sig mycket väl internationellt när det gäller koldioxideffektivitet mycket på grund av att man arbetat länge och medvetet med miljöfrågor och energieffektivitet. Därför borde tilldelningen anpassas till att mycket gjorts. Priset är så mycket högre för reduktion i redan duktiga företag framför reduktion i företag som har mycket kvar att göra. Det är själva grundidén med handelssystemet som regeringen i sitt förslag, till antal utsläppsrätter, har missat. Detta bör ges regeringen till känna.

3. Antalet fördelade utsläppsrätter, punkt 2 (fp)

av Lennart Fremling (fp) och Sverker Thorén (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om tilldelning av utsläppsrätter. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2003/04:MJ30 yrkande 2 och 2003/04:MJ472 yrkande 4 och avslår motionerna 2003/04:MJ27 yrkande 1, 2003/04:MJ31 yrkande 1 och 2003/04:MJ401 yrkande 4 i denna del.

Ställningstagande

Handelssystemet kommer inte att omfatta utsläppen i transportsektorn och hushållssektorn. Detta innebär att endast cirka en tredjedel av koldioxidutsläppen och cirka en sjättedel av alla klimatpåverkande utsläpp kommer att omfattas av handelssystemet. Detta kommer att medföra flera svåra gränsdragningsproblem mellan sektorerna. För att riksdagen skall kunna ta ställning till hur många utsläppsrätter som skall delas ut, måste regeringen först presentera ett förslag som visar vilka utsläpp man bedömer vara rimliga i alla sektorer inom ramen för det övergripande klimatmålet om att minska utsläppen med 4 %. Vi anser således att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med förslag om hur en rimlig fördelning av utsläpps begränsningarna mellan transportsektorn, hushållssektorn och den handlande sektorn bör göras. Detta bör ges regeringen till känna.

4. Antalet fördelade utsläppsrätter, punkt 2 (kd)

av Sven Gunnar Persson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om den tilldelade mängden utsläppsrätter. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:MJ31 yrkande 1 och avslår motionerna 2003/04:MJ27 yrkande 1, 2003/04:MJ30 yrkande 2, 2003/04:MJ401 yrkande 4 i denna del och 2003/04:MJ472 yrkande 4.

Ställningstagande

FlexMex2-utredningen anser att osäkerheten i uppskattningarna av de totala utsläppen av alla växthusgaser för alla samhällssektorer under perioden 1990–2001 ligger omkring plus minus 20 %. Osäkerheten i uppskattningarna av koldioxid från den handlande sektorn är lika stor. Regeringen bör ta hänsyn till detta vid utformandet av den slutliga fördelningen av utsläppsrätter. Jag anser att den statistiska osäkerheten inte skall räknas in i den totala andelen utsläppsrätter. Om andra länder gör likadant missgynnas Sverige eftersom osäkerheten ur ett internationellt perspektiv är liten. Regeringen bör verka för en samsyn härom inom EU. Detta bör ges regeringen till känna.

5. Utsläpp från torv, punkt 3 (kd, c)

av Sven Gunnar Persson (kd) och Jan Andersson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om utsläpp från torveldning. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2003/04:MJ31 yrkande 2 och 2003/04:MJ32 yrkande 2 och avslår motionerna 2003/04:MJ29 yrkande 3 och 2003/04:MJ401 yrkande 4 i denna del.

Ställningstagande

Regeringen presenterade nyligen en proposition som innebär att torv skall räknas som biobränsle vid fördelningen av gröna certifikat för elproduktion. FlexMex2-utredningen gjorde också bedömningen att torv skall betraktas som ett biobränsle och föreslog därför att utsläpp från torveldning inte skall ingå i

handelssystemet för utsläppsrätter. Vi anser i likhet med FlexMex2-utredningen att utsläpp till följd av förbränning av torv inte skall ingå i handelssystemet. Detta bör ges regeringen till känna.

6. Principer för fördelningen, punkt 4 (fp, kd, c)

av Lennart Fremling (fp), Sven Gunnar Persson (kd), Sverker Thorén (fp) och Jan Andersson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om auktionering av utsläppsrätter. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2003/04:MJ30 yrkande 1 och 2003/04:MJ472 yrkande 5 och avslår motionerna 2003/04:MJ31 yrkande 3 och 2003/04:MJ401 yrkande 4 i denna del.

Ställningstagande

Fördelen med att auktionera ut utsläppsrätter är att den enskilde kan avgöra hur mycket denne kan begränsa sina utsläpp i förhållande till kostnaden. På så vis undviker man en komplicerad myndighetsbedömning om vem som bäst behöver släppa ut de skadliga ämnena. Tyvärr har EU låst sig för att utsläppsrätterna skall delas ut gratis efter de behov som varje anläggning har under perioden 2005–2007. Vi anser att det är mycket viktigt att regeringen i EU kraftfullt verkar för att utsläppsrätterna inför perioden 2008–2012 i stället auktioneras ut. Detta bör ges regeringen till känna.

7. Utvidgning av handelssystemet, punkt 6 (kd)

av Sven Gunnar Persson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om att inkludera fler sektorer i handelssystemet. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:MJ31 yrkande 5 och avslår motionerna 2003/04:T564 yrkande 9 och 2003/04:MJ32 yrkande 1.

Ställningstagande

Hushålls- och transportsektorns utsläppsreduktioner sker i dag till en betydligt högre marginalkostnad än vad som är fallet inom industrin. Ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv vore det därför kostnadseffektivt att låta trafiksektorn köpa utsläppsrätter från industrisektorn. Detta skulle kunna finansiera större

utsläppsminskningar i industrin än vad man kan förvänta sig med den nu föreslagna modellen. Jag anser därför att regeringen bör inkludera fler sektorer i handelssystemet fr.o.m. år 2008. Detta bör ges regeringen till känna.

8. Utvidgning av handelssystemet, punkt 6 (c)

av Jan Andersson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om att inkludera fler sektorer i handelssystemet. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:MJ32 yrkande 1, bifaller delvis motion 2003/04:T564 yrkande 9 och avslår motion 2003/04:MJ31 yrkande 5.

Ställningstagande

Under handelsperioden 2005–2007 begränsas handeln med växthusgaser till att endast omfatta handel med koldioxid och endast vissa sektorer. I den handlande sektorn ingår utsläppskällor inom järn- och stålindustri, raffinaderier, kemisk industri, pappers- och massaindustri, cementindustri samt kraft- och värmeverk med en installerad kapacitet över 20 MW. Den handlande sektorn står för ca 30 % av koldioxidutsläppen i Sverige. Det finns risk att de sektorer som inte kommer att ingå i handelssystemet (transport, hushåll, m.fl.) kommer att missgynnas. Den handlande sektorn kan köpa sig rätten att släppa ut koldioxid medan övriga verksamheter kommer att tvingas begränsa sina utsläpp för att Sverige skall kunna minska sin klimatpåverkan och nå de uppsatta miljömålen. Prognoser säger att marginalkostnaden för att reducera koldioxidutsläppen skulle bli lägre om även övriga sektorer tilläts delta i en internationell handel med utsläppsrätter. Sverige bör därför verka för att även andra sektorer tilläts ingå i systemet från år 2008. Detta bör ges regeringen till känna.

9. Tillfälliga undantag för anläggningar, punkt 7 (kd)

av Sven Gunnar Persson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om möjligheten att undanta anläggningar. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:MJ31 yrkande 8.

Ställningstagande

Regeringens bedömning om möjligheten att undanta vissa anläggningar i handelssystemet är felaktig. Jag anser att det inte skall gå att undanta verksamheter som egentligen borde omfattas av handelssystemet. FlexMex2-utredningens förslag är därvid att föredra. Regeringens uppfattning gör att regelsystemet kan bli splittrat. Det är bättre att ge näringslivet tydliga signaler och enhetliga regler. I propositionen påpekas mycket riktigt att anläggningar som undantas från handelssystemets första period går miste om denna möjlighet att genomföra kostnadseffektiva åtgärder, samtidigt som åtgärder i alla fall måste genomföras. Effektiviteten i direktivet främjas av att så många anläggningar som möjligt ingår i systemet för utsläppshandel. Detta bör ges regeringen till känna.

10. Principen för nya deltagare, punkt 8 (kd)

av Sven Gunnar Persson (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om nya deltagare. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:MJ31 yrkandena 7, 9 och 10 och avslår motion 2003/04:MJ29 yrkande 2.

Ställningstagande

Jag anser att fördelningen till nya deltagare bör vara upp till 4 miljoner ton koldioxid per år. Svensk industri är i internationell jämförelse miljömedveten och energieffektiv. Det är önskvärt och kanske också troligt att ett höjt internationellt miljömedvetande medför konkurrensfördelar för svensk industri och att industriproduktionen i Sverige ökar till följd av detta. Även om svensk produktion kommer att bli mer energieffektiv kan en produktionsökning komma att medföra att utsläppen i Sverige ökar räknat i absoluta tal. Från miljösynpunkt bör produktionen lokaliseras där den är mest effektiv. Det är därför angeläget att det finns goda möjligheter för svensk industri att expandera. I sammanhanget vill jag påminna om att FlexMex2-utredningen föreslog siffran 4,3 miljoner ton per år för nya deltagare och konsekvenser av utökad kapacitet i befintliga anläggningar.

Jag är vidare skeptisk till att nya deltagare skall anskaffa sina utsläppsrätter på öppna marknaden. Detta leder till en snedvridning av konkurrensen. De verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd efter den 30 september 2004 bör därför kunna tilldelas utsläppsrätter på grundval av riktmärken för specifika utsläpp eller bästa möjliga teknik. Jag instämmer i regeringens bedömning att Sverige bör studera andra medlemsstaters agerande, vilket naturligtvis inte enbart gäller på denna punkt.

Användning av renare och mer energieffektiva bränslen inom den icke-handlande sektorn kan innebära att koldioxidutsläppen inom den handlande sektorn måste öka samtidigt som de totala utsläppen minskar. Vid sådana situationer skall aktören i den handlande sektorn tilldelas utsläppsrätter motsvarande den ökning av utsläppen som han måste göra. Ett exempel på en sådan situation kan vara raffinaderier som ökar sina koldioxidutsläpp för att framställa diesel miljöklass 1. Detta bör gälla så länge transportsektorn och uppvärmningssektorn i sin helhet inte ingår i den handlande sektorn.

Vad som anförs ovan bör ges regeringen till känna.

11. Organisatoriska frågor, punkt 9 (m)

av Catharina Elmsäter-Svärd (m), Lars Lindblad (m) och Bengt-Anders Johansson (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om registerhållning. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:MJ27 yrkande 3 och avslår motionerna 2003/04:MJ30 yrkande 4 och 2003/04:MJ31 yrkande 11.

Ställningstagande

För att systemet med handel med utsläppsrätter skall fungera är det viktigt att ett korrekt register förs över rätterna. Även om tilldelningen sker på nationell nivå är det inte självklart att själva registerhållningen måste ske i Sverige. Huvudsaken är att den fyller sin funktion och att svensk lagstiftning vad gäller offentlighetsprincip och sekretess tillämpas. Detta bör ges regeringen till känna.

12. Organisatoriska frågor, punkt 9 (fp, kd)

av Lennart Fremling (fp), Sven Gunnar Persson (kd) och Sverker Thorén (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om en ny myndighet för administrationen av systemet. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2003/04:MJ30 yrkande 4 och 2003/04:MJ31 yrkande 11 och avslår motion 2003/04:MJ27 yrkande 3.

Ställningstagande

Vi anser att det inte behövs en ny myndighet för administration av handels-systemet. En ny myndighet skulle innebära ökad byråkrati och åsamka staten onödiga kostnader. Regeringen bör därför i stället fördela uppgifterna på befintliga myndigheter, såsom Naturvårdsverket, Energimyndigheten och länsstyrelserna, vilket det också är tänkt under den inledande fasen. Det är nu fråga endast om en försöksperiod under tre år och med ett auktionsförfarande vid fördelningen av utsläppsrätter skulle en ny myndighet bli överflödig. Detta bör ges regeringen till känna.

13. Sveriges klimatmål, punkt 10 (m)

av Catharina Elmsäter-Svärd (m), Lars Lindblad (m) och Bengt-Anders Johansson (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om Sveriges klimatmål. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:MJ27 yrkande 4.

Ställningstagande

Den internationella klimatöverenskommelsen i Kyoto innebär att deltagarna förbundit sig att minska utsläppen av koldioxid. Sverige är en del av EU och det är således EU som är den fördragsslutande parten. Införandet av handels-systemet med utsläppsrätter inom unionen är en följd av detta. Inom EU har utsläppsbegränsningarna fördelats mellan medlemmarna. Sverige som tidigt minskat sina utsläpp och har en ur utsläppssynpunkt fördelaktig energiproduktion har givits möjligheten att öka utsläppen av koldioxid med 4 % jämfört med 1990 års nivå. Den svenska riksdagsmajoriteten har ensidigt i stället satt upp mål om en minskning av koldioxidutsläppen med 4 %, vilket är en förhållandevis kraftig minskning. I och med att ett system för handel med utsläppsrätter införs på EU-nivå blir det nationella utsläppsmålet irrelevant. När det gemensamma handelssystemet i EU införs bör det svenska nationella klimatmålet därför upphävas. Detta bör ges regeringen till känna.

14. Relationen mellan olika styrmedel, punkt 11 (m)

av Catharina Elmsäter-Svärd (m), Lars Lindblad (m) och Bengt-Anders Johansson (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 11 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om elcertifikatssystemet. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04: MJ27 yrkande 5 och avslår motionerna 2003/04: MJ31 yrkande 12 och 2003/04: MJ32 yrkande 4.

Ställningstagande

Regeringens vidare arbete bör ha som inriktning att förenkla och rensa bland dagens olika styrmedel. Det är därvid bra att regeringen avser att samordna miljöbalken, skatterna och andra styrmedel. Vi delar uppfattningen att svensk industris konkurrenskraft måste vara en viktig utgångspunkt för arbetet. Svensk exportindustri är till stora delar mycket energikrävande men hittills har den goda tillgången på relativt billig energi varit en konkurrensfördel för Sverige. Denna fördel får inte omintetgöras. Vi anser att endast ett medel skall användas för att lösa varje mål och inte flera medel för ett mål eller ett medel för flera mål. Införandet av systemet med utsläppsrätter innebär att övriga styrmedel blir obehövliga, särskilt när energiskattesystemet reformeras. Ett styrmedel som bör upphöra är elcertifikaten. Detta bör ges regeringen till känna.

15. Kvalitetssäkring av statistiken, punkt 12 (m, kd, c)

av Catharina Elmsäter-Svärd (m), Sven Gunnar Persson (kd), Lars Lindblad (m), Jan Andersson (c) och Bengt-Anders Johansson (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 12 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om kvalitetssäkring av statistiken. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2003/04: MJ31 yrkande 13 och 2003/04: MJ32 yrkande 5.

Ställningstagande

Systemet för handel med utsläppsrätter kräver att kontrollen, rapporteringen och statistiken av miljöparametrarna är tillförlitlig. Regeringens bedömning att arbetet bör utvecklas vidare är dock väl försiktig. Arbetet måste absolut utvecklas vidare. Den miljöstatistik som Statistiska centralbyrån tillhandahåller uppfyller inte de krav som måste ställas. Ett fördjupat samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna skulle kunna medföra en förbättring av statistiken. Därutöver skulle ett nära och förtroendefullt samarbete med branschorganisationer underlätta statistikinsamlandet. Detta bör ges regeringen till känna.

Särskilt yttrande

Relationen mellan olika styrmedel, punkt 11 (kd)

Sven Gunnar Persson (kd) anför:

Kristdemokraterna delar i stort sett regeringens bedömning vad gäller relationen mellan olika styrmedel. Det finns dock anledning att framhålla att det finns vissa risker med att blanda olika styrmedel. Man bör ej onödigtvis använda mer än ett styrmedel per mål.

Handel med utsläppsrätter är ett nytt styrmedel. Vi har inte facit i förväg, men vi har anledning att tro att det kan vara ett effektivt styrmedel. För att man skall kunna dra några slutsatser och vinna några erfarenheter under den första försöksperioden är det emellertid bäst att renodla systemet så långt det är rimligt. Koldioxidskatten bör bl.a. av detta skäl tas bort för den handlande sektorn.

FlexMex2-delegationen har under hösten arbetat med frågan om huruvida Sverige bör renodla handelssystemet eller använda både handel och koldioxidskatt för den handlande sektorn. Frågan är vilket alternativ som är mest effektivt för att hantera koldioxidutsläppen och hur vi skall rigga ett system för att handeln skall bli ett strategiskt och förhoppningsvis framgångsrikt instrument i kampen för att hejda och minska utsläppen av växthusgaser.

En avveckling av koldioxidskatten på fossila bränslen får inte leda till att de koldioxidneutrala bränslenas konkurrenskraft gentemot fossila bränslen försämras på något område. Ett eventuellt avvecklande av koldioxidskatten måste därför ledsagas av motsvarande åtgärder för att trygga biobränslenas konkurrenskraft.

Kristdemokraterna ansluter sig till principen om att förorenaren skall betala för sina utsläpp. Det vore därför naturligt att ett avskaffande av koldioxidskatten kompenseras med att utsläppsrätterna auktioneras ut i stället för att delas ut gratis. Det är därför beklagligt att direktivet inte medger att mer än 10 % av utsläppsrätterna auktioneras ut för den femårsperiod som börjar den 1 januari 2008. I avvaktan på resultatet av den övergripande analys som skall ske i samband med kontrollstationen år 2004 avstår Kristdemokraterna för närvarande från att föreslå avskaffad koldioxidskatt.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2003/04:31 Riktlinjer för genomförande av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser:

Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att utarbeta och till Europeiska kommissionen överlämna en plan för fördelning av utsläppsrätter (avsnitt 5).

Följdmotioner

2003/04: MJ27 av Catharina Elmsäter-Svärd m.fl. (m):

1. Riksdagen beslutar att tilldelningen av utsläppsrätter skall grundas på de volymer som anges i motionen.
2. Riksdagen beslutar att den period som skall ligga till grund för tilldelning av utsläppsrätter skall vara tio år.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om registerhållning.
4. Riksdagen beslutar avskaffa det nationella klimatmålet i enlighet med vad i motionen anförs.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om elcertifikatssystemet.

2003/04: MJ28 av Erling Wälivaara m.fl. (kd, m, fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Sverige i det fortsatta arbetet med handelssystemet skall verka för att tilldelningen av utsläppsrätter skall ske enligt benchmarkingmetoder baserade på bästa tillgängliga teknik.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att låta den masugnsbaserade stålindustrin ingå i en försöksverksamhet med benchmarking under perioden 2005–2007.

2003/04: MJ29 av Barbro Hietala Nordlund och Kristina Zakrisson (båda s):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att den masugnsbaserade stålindustrin skall ingå i en försöksverksamhet 2005–2007, där fördelningen baseras på ett nationellt program.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om den fördelade mängden utsläppsrätter för ytterligare förbränningsanläggningar.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att torv och utsläppsrätter för torveldning avförs från utsläppssystemet.

2003/04: MJ30 av Lennart Fremling m.fl. (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen bör agera kraftfullt inom EU för att utsläppsrätterna skall auktioneras ut inför perioden 2008–2012.
2. Riksdagen begär att regeringen snarast återkommer till riksdagen med förslag om rimlig fördelning av koldioxidutsläpp mellan transportsektorn, hushållssektorn och den handlande sektorn.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen bör sträva efter att fördelningen av gratis utsläppsrätter baseras på riktmärken, s.k. benchmarking, där det finns tillförlitliga data.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen inte skall skapa någon ny myndighet för administrationen av utsläppsrätter, särskilt som myndighetsuppgifterna kan bli helt annorlunda inför kommande perioder.

2003/04: MJ31 av Sven Gunnar Persson m.fl. (kd):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om den totala tilldelade mängden utsläppsrätter.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utsläpp från torv ej skall tas med i handelssystemet.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om auktionering av maximalt tillåtna mängd utsläppsrätter.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Sverige i det fortsatta arbetet med handelssystemet skall verka för att tilldelning av utsläppsrätter skall ske enligt benchmarkingmetoder baserade på bästa tillgängliga teknik.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att inkludera fler sektorer i handelssystemet fr.o.m. år 2008.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att överväga om den masugnsbaserade stålindustrin kan ingå i en försöksverksamhet med benchmarking under perioden 2005–2007.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om extra tilldelning vid åtgärder som uppenbart minskar utsläppen i den icke-handlande sektorn.

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det inte bör vara möjligt att undanta verksamheter som omfattas av handelssystemet.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utsläppsrätter motsvarande 4 miljoner ton bör avsättas för nytillkomna deltagare.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att de verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd efter den 30 september 2004 bör kunna tilldelas utsläppsrätter på grundval av riktmärken för specifika utsläpp eller bästa möjliga teknik.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att någon ny myndighet för administrationen av handelssystemet med utsläppsrätter ej behöver tillskapas.
12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om avskaffande av koldioxidskatten för den handlande sektorn.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om kvalitetssäkring av statistiken.
14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om avräkning av fördelningen av utsläppsrätter i förhållande till Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet.

2003/04: MJ32 av Roger Tiefensee m.fl. (c):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att Sverige bör verka för att även andra sektorer tillåts ingå i systemet för handel med utsläppsrätter för perioden 2008–2012.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att torv inte skall ingå i systemet för handel av utsläppsrätter för växthusgaser.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om riksdagens bristande möjlighet att påverka den nationella fördelningsplanen.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att verka för att handelssystemet med utsläppsrätter på sikt skall kunna ersätta koldioxidskatten när även andra sektorer inkluderas i systemet samt att tilldelningen av utsläppsrätter inte sker gratis.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att SCB måste förbättra sin miljöstatistik för att möjliggöra ett fungerande handelssystem i framtiden.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2003

2003/04:T564 av Maud Olofsson m.fl. (c):

9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att även transportsektorn skall omfattas av EU:s införande av utsläppsrätter.

2003/04: MJ370 av Catharina Elmsäter-Svärd m.fl. (m):

10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om införande av ett EU-system för handel med utsläppsrätter avseende koldioxid från samtliga energiproduktionsanläggningar av väsentlig storlek.

2003/04: MJ401 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om handel med utsläppsrätter.

2003/04: MJ472 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om handel med utsläppsrätter.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om betydelsen av att överlåtbara utsläppsrätter fördelas genom auktionsförfarande.

2003/04: N342 av Mikael Odenberg m.fl. (m):

16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om handel med utsläppsrätter.

BILAGA 2

Yttrande från annat utskott

Näringsutskottets yttrande 2003/04:NU1y

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 Marrakech 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 ja-

nuari 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 överensstämma 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 fördelning 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 föreslagna 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 ”nyttillkomna 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 snedvrida 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 energiskatte-systemet reformerats. Det är fördelaktigt om det finns endast ett medel för varje mål, anförs 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 elcerti-

fikatssystemet och menade att det skulle komma att skapa möjligheter för en fortsatt utbyggnad av elproduktionen från förnybara energikällor, samtidigt som det skulle stimulera en marknadynamik 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 masugnsbase- rade 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 anføres 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 yrkandena 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 berörda 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 förbränningsanläggningarna.

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.