

Regeringens proposition

2003/04:132

Handel med utsläppsrätter I

Prop.
2003/04:132

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 15 april 2004

Göran Persson

Leif Pagrotsky
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en ny lag om utsläpp av koldioxid införs som innehåller vissa bestämmelser om tillstånd för utsläpp av koldioxid och om tilldelning av utsläppsrätter för koldioxid. Den föreslagna lagen innebär att införandet av ett handelssystem för utsläppsrätter avseende koldioxid för en handelsperiod för i första hand åren 2005–2007 påbörjas. En verksamhetsutövare som omfattas av den föreslagna lagen måste senast den 1 januari 2005 inneha ett tillstånd till att släppa ut koldioxid för att ha rätt att bedriva verksamhet vid anläggningar som medför utsläpp av koldioxid. Utsläppsrätterna kommer att utfärdas efter ansökan om tilldelning för de verksamheter som har tillstånd till att släppa ut koldioxid och som därmed ingår i den s.k. handlande sektorn. Verksamhetsutövaren måste för varje år kunna redovisa tillräckligt antal utsläppsrätter för de utsläpp av koldioxid som gjorts från en anläggning som omfattas av systemet.

Vidare föreslås ändringar i miljöbalken som innebär att villkor om begränsning av koldioxidutsläpp eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp inte får meddelas för de anläggningar som ingår i handelssystemet. Avskaffandet av möjligheten att ställa sådana krav följer direkt av handelssystemets utformning och en dubblering av kraven kan försvåra utvärderingen av styrmedlets effektivitet. Dessutom riskerar konkurrensen att snedvridas om vissa företag i en bransch som ingår i handelssystemet har krav enligt miljöbalken medan andra medlemsländer inte har motsvarande krav för sina motsvarande företag.

Genom förslagen påbörjas ett genomförande av ett EG-direktiv, nämligen direktivet 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (handelsdirektivet). Kompletterande lagförslag rörande framför allt själva handeln med utsläppsrätter avses att läggas fram senare under år 2004. De planerade lagförslagen följer av handelsdirektivet och den fortsatta process som sker inom Europeiska kommissionen med anledning av detta.

Den nya lagen och övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 augusti 2004.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Lagtext.....	6
2.1	Förslag till lag om utsläpp av koldioxid	6
2.2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	11
3	Ärendet och dess beredning.....	13
4	Direktivet om ett system för utsläppshandel	14
4.1	Bakgrund.....	14
4.2	Handelsdirektivets närmare innebörd	15
4.3	Det fortsatta lagstiftningsarbetet	18
5	Regeringens förslag till lag om utsläpp av koldioxid.....	19
5.1	Verksamhetskategorier och anläggningstyper som omfattas av handelssystemet.....	20
5.2	Tillstånd till utsläpp av koldioxid	22
5.2.1	Ändringar i verksamheten.....	24
5.2.2	Återkallelse av tillstånd	26
5.3	Tilldelning av utsläppsrätter	26
5.3.1	Allmänt om den nationella fördelningsplanen.....	26
5.3.2	Tilldelning enligt den nationella fördelningsplanen.....	28
6	Organisation	29
6.1	Tillståndsförfarandet	29
6.2	Tilldelningsförfarandet	30
7	Påföljder, tillsyn och överklagande	31
8	Ändring i miljöbalken.....	34
8.1	Koldioxidutsläpp och fossilt bränsle.....	34
8.2	Krav på energieffektivitet och förnybart bränsle	35
9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	35
10	Konsekvensanalys	36
10.1	Förslagets syfte	36
10.2	Övergripande ekonomiska konsekvenser	37
10.3	Konsekvenser för små och medelstora företag	37
10.4	Övriga konsekvenser.....	39
11	Författningskommentarer	40
11.1	Förslag till lag om utsläpp av koldioxid	40
	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken	50
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Handla för bättre klimat – tillstånd och tilldelning, m.m. (SOU 2003:120).....	66
Bilaga 2	Utredningens lagförslag.....	77
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	88
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	89
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	96

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 2004.....	107	Prop. 2003/04:132
Rättsdatablad.....	108	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2003/04:132

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om utsläpp av koldioxid,
2. lag om ändring i miljöbalken (1998:808).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om utsläpp av koldioxid

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser om tillstånd till utsläpp av koldioxid och om tilldelning av utsläppsrätter för tidsperioden 2005–2007.

2 § I denna lag förstås med

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

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

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

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

2 kap. Tillstånd till utsläpp av koldioxid

1 § Efter utgången av år 2004 får utsläpp av koldioxid inte ske utan tillstånd enligt denna lag, om utsläppet sker från

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

2. mineraloljeraffinaderi,

3. koksverk,

4. anläggning för produktion eller bearbetning av järnmetaller,

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

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

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

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

Regeringen får också föreskriva att om samma verksamhetsutövare utövar flera verksamheter inom samma sektor och inom samma anläggning eller på en och samma plats, skall dessa verksamheters produktionskapacitet räknas samman.

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

3 § Frågor om tillstånd till utsläpp av koldioxid prövas av den tillståndsmyndighet som regeringen bestämmer efter ansökan av verksamhetsutövaren.

En ansökan skall innehålla uppgifter om

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

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

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

Ett tillstånd får avse en del av en anläggning.

6 § Ett tillstånd till utsläpp av koldioxid skall förenas med villkor om att utsläppen skall övervakas genom beräkning eller mätning.

Tillståndet skall också förenas med villkor om rapporteringen. Denna skall för varje anläggning innehålla

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

Tillståndet skall även förenas med villkor om skyldighet att överlämna utsläppsrätter motsvarande gjorda utsläpp för annullering i enlighet med bestämmelser i handelsdirektivet.

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

7 § Verksamhetsutövaren skall till tillståndsmyndigheten omedelbart anmäla varje planerad förändring av anläggningens eller verksamhetens

art eller funktion och varje utvidgning av anläggningen eller verksamheten, om ändringen eller utvidgningen kan påverka utsläppen av koldioxid.

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

8 § Tillståndsmyndigheten skall pröva om en förändring eller utvidgning av anläggningen eller verksamheten eller om ett byte av verksamhetsutövare gör det nödvändigt att förena tillståndet med ändrade eller nya villkor om övervakning och rapportering. Om myndigheten finner att ändrade eller nya villkor behövs och de förutsättningar som anges i 4 § är uppfyllda, skall myndigheten ersätta det tidigare tillståndet med ett nytt tillstånd.

9 § Tillståndsmyndigheten får återkalla ett tillstånd till utsläpp av koldioxid om

1. ett villkor som tillståndet är förenat med inte har följts och avvikelserna är av allvarlig art,
2. erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning saknas, eller om
3. en ny verksamhetsutövare inte uppfyller de krav som följer av 4 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag.

3 kap. Tilldelning av utsläppsrätter

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

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

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

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

2 § Varje utsläppsrätt medför rätt att släppa ut ett ton koldioxid under en fastställd period i enlighet med bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen.

3 § Regeringen skall meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter, grundade på den nationella fördelningsplan som avses i artikel 9 i handelsdirektivet.

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

4 kap. Tillsyn

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

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

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

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

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.

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

5 kap. Straffbestämmelser

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

1. driver verksamhet som medför utsläpp av koldioxid utan att inneha tillstånd enligt denna lag,

2. lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter om övervakning och rapportering i en ansökan om tillstånd enligt 2 kap.,

3. underlåter att göra anmälan enligt 2 kap. 7 §, eller

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

I ringa fall döms inte till ansvar.

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

3 § Den som överträtt ett vitesföreläggande får inte dömas till ansvar enligt denna lag för den gärning som omfattas av föreläggandet.

6 kap. Överklagande

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

2 § Beslut om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. och begäran eller förelägganden enligt 4 kap. 2 eller 3 §§ som förenats med vite får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prop. 2003/04:132

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3 § Övriga beslut enligt denna lag får inte överklagas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2004.

2. Om en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. kommit in till tillståndsmyndigheten men ärendet inte avgjorts före den 1 januari 2005, får myndigheten besluta att utsläpp av koldioxid tills vidare får ske trots att tillståndsfrågan inte slutligt har avgjorts. Ett sådant beslut skall förenas med villkor om rapportering av utsläpp och om överlämnande av utsläppsrätter.

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken
dels att 16 kap. 2 § och 26 kap. 9 § skall ha följande lydelse,
dels att det i balken skall införas en ny paragraf, 24 kap 15 §, och
närmast före denna paragraf en ny rubrik av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

2 §

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

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

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

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

Villkor om utsläpp av koldioxid

24 kap.

15 §

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

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

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

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

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

I fråga om verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:000) om utsläpp av koldioxid får inte beslutas förelägganden om begränsning av koldioxidutsläpp eller förelägganden som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2004.

Den 23 oktober 2001 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till direktiv om handel med utsläppsrätter inom EU (KOM 2001/581). Den 22 juli 2003 antog Europaparlamentet och rådet direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser¹ (handelsdirektivet), *bilaga 1*.

I propositionen *Sveriges klimatstrategi* (prop. 2001/02:55) redovisade regeringen sin avsikt att göra nödvändiga förberedelser för en svensk tillämpning av Kyotoprotokollets s.k. flexibla mekanismer. Dessa utgörs av handel med utsläppsrätter, gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Förberedelserna skulle bl.a. avse ett internationellt och ett nationellt system för handel med utsläppsrätter samt beakta utvecklingen inom EU och i synnerhet Östersjöområdet. Regeringen redovisade sin avsikt att ha ett nationellt system på plats senast år 2005.

I juli 2001 beslöt regeringen om direktiv till en delegation med parlamentarisk sammansättning i syfte att utarbeta ett förslag till ett svenskt system och ett regelverk för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer (dir. 2001:56). Delegationen tog namnet FlexMex2-utredningen. Den 4 juni 2003 lämnade utredningen sitt första delbetänkande *Handla för bättre klimat* till regeringen (SOU 2003:60).

Den 4 december 2003 presenterade regeringen sina riktlinjer för genomförandet av direktivet i Sverige i propositionen *Riktlinjer för genomförande av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter med växthusgaser* (prop. 2003/04:31). Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen den 10 mars 2004 (bet. 2003/04:MJU11, rskr. 2003/04:150).

Den 5 december 2003 lämnade FlexMex2-delegationen sitt andra delbetänkande *Handla för bättre klimat – tillstånd och tilldelning m.m.* (SOU 2003:120). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 2*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 3*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Näringsdepartementet (N2003/4470/ESB). Ett remissmöte över detta betänkande med inbjudna deltagare från remissinstanserna hölls den 15 januari 2004.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 18 mars 2004 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag som finns i *bilaga 5*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 6*. Lagrådet har föreslagit vissa justeringar och regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådets förslag och synpunkter. Dessutom har redaktionella ändringar gjorts i lagtexten. Regeringen behandlar Lagrådets synpunkter i avsnitten 4.3, 5.2, 7 och 8.1, samt i författningskommentarerna.

¹ EUT L275, 13.10.2003, s. 32 (Celex 32003L0087).

4.1 Bakgrund

I maj 2000 presenterade Europeiska 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 kommissionen en grönbok om handel med utsläppsrätter för växthusgaser.² 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 om handel med utsläppsrätter för växthusgaser 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/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

Syftet med direktivet är att bidra till Europeiska unionens klimatmål och åtagande under Kyotoprotokollet, om att på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser med åtta procent fram till perioden 2008–2012 jämfört med utsläppen år 1990. Vidare framgår att direktivets syfte är att bidra till ett effektivare åtagande genom en effektiv europeisk marknad för utsläppsrätter för växthusgaser med minsta möjliga försvagning av ekonomisk utveckling och sysselsättning.

Enligt direktivet kan handel med utsläppsrätter starta den 1 januari 2005. Den nu aktuella handelsperioden gäller för åren 2005 till 2007 och utgör en försöksperiod inför Kyotoprotokollets första åtagandeperiod 2008–2012. Systemet skall omfatta vissa verksamheter angivna i bilaga till direktivet och skall under perioden 2005–2007 endast omfatta utsläpp av koldioxid. Medlemsländerna ges viss möjlighet att utöka systemet nationellt.

Regeringen presenterade i sin proposition 2003/04:31, *Riktlinjer för genomförande av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser*, riktlinjerna för genomförandet av direktivet i svensk lagstiftning samt föreslog att riksdagen bemyndigar regeringen att utarbeta och till Europeiska kommissionen överlämna en plan för fördelning av utsläppsrätter den 31 mars 2004. Riksdagen beslutade den 10 mars 2004 i enlighet med propositionen (bet. 2003/04:MJU11, rskr. 2003/04:150).

² Grönbok om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen, KOM (2000)87, den 8 mars 2000.

Av nämnda proposition framgår att regeringen avser att lämna förslag till lagstiftning för ett svenskt handelssystem under år 2004. Föreliggande förslag utgör ett steg i denna process där direktivets regler rörande tillstånd och tilldelning av utsläppsrätter genomförs i svensk lagstiftning.

4.2 Handelsdirektivets närmare innebörd

Den 22 juli 2003 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (handelsdirektivet), se bilaga 1. Av direktivets artikel 1 framgår att direktivets syfte är att på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser inom gemenskapen.

I artikel 2 anges tillämpningsområdet. Direktivet skall tillämpas på utsläpp från verksamheter vilka anges i direktivets bilaga I och utan att det påverkar tillämpning av krav enligt direktiv 96/61/EG, det s.k. IPPC-direktivet. De verksamhetskategorierna som räknas upp i direktivets bilaga I är energisektorn, produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustrin samt vissa industriella anläggningar för framställning av pappersmassa, papper och papp. Verksamheterna omfattas för utsläpp av växthusgasen koldioxid, men direktivets tillämpningsområde omfattar även övriga växthusgaser enligt direktivets bilaga II (metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkolväten och svavelhexafluorid). Av direktivets preambel framgår att gemenskapens system får utökas till att omfatta andra växthusgaser än koldioxid från år 2008, samt att medlemsstaterna får införa nationella system för handel från andra verksamheter än de som anges i direktivets bilaga I. De närmare förutsättningarna framgår av direktivets artikel 24.

Artikel 3 innehåller ett antal definitioner.

Artiklarna 4–8 behandlar förfarandet kring tillstånd för utsläpp av växthusgaser. Av artikel 4 framgår att efter den 1 januari 2005 krävs tillstånd utfärdat av behörig myndighet för att bedriva verksamhet vid en anläggning som omfattas av direktivets bilaga I och som, enligt samma bilaga, resulterar i utsläpp av koldioxid. De uppgifter som skall redovisas vid en ansökan om tillstånd anges i artikel 5. Ansökan skall innehålla uppgifter om anläggningen och de verksamheter som bedrivs, inklusive den teknik som används, använda råvaror och insatsvaror som sannolikt kan generera koldioxid, anläggningens utsläppskällor samt planerade åtgärder för att övervaka och rapportera utsläpp. Till ansökan skall bifogas en icke-teknisk sammanfattning av innehållet. Artikel 6 behandlar villkor och innehåll för tillståndet för utsläpp av växthusgaser. Tillstånd till utsläpp av växthusgaser skall utfärdas om verksamhetsutövaren anses kunna övervaka och rapportera utsläppen. Övervakningskraven skall framgå av tillståndet. Av artikeln följer också att tillståndet kan avse en anläggning helt eller delvis, samt en eller flera anläggningar på samma plats med samma verksamhetsutövare.

Av artikel 7 följer att förändringar av anläggningens art eller funktion kan medföra att tillståndet till utsläpp måste förnyas. Det åligger verksamhetsutövaren att anmäla sådana förändringar till behörig

myndighet. Artikeln anger också att nytt tillstånd erfordras när en ny verksamhetsutövare tar över ansvaret för verksamheten. Av artikel 8 följer att prövningen i tillståndsgivningen skall samordnas med de krav som följer av direktiv 96/61/EG (IPPC-direktivet). För Sveriges vidkommande motsvaras detta av vad som följer av miljöbalken (1998:808).

Direktivets artiklar 9–13 reglerar förfarandet med fördelning, utfärdande och annullering av utsläppsrätterna. I artikel 9 anges att varje medlemsland skall upprätta en nationell fördelningsplan över hur det sammanlagda antalet utsläppsrätter föreslås fördelas för handelsperioden. Av direktivets bilaga III framgår de kriterier som varje medlemsland skall följa vid upprättandet av planen. Europeiska kommissionen har även tagit fram vägledande riktlinjer för hur dessa kriterier bör tolkas.³ De nationella fördelningsplanerna som avser handelsperioden den 1 januari 2005 – 31 december 2007 skall lämnas in senast den 31 mars 2004 till Europeiska kommissionen för bedömning. De tillträdande medlemsländerna har ytterligare en månad på sig för att lämna in planerna för bedömning. Kommissionen har tre månader på sig att besluta om planerna, helt eller delvis, skall avslås. I fråga om fördelningsmetod av utsläppsrätterna anges i artikel 10 att medlemsländerna skall fördela minst 95 procent av det totala antalet utsläppsrätter gratis för försöksperioden åren 2005–2007. För nästkommande handelsperiod med start år 2008, skall minst 90 procent fördelas gratis. Tidtabellen framgår av artikel 11. Medlemsländerna skall fatta beslut om det sammanlagda antalet utsläppsrätter som finns att fördela för perioden från 2005 samt om fördelningen för varje anläggning som omfattas. Beslutet skall fattas senast den 30 september 2004 och skall grundas på den nationella fördelningsplanen med hänsyn tagen till behovet av fördelning till nya deltagare samt till allmänhetens synpunkter. Artikeln behandlar också motsvarande bestämmelser för den nästkommande handelsperioden från år 2008. Avslutningsvis anges att utsläppsrätterna skall utfärdas proportionellt senast den 28 februari varje år under handelsperioden. Av artikel 12 följer de krav som ställs på medlemsstaterna för att möjliggöra överlåtelser av utsläppsrätterna inom och utom gemenskapen med vidhängande krav på ömsesidigt godkännande. Dessutom skall medlemsstaten se till att det, jämfört med faktiska utsläpp, erforderliga antalet utsläppsrätter överlämnas för annullering varje år. I artikel 13 föreskrivs utsläppsrätternas giltighetstid. Utsläppsrätterna skall vara giltiga för den handelsperiod som de utfärdats och inom fyra månader därefter skall den behöriga myndigheten annullera utsläppsrätterna.

Artikel 14 är riktad till kommissionen och anger att riktlinjer för rapportering och övervakning av utsläpp av växthusgaser skall utfärdas

³ Se Meddelande, KOM (2003)830 slutlig, 07/01/2004, om ”Guidance to assist Member States in the implementation of the criteria listed in Annex III to Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, and on circumstances under which force majeure is demonstrated”.

senast den 30 september 2003. Principerna för riktlinjerna framgår av handelsdirektivets bilaga IV.⁴

Verksamhetsutövarna som omfattas av handelssystemet skall rapportera sina utsläpp till den behöriga myndigheten varje år. Rapporterna skall kontrolleras i enlighet med kriterierna i bilaga V. Av artikel 15 följer vidare att en rapportering som bedömts otillfredsställande skall leda till överlåtelseförbud av utsläppsrätter så länge ingen godkänd rapport föreligger.

Av artikel 16 framgår att medlemsstaten skall fastställa effektiva, proportionella och avskräckande påföljder för överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits enligt direktivet. Namnen på verksamhetsutövare som bryter mot kraven om överlämnade av tillräckligt många utsläppsrätter skall offentliggöras. Dessutom skall en avgift på 40 euro betalas för varje ton koldioxidekvivalenter som släppts ut från anläggningen och som verksamhetsutövaren inte kan överlämna utsläppsrätter för. För kommande handelsperioder får beloppet höjas till 100 euro.

Av artiklarna 17 och 18 följer att behöriga myndigheter skall utses av medlemsstaten samt att rapportering och beslut i enlighet med direktivet skall göras tillgängliga för allmänheten såsom följer av direktivet 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation.

Ett register skall upprättas för redovisning av olika handhavanden med utsläppsrätterna. Enligt artikel 19 åligger det varje medlemsstat att bygga upp ett sådant register, men administrationen kan samordnas med andra medlemsstater inom ramen för den förordning om register som kommissionen skall utarbeta. Kommissionen skall utse en central förvaltare för att handha gemenskapens transaktionsförteckning (artikel 20).⁵

Det åligger medlemsstaterna att rapportera om tillämpningen av direktivet enligt artikel 21. Den första rapporten skall inges den 30 juni 2005. Kommissionen skall därefter i sin tur sammanställa en gemenskapens rapport om handelsdirektivets tillämpning samt främja informationsutbytet mellan medlemsstaterna angående gjorda erfarenheter.

Av artiklarna 22 och 23 följer att den s.k. övervakningskommittén som inrättats enligt direktiv 93/389/EG också får ett visst mandat avseende handelsdirektivet samt hur ändringar av handelsdirektivets bilaga III får göras.⁶

Enligt artikel 24 har medlemsstaterna möjlighet att från år 2005 ensidigt låta handelssystemet omfatta anläggningar vars kapacitet understiger de kapacitetsgränser som anges i handelsdirektivet på sätt som anges (s.k. opt-in). Från år 2008 får medlemsstaterna under vissa villkor även ensidigt vidga systemet till att omfatta andra sektorer och

⁴ Se också Kommissionens beslut, K (2004)130 slutlig, 29/01/2004, om riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

⁵ För närvarande föreligger endast ett utkast till förslag till ”förordning om ett standardiserat och säkert system av register” till grund för medlemsstaternas överväganden.

⁶ Se också KOM (2003)51, 05/02/2003, med förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en övervakningsmekanism för utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och genomförande av Kyotoprotokollet.

växthusgaser. Av artikel 25 följer vidare att det är möjligt att koppla handelssystemet till vissa motsvarande system utanför gemenskapen.

Artikel 26 föranstaltar om vissa ändringar av direktivet 96/91/EG, det s.k. IPPC-direktivet, bl.a. medges medlemsstaterna rätt att undanta anläggningar som ingår i handelssystemet från vissa krav på energieffektivitet.

Medlemsstaterna har, enligt artikel 27, även möjlighet att under vissa förutsättningar och efter godkännande av kommissionen undanta vissa anläggningar från handelssystemet under perioden 2005–2007 (s.k. opt-out). En särskild garanti krävs i sådant fall om att konkurrensen inte snedvrids.

Den möjlighet som finns för verksamhetsutövarna i handelssystemet att bilda sammanslutningar (s.k. pooling) efter hörande av kommissionen regleras av artikel 28. Där framgår vidare bl.a. de krav som ställs på den utsedda förtroendemannen samt hur rapporteringskraven ska uppfyllas.

Enligt artikel 29 ges medlemsstaterna en möjlighet att utfärda ytterligare icke-överlåtbara utsläppsrätter till vissa anläggningar ifall extraordinära omständigheter, s.k. force majeure, inträder. Kommissionen åläggs enligt samma artikel att utarbeta riktlinjer för när sådana förhållanden skall anses föreligga.⁷

Av artikel 30 följer dels kommissionens skyldigheter ifråga om översyn av direktivet samt den rapport om vunna erfarenheter som skall sammanställas i tid för nästkommande handelsperiod, dels möjligheten att använda de s.k. projektbaserade mekanismerna (gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling) tillsammans med handelssystemet.⁸

Artiklarna 31 och 32 behandlar genomförande och ikraftträdande av direktivet.

Som framgått innebär de lagförslag som läggs fram här visserligen att stora delar av handelsdirektivet genomförs i svensk rätt, men den föreslagna regleringen har ändå som ett något inskränkt syfte att reglera tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter i samordning med miljöbalkens regler för tillstånd till utsläpp.

4.3 Det fortsatta lagstiftningsarbetet

Inom Europeiska kommissionen fortgår arbetet med förtydligande av direktivet genom riktlinjer och råd samt med kompletterande regelverk, bl.a. en förordning om register för utsläppsrätterna, vilken blir direkt tillämplig i medlemsstaterna. Till följd av detta har FlexMex2-utredningen inte haft möjlighet att lämna ett fullständigt förslag till lagstiftning för genomförandet av direktivet. För att möjliggöra ett komplett genomförande av handelsdirektivet i Sverige till den 1 januari 2005 avses genomförandet av direktivet därför ske etappvis. *Lagrådet*

⁷ Se Meddelandet KOM (2003)830 slutlig, 07/01/2004, angivet ovan fotnot nummer 3.

⁸ Jfr KOM (2003)403 slutlig, 23/07/2003, med förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektmekanismer (det s.k. länkdirektivet).

har framfört synpunkter att ett stegvist genomförande av direktivet är otillfredsställande bl.a. för den praktiska tillämpningen. Synpunkterna överensstämmer i allt väsentligt med regeringens principiella inställning men handelsdirektivets utformning och den fortsatta processen inom EG lämnar inget utrymme för något annat tillvägagångssätt. Föreliggande lagförslag reglerar huvudsakligen tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter. Enligt handelsdirektivet skall beslut om tilldelning fattas senast den 30 september 2004 och beslut om tillstånd skall fattas senast den 31 december 2004.

Som redovisats i propositionen 2003/04:31 om riktlinjer för genomförandet av handelsdirektivet, avser regeringen att utveckla regelverket i takt med den process som sker inom Europeiska kommissionen, exempelvis i fråga om förordning om register, och återkomma till riksdagen senare under år 2004. De frågor som då kommer att behandlas omfattar bl.a. utfärdandet av utsläppsrätterna. Enligt direktivet skall ett proportionellt antal av det sammanlagda antalet utsläppsrätter som fastställts med ledning av den nationella fördelningsplanen utfärdas senast den 28 februari varje år under perioden, med start den 28 februari 2005. Vidare kommer reglering av skatterättsliga och bokföringsmässiga frågor att behandlas senare. Dessutom kommer reglering av register över utsläppsrätterna, kraven vid rapportering och verifiering av utsläppsrätterna, samt sanktioner i händelse av bristande uppfyllelse av handelssystemets förpliktelser att behandlas. De kommande reglerna syftar också delvis framåt mot nästa handelsperiod åren 2008–2012 i enlighet med handelsdirektivets utformning. Någon reglering av själva handeln med utsläppsrätterna kommer däremot inte att ske. Parterna får själva organisera marknadsplatsen.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen under hösten 2004 med ytterligare förslag till lagstiftning.

5 Regeringens förslag till lag om utsläpp av koldioxid

Regeringens förslag: Genomförandet av handelsdirektivet sker etappvis.

En särskild lag införs för att reglera tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Sex remissinstanser har yttrat sig. *Naturvårdsverket*, *Miljöbalkskommittén*, *Naturskyddsföreningen*, *Svea hovrätt* *Miljööverdomstolen* och *Vänerborgs tingsrätt* *Miljödomstolen* tillstyrker förslaget med en särskild lag i vart fall i inledningsskedet, men bl.a. *Naturvårdsverket* anser att frågan om lagen på sikt skall inarbetas i miljöbalken bör utredas vidare.

Skälen för regeringens förslag: I avsnitt 4 ges en beskrivning av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG 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).

Handelsdirektivet innebär att en handel med utsläppsrätter inom EU kan ske. Regler skapas för uppbyggnad av ett långsiktigt system med en försöksperiod under åren 2005–2007. Enligt handelssystemet skall varje medlemsstat senast tre månader före handelsperiodens början den 1 januari 2005, bestämma det sammanlagda antal utsläppsrätter som den kommer att fördela för perioden och fördelningen av utsläppsrätterna till berörda verksamhetsutövare för varje anläggning. Beslutsunderlaget utgörs av den nationella fördelningsplan som varje medlemsstat skall lämna in till Europeiska kommissionen för bedömning senast den 31 mars 2004. Planen skall i sin tur vara grundad på vissa kriterier som läggs fast i direktivet.⁹

Med föreliggande lagförslag genomförs dessa bestämmelser nu i svensk lagstiftning.

Av avsnitt 4 framgår att det pågår arbete med kompletterande regelverk och förtydliganden av handelsdirektivet inom Europeiska kommissionen i samarbete med medlemsstaterna. Ett exempel på detta är arbete med en förordning om register (jfr direktivets artikel 19) som kommissionen skall anta för att införa ett standardiserat system av register över utsläppsrätterna. Regelverk rörande bl.a. innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter beror av bestämmelserna i denna förordning. För att genomföra handelsdirektivets bestämmelser inom ovan nämnda tidsramar, måste genomförandet ske etappvis. Regeringen avser, som förut nämnts, att återkomma till riksdagen senare under 2004 med förslag till regelverk i takt med den fortsatta utvecklingen inom EU.

Föreliggande lagförslag innebär att en särskild lag om utsläpp av koldioxid som reglerar tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter införs. Regeringen anser att den föreslagna lagen i nuläget inte skall inarbetas i miljöbalken. Detta särskilt med anledning av att handelsperioden 2005–2007 utgör en försöksperiod inför Kyotoprotokollets handelsperiod och att förändringar i det gemenskrättsliga regelverkets utformning kan förutses. Regeringen avser att inför nästkommande handelsperiod åren 2008–2012 överväga om ett inarbetande i miljöbalken är lämpligt. Nu läggs förslag fram som syftar till anpassning av miljöbalken i de delar som är nödvändiga för att påbörja handelssystemets införande i Sverige. Dessa ändringar behandlas i avsnitt 8.

5.1 Verksamhetskategorier och anläggningstyper som omfattas av handelssystemet

Regeringens förslag: Det svenska handelssystemet skall avse de verksamhetskategorier som omfattas av handelsdirektivets bilaga I, och som släpper ut koldioxid.

⁹ Se också ovan fotnot 3.

Handelssystemet utvidgas till att omfatta vissa förbränningsanläggningar under de kapacitetsgränser som anges i handelsdirektivets bilaga I.

Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka kapacitetsgränser som skall gälla för andra verksamhets kategorier.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flera instanser framför önskemål om tydligare reglering i lagen. *SSAB* påpekar särskilt att det råder oklarhet om tolkningen av definition av förbränningsanläggning.

Skälen för regeringens förslag: Handelsdirektivets och därmed den föreslagna lagens tillämpningsområde omfattar den s.k. handlande sektorn. Denna utgörs av de verksamhets kategorier som anges i handelsdirektivets bilaga I:

1. energisektorn (a. förbränningsanläggningar med en tillförd effekt på mer än 20 MW, med undantag för anläggningar för hantering av farligt avfall och kommunalt avfall, b. mineraloljeraffinaderier och c. koksverk),

2. produktion och bearbetning av järnmetaller (anläggningar för rostning och sintring av metallhaltig malm, inklusive svavelhaltig malm, anläggningar för tackjärns- eller ståltillverkning (primär- eller sekundärsmältning) inklusive stränggjutning, med en kapacitet som överstiger 2,5 ton per timme),

3. mineralindustrin (anläggningar för produktion av cementklinker i roterugn med en produktionskapacitet som överstiger 500 ton per dygn, eller av kalk i roterugn med en produktionskapacitet som överstiger 50 ton per dygn eller i andra typer av ugnar med en produktionskapacitet som överstiger 50 ton per dygn, anläggningar för produktion av glas, inklusive sådana som är avsedda för tillverkning av glasfibrer, med en smältningskapacitet som överstiger 20 ton per dygn, anläggningar för tillverkning av keramiska produkter genom bränning, i synnerhet takpannor, tegel, eldfast sten, kakel, stengods eller porslin med en produktionskapacitet som överstiger 75 ton per dygn och/eller en ugnskapacitet som överstiger 4 m³ och med en sättningsdensitet på mer än 300 kg/m³),

4. annan verksamhet (dvs. industriella anläggningar för framställning av pappersmassa av trä eller andra fibermaterial, samt papper och papp där produktionskapaciteten överstiger 20 ton per dygn).

Verksamheterna omfattas i den mån de släpper ut koldioxid. Detta gäller även anläggningar som helt eller delvis använder biobränslen. Det följer av handelsdirektivets artikel 24 att Sverige kan välja att från 2005 inkludera anläggning vars kapacitet understiger de kapacitetsgränser som anges i handelsdirektivets bilaga I. Regeringen har tidigare redovisat sin åsikt att anläggningar som har en kapacitet som understiger 20 MW skall inkluderas om de är anslutna till ett fjärrvärmenät med en total effekt över 20 MW.¹⁰ Utvidgningen innebär att även vissa anmälningspliktiga anläggningar (C-anläggningar) omfattas av handelssystemet. Det gäller värmeverk inom ett fjärrvärmenät med samma ägare och där ett eller flera

¹⁰ Prop. 2003/04:31 Riktlinjer för genomförande av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsätter för växthusgaser (riktlinjepropositionen).

av verken har en kapacitet understigande 20 MW. I övrigt skall inga andra anläggningar under de angivna kapacitetsgränserna inkluderas. För kommande handelsperioder kan andra överväganden göra sig gällande.

Från år 2008 får medlemsstaterna under vissa villkor inkludera både fler verksamhetskategorier och utsläpp av andra växthusgaser än koldioxid¹¹ i den handlande sektorn. Några remissinstanser har lämnat synpunkter om att transportsektorn skall inkluderas i handelssystemet.

Det följer av artiklarna 9 och 11 i handelsdirektivet att den nationella fördelningsplanen och senare beslut om tilldelning av utsläppsrätter skall avse enskilda anläggningar. Regeringen bör bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om vilka enskilda anläggningar som skall omfattas av handelssystemet inom den ram som anges i handelsdirektivets bilaga I. Det kan där finnas anledning att närmare ange hur förbränningsanläggningar skall omfattas av systemet. Som utredningen redogör för tillämpas olika definitioner av EU:s medlemsstater i deras tolkning av det s.k. IPPC-direktivet (96/61/EG). Regeringen anser att den definition som annars tillämpas i svensk rätt med avseende på det direktivet också skall gälla i tolkningen av förevarande direktiv. En sådan tolkning skulle också stämma med den utformning som miljöbalken och närslutande reglering fått med anledning av genomförandet av IPPC-direktivet.

Det följer också av handelsdirektivets artikel 27 att medlemsstaterna kan medge tillfälliga undantag för vissa anläggningar som annars skulle omfattas av gemenskapens system (s.k. opt-out). Som tidigare redovisats i riktlinjepropositionen förbehåller sig regeringen en sådan möjlighet till dispens.

5.2 Tillstånd till utsläpp av koldioxid

Regeringens förslag: Från och med den 1 januari 2005 krävs tillstånd till utsläpp av koldioxid för anläggningar som omfattas av handelssystemet. Tillståndsfrågor prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

För att få tillstånd krävs att erforderliga tillstånd enligt miljölagstiftningen finns och att verksamhetsutövaren visar att övervakning och rapportering av utsläppen kommer att ske på ett tillförlitligt sätt. Tillståndet skall förenas med villkor om detta. I tillståndet skall också anges villkor om överlämnande av utsläppsrätter för annullering.

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

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Instanserna instämmer i huvudsak. *Svea hovrätt Miljööverdomstolen* påpekar att ett förbud mot att driva verksamhet

¹¹ De växthusgaser som anges i handelsdirektivets bilaga II är koldioxid, metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkolväten och svavelhexafluorid.

vidare utan tillstånd skall framgå av lagen. *Svea hovrätt Miljööverdomstolen* och *Stockholms tingsrätt Miljödomstolen* anser att samtliga krav för tillstånd bör framgå direkt av lagtexten.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 4 i handelsdirektivet åligger det medlemsstaterna att se till att ingen verksamhet bedrivs vid sådana anläggningar som omfattas av direktivets bilaga I och som resulterar i utsläpp av koldioxid, såvida inte tillstånd till sådana utsläpp beviljats. Det föreligger således en skyldighet för de verksamhetsutövare som omfattas av handelssystemet att inneha sådant tillstånd för verksamheten.

En allmän förutsättning för att kunna beviljas tillstånd till utsläpp av koldioxid är att erforderliga miljötillstånd enligt miljöbalken eller enligt äldre miljölagstiftning har beviljats. För verksamheter som endast är anmälningspliktiga enligt miljöbalken eller som erhållit dispens från skyldigheten att ansöka om tillstånd föreligger dock inget tillståndskrav enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning. För sådana verksamheter krävs därför endast tillstånd enligt denna lag. En utsläppsrätt fyller två funktioner inom handelssystemet, dels att berättiga innehavaren till utsläpp av koldioxid, dels att kunna överlåtas.

För dem som deltar i handelssystemet och som initialt tilldelas utsläppsrätter sker det under förutsättning att verksamheten skall fortsätta att bedrivas. Vid tilldelningen krävs att verksamhetsutövaren innehar tillstånd till utsläpp av koldioxid. Kravet om erforderliga tillstånd enligt miljölagstiftningen gäller naturligtvis även för nya deltagare i handelssystemet. Med nya deltagare menas varje anläggning som inte är tagen i drift vid den tidpunkt då den nationella fördelningsplanen överlämnas till Europeiska kommissionen men som därefter meddelats tillstånd till utsläpp av koldioxid, samt varje anläggning som meddelats förnyat tillstånd på grund av en ändring av anläggningens art, funktion eller utvidgning av anläggningens verksamhet. Med det sistnämnda avses expansion av verksamheten och inte ökat kapacitetsutnyttjande av anläggningen.

För att kunna beviljas tillstånd till utsläpp av koldioxid krävs av verksamhetsutövarna att de kan visa att övervakning och rapportering av utsläppen kan ske på ett tillförlitligt sätt. Det anges i handelsdirektivets artikel 6 att tillståndet skall innehålla de krav som kommer att ställas för att övervaknings- och rapporteringskrav skall vara uppfyllda. Av direktivets bilaga IV framgår vissa principer för övervakningen och rapporteringen. Enligt artikel 14 skall EG-kommissionen anta närmare riktlinjer för detta. Sådana riktlinjer antogs genom kommissionens beslut den 29 januari 2004 om bindande riktlinjer.¹² Utredningen föreslog att delar av direktivets bilaga IV skall tas in i lagen. Detta är enligt regeringens mening inte lämpligt eftersom kraven i bilagan inte passar för samtliga verksamheter och vissa av kraven är dessutom alternativa beroende på vilken verksamhet som avses. Med hänsyn till detta, men främst till det nya beslut från kommissionen som nu föreligger, bör regeringen, eller den eller de myndigheter som regeringen bestämmer,

¹² Se Kommissionens beslut K(2004)130 slutlig, 29/01/2004, om riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

bemyndigas att utarbeta föreskrifter för rapportering och övervakning på sätt som utredningen föreslagit. *Lagrådet* har föreslagit en mer detaljerad utformning av bemyndigandet, vilket kan uppfattas som en begränsning jämfört med EG-kommissionens riktlinjer. I lagtexten bör istället anges mer generellt vad övervakningen och rapporteringen skall avse. De kommande föreskrifterna får mer utförligt behandla metodval och sätt för olika beräkningar som kan tillåtas, vilka krav som skall ställas vid mätning samt formen för kontroll och innehållet i rapporteringen, till exempel i fråga om ackrediterade kontrollörer.

Verksamhetsutövarna för de anläggningar som omfattas av handelssystemet skall senast 31 mars varje år rapportera sina utsläpp. Enligt handelsdirektivets regler skall berörda företag och anläggningar en månad senare, den 30 april, kunna visa upp ett innehav av utsläppsrätter som motsvarar anläggningarnas faktiska utsläpp under föregående år. Företagens rapportering för försöksperioden inleds år 2006. Särskilda påföljder skall bidra till att handelsreglerna följs. Om enskilda företag inte överlämnar utsläppsrätter motsvarande deras faktiska utsläpp skall de betala en särskild sanktionsavgift. Kravet på att lämna in utsläppsrätter för dessa överskjutande utsläpp kvarstår även efter det att straffavgiften betalats. Regeringen avser att återkomma med förslag om reglering av överlämnande och annullering av utsläppsrätter (se avsnitt 4.3). En skyldighet att överlämna utsläppsrätter för annullering bör ändå framgå av de tillstånd till utsläpp av koldioxid som ges enligt den föreslagna lagen. Lagtexten bör redan nu innehålla krav på tillståndsmyndigheten att förena tillstånden med villkor om detta. Tillstånden kommer nämligen i flertalet fall att beslutas innan den kommande lagen kan träda i kraft.

De krav som ställs på en ansökan framgår av handelsdirektivets artikel 5. Utredningen har i denna del inte lämnat något detaljerat förslag, men i likhet med flera remissinstanser ser regeringen fördelar med att inkludera direktivets text direkt i författning. Föreskrifter kommer att meddelas av regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, om ansökans utformning, anvisningar för innehållet samt rutiner för handläggning, rätten att elektroniskt signera och överföra en ansökan till myndigheten samt de säkerhetskrav och andra administrativa rutiner som erfordras för handläggningen av en sådan ansökan.

5.2.1 Ändringar i verksamheten

Regeringens förslag: En verksamhetsutövare skall vara skyldig att omedelbart anmäla planerade förändringar av sin verksamhet. Nytt tillstånd skall meddelas om det är nödvändigt och om verksamhetsutövaren kan övervaka och rapportera verksamheten även efter förändringen.

Om en ny verksamhetsutövare tar över driften av den eller de verksamheter som bedrivs på anläggningen skall även denna omständighet anmälas till tillståndsmyndigheten. Tillståndsmyndigheten skall i sådana fall återkalla tillstånd till utsläpp av koldioxid om kraven enligt denna lag inte uppfylls av den nye verksamhetsutövaren.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Instanserna instämmer i huvudsak. *Stockholms tingsrätt Miljödombstolen* och *Naturvårdsverket* påpekar att utredningens förslag om krav på nytt tillstånd vid byte av verksamhetsutövare verkar sträcka sig längre än kraven enligt handelsdirektivet.

Skälen för regeringens förslag: Enligt handelsdirektivet avses med s.k. nya deltagare sådana anläggningar som fått tillstånd för utsläpp av växthusgaser eller förnyat sitt tillstånd för utsläpp av växthusgaser efter det att den nationella fördelningsplanen lämnats in till Europeiska kommissionen den 31 mars 2004. Förslaget till den lag som skall reglera tillståndsgivningen överlämnas nu till riksdagen. Processen med tillståndsgivning har därför inte kunnat avslutas före den 31 mars 2004. Det innebär att samtliga anläggningar i Sverige definieras som nya deltagare enligt EG-direktivet. För de verksamhetsutövare som innehar miljötillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning kommer dock fördelningen av utsläppsrätter att anges i den nationella fördelningsplanen och göras utifrån de principer som angavs i riktlinjepropositionen. Övriga anläggningar kommer att betraktas som nya anläggningar och för dessa skall förhållandet huruvida de vid tilldelningen har ett miljötillstånd vara en viktig förutsättning för bedömningen om anläggningen verkligen kommer till stånd och tas i drift. Enligt artikel 7 i handelsdirektivet krävs det i vissa fall ett nytt tillstånd till utsläpp av koldioxid. En sådan situation är att verksamhetsutövaren förändrar anläggningens eller verksamhetens art eller funktion eller att anläggningen eller verksamheten utvidgas. Med det sistnämnda avses inte ett ökat kapacitetsutnyttjande av en befintlig anläggning. De krav på övervakning och rapportering som ställs när ett nytt tillstånd söks skall gälla vid förändringar av verksamheten. En annan situation är att driften av den verksamhet som bedrivs vid anläggningen övertas av en ny verksamhetsutövare vilket också i sig skulle kunna kräva ett förnyat tillstånd med motsvarande krav. Regeringen anser dock att regeln kan utformas för att bättre tillgodose näringslivets krav. Regeln utformas istället så att anläggningen kan drivas vidare genom att tillståndet övertas av förvärvaren. Modellen följer vad som annars gäller vid miljötillstånd för verksamhet. Visar det sig att den nye verksamhetsutövaren inte uppfyller kraven enligt lagen kan tillståndet återkallas.

Som nämnts ovan, har Europeiska kommissionen nyligen fattat ett beslut om riktlinjer för övervakning och rapportering. Utredningen har inte kunnat beakta det i sina överväganden eftersom betänkandet avlämnades vid en tidigare tidpunkt. Icke desto mindre skall beslutet om tillstånd till utsläpp av koldioxid innehålla de krav som ställs på verksamhetsutövarna ifråga om övervakning och rapportering. Det gäller också tillstånd till nya verksamhetsutövare. Med hänvisning till det beslut om riktlinjer för övervakning och rapportering som EG-kommissionen nyligen fattat, kommer regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, att utfärda närmare föreskrifter om när ett nytt tillstånd krävs.

Regeringens förslag: Tillstånd till utsläpp av koldioxid får återkallas om tillståndet inte följts och avvikelserna är av allvarig art, om verksamheten saknar miljötillstånd, eller om en ny verksamhetsutövare inte uppfyller villkoren för övervakning och rapportering.

Återkallelse beslutas av tillståndsmyndigheten.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Växjö tingsrätt Miljödomstolen* anser att tillståndsmyndigheten också skall återkalla tillstånden. *Kammarrätten i Sundsvall* tillstyrker förslaget om miljödomstol som överklagandeinstans vid tillståndsfrågor.

Skälen för regeringens förslag: Enligt förslaget till 2 kap. 1 § får en verksamhetsutövare som har en anläggning som omfattas av handelssystemet inte bedriva verksamhet i den anläggningen om han inte har tillstånd att släppa ut koldioxid. Det är här fråga om särskilt tillstånd till utsläpp av koldioxid som innebär krav på tillförlitlig övervakning och rapportering. Tillståndet enligt den föreslagna lagregleringen förenas med de krav på övervakning och rapportering som myndigheten anser nödvändiga för att uppfylla att övervakningen och rapporteringen sker på ett tillförlitligt sätt. Om företaget åsidosätter tillståndsbestämmelserna eller tillståndskraven så måste tillståndet kunna återkallas. Om tillståndet återkallas mister verksamhetsutövaren i praktiken sin möjlighet att driva verksamheten vidare. Återkallelse bör därför endast komma ifråga när överträdelsen är av allvarig art, t.ex. att verksamhetsutövaren trots upprepade påstötningar inte rapporterar in uppgifter, avsiktligt lämnat felaktiga uppgifter eller där så behövs inte satt upp erforderlig mätutrustning eller andra liknande allvarliga åsidosättanden. Om överträdelserna är mindre allvarliga är möjligheten till att förelägga vid vite en tillräcklig åtgärd. Beslut om återkallelse meddelas av tillståndsmyndigheten med möjlighet att överklaga till miljödomstolen.

5.3 Tildelning av utsläppsrätter

5.3.1 Allmänt om den nationella fördelningsplanen

Handel med utsläppsrätter är ett nytt styrmedel som aldrig tidigare har prövats i den omfattning som handelsdirektivet föreskriver. Som beskrivits i avsnitt 4 anger handelsdirektivet att EU:s medlemsstater i en nationell fördelningsplan senast den 31 mars 2004 skall redovisa för Europeiska kommissionen hur den initiala fördelningen av utsläppsrätter skall göras. Principerna för hur tildelningen skall genomföras har regeringen redogjort för i riktlinjepropositionen.¹³ Den nationella

¹³ Prop. 2003/04:31, bet. 2003/04:MJU11, rskr. 2003/04:150.

fördelningsplanen skall utformas i enlighet med riksdagens beslut över denna proposition.

Planen skall bland annat ange den totalt fördelade mängden utsläppsrätter till den handlande sektorn och en uppdelning på anläggningsnivå. Fördelningsplanen skall baseras på de kriterier som anges i direktivets bilaga III och de riktlinjer för uttolkning av dessa kriterier som kommissionen presenterat. En annan utgångspunkt vid fördelningen skall vara de allmänna principer som FlexMex2-delegationen angivit, nämligen att fördelningsmetoden skall vara enkel, transparent, obyråkratisk och förutsägbar.

Planen skall stämma överens med övrig gemenskapslagstiftning och politiska styrmedel. Hänsyn skall tas till oundvikliga utsläppsökningar till följd av nya krav i gemenskapslagstiftningen. Planen skall inte göra skillnad mellan företag eller sektorer på ett sätt som otillbörligt gynnar vissa företag eller verksamheter i enlighet med kraven i fördraget. Konkurrens- och statsstödsreglerna skall beaktas. Medlemsstaterna får även ta hänsyn till befintlig konkurrens från länder utanför EU.

Planen skall vidare innehålla uppgifter om hur nya deltagare skall kunna inträda i systemet och om hur tidiga åtgärder beaktats. Riktmärken grundande på bästa möjliga teknik får användas och dessa riktmärken kan innehålla beaktanden av tidigt vidtagna åtgärder. Planen skall vidare innehålla uppgifter om hur hänsyn tas till ren teknik, bland annat energieffektiv teknik. Med energieffektiv teknik kan avses t.ex. förbränningsanläggningar som har hög verkningsgrad, exempelvis kraftvärmeanläggningar.

Planen skall ge allmänheten möjlighet att lämna synpunkter och redovisa hur dessa synpunkter beaktas innan beslut fattas om fördelningen.

Planen skall slutligen innehålla en förteckning av de anläggningar som omfattas av direktivet tillsammans med de mängder utsläppsrätter som avses fördelas för var och en. Syftet är att genom exemplifiering visa på vilket utfall tilldelning enligt planen får i den praktiska tillämpningen.

Planen skall också ange den totala mängden utsläppsrätter som är tillgängliga för tilldelning för handelsperioden. Den sammanlagda tilldelningen för en period skall stämma överens med medlemsstatens skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt beslut 2002/358/EG (EU:s bördefördelning). Bördefördelningen är EU:s interna fördelning av sitt gemensamma åtagande enligt Kyotoprotokollet. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som tilldelas skall inte vara större än vad som förväntas behövas för en strikt tillämpning av de angivna kriterierna i bilaga III.

Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som tilldelas skall också stå i överensstämmelse med bedömningen av faktiska och planerade framsteg mot uppfyllandet av medlemsstaternas bidrag till gemenskapens åtaganden enligt beslut 93/389/EEG (den s.k. Övervakningsmekanismen). Tilldelningen bör även vara i överensstämmelse med den nationella klimatstrategin.

Den mängd utsläppsrätter som tilldelas skall stämma överens med möjligheterna, bl.a. de tekniska möjligheterna, för de verksamheter som omfattas av detta system att minska utsläppen. Möjligheterna varierar i de svenska anläggningar som omfattas, bl.a. beroende på om det rör sig

om råvarurelaterade utsläpp i industriprocesser eller bränslerelaterade utsläpp från förbränning. För råvarurelaterade utsläpp är de tekniska möjligheterna att minska utsläppen i det korta tidsperspektivet 2005–2007 i praktiken obefintliga, eftersom kolet initialt är bundet till råvaran och därför inte kan bytas ut. Vid andra anläggningar, exempelvis hetvattenpannor i fjärrvärmenät, som eldas med fossila bränslen för att generera värme, är bränslena i stor utsträckning utbytbara. Andra exempel är kraftvärmeanläggningar, skogsindustrin samt i bränsledelen av cement- och kalkindustrin.

Den nationella fördelningsplanen skall granskas av en kommitté inom ramen för Europeiska kommissionens granskning enligt handelsdirektivet. Senast den 30 juni 2004 får Europeiska kommissionen avslå planen eller delar av denna, om den finner att planen är oförenlig med ovan redovisade kriterier.

5.3.2 Tilldelning enligt den nationella fördelningsplanen

Regeringens förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om tilldelningen i enlighet med den nationella fördelningsplanen.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har framfört kritik mot utredningens förslag. Många har pekat på statistiska osäkerheter i beslutsunderlaget och ifrågasatt utredningens förslag om tilldelningsprinciper.

Skäl för regeringens förslag: FlexMex2-delegationen föreslog att principerna för tilldelningen och att ett ungefärligt högsta antal utsläppsrätter för tilldelning skulle anges i lagen. Utredningen redogjorde samtidigt för att den statistiska osäkerheten är betydande och att underlaget kan komma att ändras under arbetet med den nationella fördelningsplanen. Utredningen räknade med att drygt 400 anläggningar skulle komma att inkluderas i handelssystemet.

Efter att utredningen lämnade sitt förslag har särskilt Naturvårdsverket och Statens energimyndighet (STEM) arbetat med kvalitetssäkring av statistiken över koldioxidutsläpp. Det har visat sig att utredningens antagande om osäkerhet i underlaget stämt. För närvarande beräknas drygt 500 anläggningar att omfattas av handelssystemet, men antalet kan komma att ändras även i fortsättningen. Redan detta gör att regeringen inte lämnar något förslag om att reglera det högsta antalet utsläppsrätter i lagen. Det medges heller ingen tid för lagändring om detta skulle visa sig påkallat efter EG-kommissionens granskning av den nationella fördelningsplanen.

Utredningen föreslog vidare att tilldelningsprinciperna skulle anges i lagen. Det har även här visat sig att underlaget har ändrats under gång. Ett exempel är det ytterligare arbete som utförts rörande riktmärken för olika branscher. Denna kvalitetssäkring av metoden kan komma att medföra att riktmärken kan användas i större utsträckning än vad utredningen antog. Även här kan kommissionens granskning av den nationella fördelningsplanen påverka den slutliga metodiken för tilldelning av utsläppsrätter.

Med hänsyn till detta bör regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om tilldelningen i enlighet med den nationella fördelningsplanen i dess utformning efter att EG-kommissionens granskning avslutats. Av föreskrifterna skall framgå att ett separat beslut om tilldelning skall fattas av tillsynsmyndigheten för varje anläggning som omfattas av handelssystemet. Enligt handelsdirektivet skall sådana beslut fattas senast den 30 september 2004 för att handelssystemet skall kunna starta den 1 januari 2005. Den slutliga fördelningsplanen innebär således ingen rätt till en viss tilldelad mängd utsläppsrätter utan för detta krävs myndighets beslut. Ett sådant beslut om tilldelning skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

6 Organisation

6.1 Tillståndsförfarandet

Regeringens förslag: Tillståndsansökan skall prövas av behörig myndighet. Länsstyrelserna skall pröva tillstånd avseende rätt att efter den 1 januari 2005 bedriva verksamhet som resulterar i utsläpp av koldioxid.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Länsstyrelserna i Örebro län, Västernorrlands län, Stockholms län, Södermanlands län och Östergötlands län samt SCB* instämmer i förslagen.

Skälen för regeringens förslag: Handelsdirektivets artikel 18 lämnar till medlemsstaten själv att avgöra vilken eller vilka behöriga myndigheter som skall svara för olika uppgifter. Det kan således vara samma myndigheter som utsetts genom IPPC-direktivet, eller nya myndigheter. Om fler än en myndighet utses skall dock deras verksamhet inom ramen för handelsdirektivet samordnas. Regeringens bedömning enligt riktlinjepropositionen (2003/04:31) är att länsstyrelser, Naturvårdsverket och Statens energimyndighet (STEM) skall utgöra behöriga myndigheter och fullgöra olika uppgifter i handelssystemet. STEM skall framför allt handha det register över utsläppsrätterna som måste upprättas. I det kommande lagförslaget återkommer regeringen till frågan om reglering kring detta.

De verksamhetskategorier som ingår i handelssystemet är till övervägande del tillståndspliktiga enligt miljöbalken (A- och B-anläggningar). Det kan även förekomma anläggningar som endast är anmälningspliktiga (C-anläggningar). Enligt miljöbalken skall tillstånd för vissa anläggningar sökas hos miljödomstol (A-anläggningar) och för andra hos länsstyrelsen (B-anläggningar). I princip skulle både miljödomstolarna och länsstyrelserna vara behöriga att pröva tillstånd till utsläpp av koldioxid om det skall vara i överensstämmelse med miljöbalkens regler.

Handelsdirektivet anger vad tillståndet för utsläpp av växthusgaser skall innehålla. Till skillnad från vad som gäller för tillstånd meddelade enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning så skall tillståndet inte föreskriva några begränsningsvärden för utsläpp eller andra villkor. Enligt direktivet är det enda kriteriet som skall uppfyllas för att få tillstånd att verksamhetsutövaren är i stånd att övervaka och rapportera utsläppen. Till detta kommer det beslut som kommissionen nyligen fattat om riktlinjer för övervakning och rapportering jämte andra dokument som kommissionen skickat ut som stöd till medlemsstaterna i genomförandet av handelsdirektivet. Prövningen av ansökningar om tillstånd för att släppa ut koldioxid synes därför vara enklare än för utsläpp som regleras inom ramen för ett tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning. Det kan därför vara onödigt att belasta miljödomstolarna med den här sortens ansökningar. Länsstyrelserna har ansvaret för att pröva vissa anläggningar enligt miljöbalken jämte tillsynsansvar för en stor del av de anläggningar som kommer att omfattas av handelssystemet. De bör därför även kunna pröva de A-anläggningar som ingår i handelssystemet. Remissinstanserna, varav åtta av landets länsstyrelser, har bemött förslaget positivt. Länsstyrelsernas beslut kan överklagas till miljödomstol enligt bestämmelserna i 23 kap. miljöbalken.

Såväl innan arbetet med att pröva tillstånd har inletts som under den period detta arbete bedrivs, kan länsstyrelserna komma att behöva hjälp och stöd med att tolka hur prövningarna skall gå till. Föreskrifter kommer att meddelas av regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, om regler, kriterier och system för tillståndsförfarandet.

6.2 Tildelningsförfarandet

Regeringens förslag: Ansökan om tilldelning av utsläppsrätter skall prövas av tillsynsmyndigheten.

Regeringens bedömning: Ett råd bör inrättas för att bereda ansökningarna.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslog att Naturvårdsverket skulle få ansvaret under en övergångsperiod och att en särskild myndighet skulle inrättas på sikt.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser avstyrker förslaget om en ny myndighet. *Länsstyrelserna i Örebro län, Västra Götalands län och Västernorrlands län, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret samt Svenska Naturskyddsföreningen* instämmer i förslaget att Naturvårdsverket får ansvaret.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den faktiska tilldelningen av utsläppsrätter bygger på ett förfarande genom vilket berörda verksamhetsutövare ansöker om tilldelning. I samband med detta aktualiseras arbetsuppgifter av typen att ta emot ansökningar, att bereda ansökningar och lämna förslag till beslut, samt att fatta beslut om tilldelning. Med hänsyn till att förberedelsetiden är knapp fram till dess handelssystemet skall vara i funktion fr.o.m. den 1 januari 2005 måste av

praktiska skäl flertalet av de uppgifter som skall utföras inför och under perioden 2005–2007 läggas på redan befintliga myndigheter.

Naturvårdsverket skall utpekas som tillsynsmyndighet och ansvara för besluten om tilldelning av utsläppsrätter. De rapporter om utsläpp av växthusgaser som verksamhetsutövarna skall lämna in enligt denna lag bör kunna samordnas med den rapportering som redan sker till FN:s klimatkonvention. Föreskrifter kommer att meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer om regler, kriterier och system för ansökans innehåll och för ansökningsförfarandet.

I riktlinjepropositionen föreslogs även att ett råd skall inrättas under Naturvårdsverket, med representanter från Naturvårdsverket, Statens energimyndighet (STEM) och Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), för att bereda företagens ansökningar om utsläppsrätter. Rådet skall lämna förslag till beslut om tilldelning till Naturvårdsverket för slutligt beslut. Om Naturvårdsverkets slutliga beslut avviker skall detta åtföljas av en särskild motivering till den gjorda avvikelsen. Naturvårdsverkets beslut om tilldelning skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Utredningen har föreslagit att rådet skulle knytas till en referensgrupp sammansatt av företrädare för näringslivet. Konkurrensverket och STEM har avstyrkt förslaget med hänvisning till att det skulle kunna inverka menligt på konkurrenssituationen på marknaden. Regeringen lägger inte fram något sådant förslag.

Utredningens förslag om att på sikt inrätta en särskild myndighet har inte heller bemötts positivt av flera av remissinstanserna, bl.a. med anledning av den korta tid som står till buds för att bygga upp nya funktioner. Regeringen anser dock att frågan kan övervägas på nytt inför nästa handelsperiod åren 2008–2012.

7 Påföljder, tillsyn och överklagande

Regeringens förslag: Straffansvar införs för underlåtenhet att söka tillstånd enligt lagen och för vissa andra uppsåtliga gärningar. Ringa fall skall inte föranleda straffansvar.

Lagens bestämmelser tillämpas subsidiärt i förhållande till brottsbalken.

En tillsynsmyndighet utses med befogenhet att vid vite meddela de förelägganden som behövs för att trygga lagens efterlevnad. Myndigheten skall ha rätt att få tillgång till handlingar, upplysningar och tillträde till anläggningar som omfattas av handelssystemet.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har inget att erinra mot förslagen i sig. *Pilkington Floatglas AB*, *Svenska Kalkföreningen* och *Wienerberger AB* påpekar svårigheterna med uppgifter baserade på prognostiserade utsläpp och att det är olämpligt med straffansvar i sådana fall.

Skälen för regeringens förslag: Av artikel 4 i handelsdirektivet följer att verksamheter som medför utsläpp av koldioxid inte får bedrivas efter 1 januari 2005 utan tillstånd. Det är en grundbult i systemet att verksamhetsutövarna ansöker om sådant tillstånd. Föreliggande lagförslag innebär att vid underlåten ansökan inträder straffansvar och att fortsatta utsläpp inte får ske. Genom förslaget tillgodoses *Lagrådets* uppfattning i denna del.

I artikel 16 i handelsdirektivet föreskrivs att medlemsstaterna också skall införa påföljder för överträdelser av de bestämmelser som införts i enlighet med direktivet. Påföljderna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande. Sådana regler är nödvändiga för förtroendet för systemet med handel av utsläppsrätter. Grundläggande för systemets funktion och trovärdighet är att tillsynsmyndigheten har ett riktigt underlag vid tilldelningen av utsläppsrätter. Det är därför av största vikt att den som uppsåtligen lämnar felaktiga uppgifter eller uppenbart vilseledande uppgifter i en ansökan om tilldelning som skulle kunna leda till att verksamhetsutövaren tilldelas för många utsläppsrätter skall kunna dömas till ansvar. Det är av samma orsak viktigt att en ansökan om att få tillstånd till utsläpp av koldioxid återger riktiga förhållanden vad avser verksamhetsutövarens möjlighet att övervaka och rapportera sina utsläpp av koldioxid. Även i ett sådant fall är det motiverat med en straffbestämmelse. FlexMex2-utredningen föreslog att revisor skulle lämna intyg till en ansökan om uppgifternas riktighet under straffansvar. Naturvårdsverket har påpekat att en sådan uppgift ligger utanför revisorers sedvanliga ansvarsområde. Regeringen anser att ett förslag nu är för tidigt men att frågan kan övervägas i det fortsatta arbetet med lagstiftningen om handelssystemet, särskilt vad avser verifiering och validering.

Om en verksamhet förändras eller utvidgas så att det krävs förnyat tillstånd skall verksamhetsutövaren anmäla detta. En anmälan skall även göras av en ny verksamhetsutövare som övertar en verksamhet. Det är även i de nu nämnda fallen viktigt för systemets trovärdighet att myndigheterna får uppgift om de rätta förhållandena.

De gärningar som föreslås bli straffsanktionerade kan även utgöra brott enligt brottsbalkens bestämmelser. I en sådan situation bör inte den föreslagna lagens bestämmelser om straffansvar tillämpas jämsides med brottsbalkens bestämmelser utan bör i stället tillämpas subsidiärt. Den som åsidosatt ett vitesföreläggande skall inte kunna dömas enligt den föreslagna lagen.

Regeringen föreslår att böter eller fängelse skall utgöra de straffrättsliga påföljderna. Till detta kommer bestämmelser om vite.

De föreslagna påföljderna avser själva igångsättningen av handelssystemet. Av handelsdirektivet följer att även andra påföljder skall införas. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag under hösten 2004 rörande aktuella frågor.

Tillsynen

På samma sätt som det är fundamentalt att sanktionsbestämmelser fungerar effektivt är det viktigt att tillsynen över lagens efterlevnad fungerar effektivt. Liksom i fråga om organisationen för förfarandet vid

tillståndsansökan och tilldelningsförfarandet är tiden för systemets genomförandet för knapp för att bygga upp nya funktioner. Detta synes också överflödigt eftersom Naturvårdsverket redan har en omfattande kompetens på tillsynsområdet. Regeringen anser därför att tillsynsansvaret över den föreslagna lagen skall ligga på Naturvårdsverket. Det gäller således tillsynen över såväl tillstånds- som tilldelningsfrågor. Naturvårdsverket får rätt att begära in de upplysningar som behövs för att fullgöra tillsynen, liksom att ta del av nödvändiga handlingar. Verket skall också kunna meddela de förelägganden som behövs för efterlevnaden. För att Naturvårdsverket skall kunna fullfölja sina uppgifter på ett effektivt sätt är det nödvändigt att verket bl.a. har möjlighet att vitesförelägga verksamhetsutövare och andra som kan inneha nödvändiga upplysningar.

Överklagande

Regeringens förslag: Beslut av tillståndsmyndigheten om tillstånd till utsläpp av koldioxid och återkallande av sådant tillstånd får överklagas hos miljödomstolen. Miljödomstolens beslut får överklagas till Miljööverdomstolen. För överklagande till miljödomstolen och Miljööverdomstolen skall reglerna i miljöbalken gälla.

Beslut av tillsynsmyndigheten om tilldelning och tillsyn får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Sundsvall* och *Länsrätten i Norrbottens län* tillstyrker förslagen om instansordning. *Svea hovrätt Miljööverdomstolen*, *Stockholms tingsrätt Miljödomstolen* och *Växjö tingsrätt Miljödomstolen* förordar ett samordnat överklagandeförfarande i en instans samt förordar miljödomstolar som forum.

Skälen för regeringens förslag: Beslut som kan överklagas är sådana som gäller enskilda ställning i förhållande till det allmänna. Således skall de beslut om tillstånd som länsstyrelse meddelar kunna överklagas liksom Naturvårdsverkets beslut om tilldelning av utsläppsrätter. Länsstyrelsens beslut om tillstånd till utsläpp av koldioxid skall kunna överklagas hos miljödomstolen och Naturvårdsverkets beslut om tilldelning av utsläppsrätter överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Den föreslagna instansordningen bygger på tanken att länsstyrelsernas tillståndsbeslut kan föra med sig miljöbedömningar, medan Naturvårdsverkets tilldelningsbeslut utgör allmänna förvaltningsärenden.

Talan skall kunna föras av verksamhetsutövaren och myndighet i målet.

Förslagen avser instansordningen vid igångsättningen av handelssystemet. Det är möjligt att fortsatta överväganden i lagstiftningsarbetet kring handelssystemet kan leda till att en annan utformning av instansordningen är lämpligare när det gäller själva handelssystemet. Förändringar i instansordningen får i sådant fall göras.

8.1 Koldioxidutsläpp och fossilt bränsle

Regeringens förslag: Miljöbalkens bestämmelser ändras så att villkor om begränsning av koldioxidutsläpp inte får beslutas för verksamhet som ingår i handelssystemet. Inte heller villkor om att begränsa använd mängd fossilt bränsle i syfte att begränsa koldioxidutsläppen får meddelas i miljötillstånden för anläggningarna.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Många remissinstanser framför ingen direkt synpunkt på förslagen i denna del. Några (som *STEM*, *Kammarrätten i Sundsvall* och *ITPS*) instämmer i förslagen, andra (som *Svea hovrätt Miljööverdomstolen*, *Stockholms tingsrätt Miljödomstolen* och *Jordens vänner*) motsätter sig förslagen helt eller delvis, bl.a. för att dessa läggs fram för tidigt och för att effekterna av ändringarna inte anses vara fullständigt utredda.

Skälen för regeringens förslag: Genom handelsdirektivets artikel 26 ändras IPPC-direktivet på så sätt att gränsvärden för utsläpp av växthusgaser endast skall fastställas om det är nödvändigt för att förhindra betydande lokala föroreningar. Härmed avses inte koldioxid.

Reglering av utsläpp av koldioxid kan ske antingen genom direkta föreskrifter om tillåten mängd koldioxidutsläpp eller genom reglering av tillåten användning av fossila bränslen. FlexMex2-utredningen har inte funnit några villkor knutna till tillåten mängd koldioxidutsläpp i befintliga miljötillstånd. Däremot finns exempel på att en motsvarande effekt nåtts genom reglering av mängden fossilt bränsle som får användas. Om syftet med sådana villkor endast är att begränsa utsläppen av koldioxid skall de, enligt regeringens mening, inte vara tillåtna i den handlande sektorn. Villkor om begränsning av mängden fossilt bränsle som satts i andra syften, t.ex. att minska utsläpp av svavel, är dock fortsatt tillåtna. Regeringen föreslår därför att miljöbalken ändras så att villkor om begränsning av koldioxidutsläpp eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp inte får meddelas för verksamheter som ingår i handelssystemet. Enligt handelsdirektivet är meningen också att styrmedlet utsläppshandel skall utvärderas efter försöksperioden. Om flera styrmedel används för att uppnå samma syfte är det svårt att göra en korrekt utvärdering.

Regeringens förslag till ändring av 16 kap. 2 § miljöbalken innebär att villkor om bästa möjliga teknik inte kan ställas i syfte att begränsa utsläpp av koldioxid och att det därmed inte skulle finnas något behov av att föreslå ändring i 2 kap. 3 § miljöbalken på sätt som utredningen föreslagit. *Lagrådet* har ifrågasatt om syftet uppnås med föreslagen utformning 16 kap. 2 § i miljöbalken. Det är visserligen fortfarande regeringens uppfattning att så är fallet, men frågan får övervägas på nytt i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Regeringen avser att återkomma till riksdagen under hösten 2004 om det skulle visa sig vara påkallat.

Regeringens bedömning: Enligt miljöbalken kan krav ställas på verksamheter avseende energieffektivitet och användande av förnybara bränslen. Det bör övervägas vidare om den handlande sektorn bör undantas från dessa krav.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att krav på bästa möjliga teknik enligt 2 kap. 3 § miljöbalken inte skall gälla för den handlande sektorn under försöksperioden 2005–2007. Utredningen avstår från att lägga förslag angående övriga styrmedel.

Remissinstanserna: Flertalet ser ett behov av fortsatt analys av justering av ytterligare styrmedel för den handlande sektorn. *Svea hovrätt Miljööverdomstolen, Statskontoret, SCB, Länsstyrelsen i Stockholms län, Naturvårdsverket och Boverket* efterfrågar generellt en utökad analys av styrmedlen. *Stockholms tingsrätt Miljödomstolen* efterfrågar överväganden om utökad samordning med övriga hänsynsregler enligt balken. *Växjö tingsrätt Miljödomstolen* och *Länsstyrelsen i Västerbottens län* ifrågasätter om inte kraven på energieffektivitet bör kvarstå.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen anser att det nya styrmedlets effektivitet skall begränsas så lite som möjligt. Miljöbalkens möjligheter att ställa krav på verksamheter avseende energieffektivitet, användande av förnybara bränslen och bästa möjliga teknik kan ha andra syften än att reducera utsläpp av koldioxid. Frågan om en eventuell ändring i miljöbalken i detta avseende behöver därför studeras ytterligare. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan. Regeringen avser även att återkomma i frågan om koldioxidskatten också behöver justeras för den handlande sektorn.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter skall träda i kraft den 1 augusti 2004. Ändringarna i miljöbalken skall träda i kraft samtidigt.

I den nya lagen skall det tas in övergångsbestämmelser för det fall att beslut om tillstånd inte hinner fattas innan den 31 december 2004.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna instämmer delvis i förslagen.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 31 i handelsdirektivet skall medlemsstaterna senast den 31 december 2003 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Eftersom detta nu inte kan åstadkommas för svensk del föreslås istället att lagen om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter skall träda i kraft snarast möjligt, dvs. den 1 augusti 2004.

Utredningen föreslog en giltighetstid om sex månader för den nya lagen med tanken att en ny lag skall ersätta den här föreslagna lagen. En

sådan lagstiftningsstrategi anser inte regeringen är hållbar när det saknas förslag om vad som skall komma i stället. Även i övrigt anser regeringen att det är en bättre lagstiftningssteknik att bygga den framtida regleringen på det som regleras nu. Regeringen lägger därför inte fram något förslag om tidsbegränsning av lagen.

När det gäller övergångsbestämmelserna innebär den korta tiden fram till ikraftträdandet och den tidtabell som angivits i handelsdirektivet att alla ansökningar om tillstånd riskerar att inte hinnas med i tillståndsförfarandet fram till beslut. Regeringen räknar för närvarande med att handelssystemet kan omfatta drygt 500 anläggningar. Handläggningen synes dock inte behöva ta lika lång tid som vid sedvanlig miljöprovning. Lika fullt finns det risk för att en ansökan kommer in i rätt tid, dvs. före den 31 december 2004, men att beslut om tillstånd till utsläpp av koldioxid inte hinner meddelas. Rent tekniskt innebär det att verksamheten inte får fortsätta oavsett om tillstånd meddelas senare. I så fall får verksamheten återupptas. För att reducera sådana olägenheter föreslår regeringen en övergångsbestämmelse som innebär att om en ansökan om tillstånd inkommit till myndigheten senast den 31 december 2004 så får verksamheten fortsätta att generera utsläpp av koldioxid, dock längst t.o.m. att ett eventuellt beslut om avslag föreligger och under förutsättning att ett interimistiskt beslut om fortsatt verksamhet efter årsskiftet kan meddelas.

10 Konsekvensanalys

10.1 Förslagets syfte

I denna proposition lämnar regeringen förslag till en lag om utsläpp av koldioxid. Lagen utgör en del i genomförandet av EG:s direktiv för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (2003/87/EG). Regeringen avser att senare under 2004 lämna förslag till en fullständig lag om handel med utsläppsrätter. Konsekvenserna för de företag som omfattas av handelssystemet kan därför inte beskrivas i sin helhet.

Syftet med handelssystemet är att EU och dess medlemsstater skall uppnå sina åtaganden i Kyotoprotokollet på ett kostnadseffektivt sätt. Marginalkostnaderna för att uppnå detta åtagande kommer genom handelssystemet att utjämnas inom unionen, åtminstone i de delar som omfattas av handelssystemet. Under den försöksperiod som nu är aktuell, 2005–2007, omfattas koldioxidutsläpp från energisektorn och energiintensiv industri. Förbränningsanläggningar med en installerad effekt understigande 20 MW omfattas inte, såvida de inte är belägna i ett fjärrvärmenät och ihopkopplade med andra förbränningsanläggningar. Såvitt nu kan bedömas kommer drygt 500 anläggningar att omfattas av systemet i Sverige. Dessa anläggningar kommer att kunna handla med utsläppsrätter i syfte att på billigast möjliga sätt möta kravet på att varje år täcka sina utsläpp av koldioxid med motsvarande mängd utsläppsrätter.

Enligt de bedömningar som Europeiska kommissionen redovisat kommer införandet av handelssystemet i EU innebära att kostnaderna för att uppnå EU:s åtagande i Kyotoprotokollet minskas med 35 procent jämfört med om utsläppsminskningarna sker inom respektive medlemsstat enligt EU:s bördefördelning.¹⁴ I Sverige har FlexMex2-utredningen beräknat att handelssystemet innebär att kostnaderna för att uppnå det nationella klimatmålet blir 1–3 miljarder kronor lägre per år än i en situation utan ett handelssystem. I ett begränsat handelssystem kommer de sektorer som omfattas att gynnas i strukturomvandlingen på bekostnad av övriga sektorer. Tillväxten relativt andra sektorer stärks vid ett lågt pris på utsläppsrätter. Effekten på sysselsättning och förädlingsvärde i de sektorer som ingår i handelssystemet kommer att bero på priset på utsläppsrätterna. Raffinaderisektorn kan dock komma att tvingas möta en minskad efterfrågan på petroleumprodukter som en allmän konsekvens av krav på minskade utsläpp av växthusgaser. Samtidigt kan efterfrågan på förnybara energikällor komma att öka vilket särskilt skulle kunna gynna biobränselsektorn. Priset på utsläppsrätterna och den fördelade mängden påverkar den internationella konkurrenskraften hos berörda företag.

Några remissinstanser anser att det behövs en överordnad konsekvensanalys med samhällsekonomiska effekter av olika befintliga och föreslagna styrmedel som berör klimatområdet. En sådan analys kommer att ske inom ramen för 2004 års kontrollstation för klimatpolitiken.

10.3 Konsekvenser för små och medelstora företag

Som tidigare redovisats i denna proposition bedömer regeringen att drygt 500 anläggningar kommer att omfattas av handelssystemet i Sverige. En del av dessa anläggningar torde ägas av företag som kan klassificeras som små eller medelstora.¹⁵

Utredningen har övervägt att dela ut utsläppsrätterna utan föregående prövning. Det skulle ha varit ett alternativ som inneburit färre administrativa bördor för berörda företag. Skälen mot en sådan direktutdelning är flera. För att systemet skall präglas av en rättvis fördelning av utsläppsrätter krävs en grundlig prövning av det underlag som ligger till grund för fördelningen. En sådan prövning sker bäst inom ramen för en förvaltningsprocess efter ansökan från berörda företag. Ett ytterligare skäl är att fördelningen av utsläppsrätter är i svensk rättslig

¹⁴ EG-kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgas inom gemenskapen och ändring av rådets direktiv 96/71/EG, KOM(2001) 581 slutlig.

¹⁵ Inom EU definieras små och medelstora företag som företag med färre än 250 anställda, som antingen har en årlig omsättning som inte överstiger 40 miljoner euro eller en årlig balansomsättning som inte överstiger 27 miljoner euro, och som uppfyller vissa kriterier om oberoende ställning.

mening ett bidrag och för företag gäller huvudregeln att bidrag erhålls efter ansökan.

Handelssystemet innebär att en administration som saknas i dag införs. Varje verksamhetsutövare som omfattas skall hos länsstyrelsen ansöka om tillstånd till utsläpp av koldioxid. Av ansökan skall framgå hur verksamhetsutövaren avser möta kraven på rapportering av utsläpp. Denna ansökningsprocedur är ny men inte årligen återkommande. De anläggningar som omfattas av direktivet har i dag tillstånd enligt miljöbalken eller annan lagstiftning. Vid nyanläggningar av B-verksamheter och vid vissa ändringar av anläggningar där det bedrivs A- eller B-verksamheter kan ansökan om tillstånd till utsläpp av koldioxid samordnas med den prövning som följer av miljöbalken. Förfarandet vid en ansökan om tillstånd till utsläpp av koldioxid är inte av den omfattningen att den kan jämföras med miljöprövning enligt miljöbalken utan bör snarare jämföras med länsstyrelsernas tillsynsuppgifter. Det är också värt att notera att de företag som har tillstånd i dag sällan har frågan om koldioxidutsläpp reglerade i tillstånden. Utöver de delar som rör utsläpp till koldioxid kommer företagens tillstånd inte att påverkas.

Tiden för att sammanställa en ansökan om tillstånd kan uppskattas till ca en arbetsdag. Om kostnaden per timme uppskattas till 800 kronor, kan kostnaden per anläggning uppskattas till ca 6 400 kr. Med denna beräkning skulle företagens kostnader totalt sett uppgå till ca 3,2 miljoner kr.

Berörda verksamhetsutövare kommer vidare att för perioden 2005–2007 ansöka om tilldelning av utsläppsrätter. Denna tilldelning skall för merparten av anläggningarna baseras på historiska utsläpp under åren 1998–2001. Sådant underlag har verksamhetsutövarna tillgång till, exempelvis genom sina miljörapporter, bränslestatistik och skattebokföring. Underlaget torde således finnas, dock är själva ansökningsprocessen ny. För de verksamhetsutövare som har anläggningar där en del av utsläppen kan hänföras till s.k. råvarurelaterade utsläpp, tillkommer att redovisa en prognos över verksamheten och därmed utsläppen åren 2005–2007. Att planera verksamheten för kommande år, och att därmed göra prognoser över sin verksamhet, utgör en del av en normal näringsverksamhet. Även i detta fall är dock själva ansökningsproceduren ny. Ansökan kan uppskattas att ta ca en arbetsdag i anspråk. Här kan noteras att när Naturvårdsverket på uppdrag av regeringen sände ut en enkät till berörda företag med en förfrågan rörande historiska utsläpp och prognoser för åren 2005–2007, se nedan, uppgick svarsfrekvensen till ca 90 procent. Förfrågan var frivillig och svarstiden mycket kort. En så hög försvarsfrekvens indikerar att uppgifterna för berörda företag inte varit alltför betungande att sammanställa.

Det framgår av ovanstående att varken tillstånds- eller tilldelningsproceduren är årligen återkommande. Det är däremot redovisningen av utsläpp och uppvisande av utsläppsrätter. Rapportering av utsläppsdata sker redan i dag på årsbasis. Möjligheten för anläggningarna att samordna utsläppsrapportering kommer att undersökas vidare och det är regeringens mål att sådan samordning skall ske. Elektronisk rapportering kan underlätta administrationen för företagen och skall undersökas vidare. Om utsläppen överstiger antalet

utsläppsrätter kommer verksamhetsutövaren att åläggas att betala avgift motsvarande 40 euro per ton koldioxidekvivalenter.

Det är viktigt att berörda företag i ett tidigt skede får information om systemet och de krav som ställs. Inom Regeringskansliet har bildats en referensgrupp med företrädare för branschorganisationer¹⁶ för att sprida information om processen och inhämta synpunkter. Naturvårdsverket har på uppdrag av regeringen sänt ut en enkät till berörda företag med en förfrågan rörande historiska utsläpp och prognoser för åren 2005–2007. Denna enkät syftar dels till att inhämta underlag inför beslut om den nationella fördelningsplanen, dels att belysa den typ av underlag som kommer att behövas vid den formella tilldelningsproceduren senare under 2004. Vidare har Naturvårdsverket och Statens energimyndighet i uppdrag att gemensamt ansvara för information till verksamhetsutövare och allmänhet om handelssystemet. Myndigheterna har inkommit till regeringen med en informationsplan.

Införandet av handelssystemet kommer vidare att medföra vissa administrativa konsekvenser för de myndigheter som berörs, framför allt länsstyrelserna, Naturvårdsverket och Statens energimyndighet.

10.4 Övriga konsekvenser

I avsnitt 6 anges vilka administrativa uppgifter som handelssystemet medför och vilka myndigheter som bör få ansvar för dessa uppgifter. Uppgifterna är nya. FlexMex2-delegationen har gjort en uppskattning av de administrativa kostnaderna för dessa uppgifter. För perioden 2005–2007 bedömer delegationen att kostnaderna kommer att uppgå till mellan 15 och 20 miljoner kronor. De länsstyrelser som avlämnat remissvar har instämt i delegationens uppfattning om ökade kostnader och framfört att arbetet kommer att kräva att mer resurser ställs till förfogande. Även för domstolarna kan systemet komma att medföra ökade kostnader. Det återstår att närmare utreda behovets storlek. Regeringen bedömer att det kan finnas skäl för att till del avgiftsfinansiera handelssystemet, men avser att återkomma till frågan.

¹⁶ Jernkontoret, Plast- och kemiföretagen, Skogsindustrierna, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Gruvföreningen, Svenska Kalkföreningen, Svenska Petroleuminstitutet och Svenskt Näringsliv.

11.1 Förslag till lag om utsläpp av koldioxid

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser om tillstånd till utsläpp av koldioxid och om tilldelning av utsläppsrätter för tidsperioden 2005–2007.

Genom föreslagen lag påbörjas genomförandet av handelsdirektivet (2003/87/EG) i Sverige. Genomförandet av direktivet kommer ske etappvis. Förevarande lag som endast reglerar tillstånd till verksamhet som medför utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter för sådana utsläpp har det begränsade syftet att hantera dessa frågor för försöksperioden 2005–2007 i sådan tid att handeln med utsläppsrätter kan påbörjas år 2005.

Paragrafens utformning motsvarar Lagrådets förslag.

2 § I denna lag förstås med

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

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

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

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

Paragrafen innehåller definitioner av begrepp som används i lagen. Flertalet av definitionerna återfinns i handelsdirektivet. Definitionerna i handelsdirektivet genomförs härigenom. I förekommande fall har dock definitionerna anpassats till att lagen endast skall reglera frågorna om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter.

Definitionen av *anläggning* är i huvudsak densamma som i direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (IPPC-direktivet). Det direktivet anses genomfört i svensk lagstiftning genom miljöbalken och tillhörande förordningar (se prop. 1997/98:45, s. 334). Däremot finns i nämnda bestämmelser inte någon legaldefinition av begreppet anläggning. I den engelska versionen av

handelsdirektivet anges att det skall vara fråga om verksamheter som bedrivs ”on that site”. Det skall således vara fråga om ett sammanhängande verksamhetsområde. Det kan i vart fall inte vara fråga om helt skilda områden inom samma ort. Till skillnad från handelsdirektivet som, utöver utsläpp av koldioxid, även reglerar utsläpp av ytterligare fem växthusgaser fr.o.m. år 2008 innebär *utsläpp* i förevarande lag frigörande i atmosfären av enbart koldioxid. En definition av begreppet *verksamhetsutövare* av samma innebörd som i handelsdirektivet finns i IPPC-direktivet. I lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor finns den likalydande legaldefinition av verksamhetsutövare som här tagits till ledning för tillämpningen.

Paragrafens utformning motsvarar Lagrådets förslag.

2 kap. Tillstånd till utsläpp av koldioxid

1 § *Efter utgången av år 2004 får utsläpp av koldioxid inte ske utan tillstånd enligt denna lag, om utsläppet sker från*

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

2. *mineraloljeraffinaderi,*

3. *koksverk,*

4. *anläggning för produktion eller bearbetning av järnmetaller,*

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

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

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

Enligt paragrafens första stycke krävs tillstånd för att en anläggning inom de sektorer som finns närmare angivna skall få släppa ut koldioxid efter utgången av år 2004. Saknas tillstånd för anläggningen får därefter inte längre bedrivs verksamhet som medför utsläpp av koldioxid. Härigenom genomförs bestämmelserna i artikel 4 i handelsdirektivet. I paragrafen föreskrivs inom vilka verksamhetskategorier som de tillståndspliktiga anläggningarna finns. I bilaga I till direktivet finns anläggningarna uppräknade jämte de kapacitetsgränser som fastställts för varje kategori. Förslaget innebär att Sverige väljer, med tillämpning av artikel 24 i handelsdirektivet, att utvidga tillämpningsområdet till att också omfatta anläggningar med en kapacitet understigande 20 MW om de är anslutna till ett fjärrvärmenät som sammanlagt har en total installerad kapacitet som överstiger 20 MW. Det innebär att värmeverk inom ett fjärrvärmenät med samma ägare och där ett eller flera av verken har en kapacitet understigande 20 megawatt inkluderas i handelssystemet.

Enligt paragrafens andra stycke erfordras inte tillstånd för verksamhet i anläggningar eller delar av anläggningar som används för forskning, utveckling eller provning av nya produkter eller processer, inte heller för anläggningar för hantering av visst avfall. Bestämmelsen innebär att till exempel reservkraftverk inte är undantagna från tillståndsplikten. Med farligt avfall respektive hushållsavfall avses detsamma som i avfallsförordningen (2001:1063). Denna bestämmelse överensstämmer i huvudsak med vad som föreskrivs i bilaga I punkten 1 till handelsdirektivet och med Lagrådets förslag.

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att om samma verksamhetsutövare utövar flera verksamheter inom samma sektor och inom samma anläggning eller på en och samma plats, skall dessa verksamheters produktionskapacitet räknas samman.

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

I bestämmelsen finns bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Genom hänvisningen till 1 § framgår att bemyndigandet gäller endast de anläggningar som anges där. Lagrådet har föreslagit att delar av 1 § första stycket skulle upprepas i förevarande paragraf, men hänvisningen får anses fylla samma syfte. I handelsdirektivets bilaga I anges kapacitetsgränser för anläggningar som omfattas av handelssystemet. Genom artikel 24 ges medlemsstater möjlighet att bestämma andra gränser. Bemyndigandet ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter i sådana frågor.

I handelsdirektivets bilaga I finns även bland annat föreskrivet att om samma verksamhetsutövare utövar flera verksamheter inom samma sektor och inom samma anläggning eller på en och samma plats skall verksamheternas produktionskapacitet räknas samman (aggregeringsklausul). Paragrafens andra stycke reglerar sådana fall. Lagrådet har föreslagit en mer detaljerad utformning men ett återgivande av handelsdirektivets utformning får anses fylla samma syfte. Med plats avses verksamhetsområde eller den geografiska lokaliseringen av verksamheten.

Paragrafens tredje stycke innebär att vissa anläggningar kan undantas från handelssystemet i enlighet med handelsdirektivets artikel 27. Utformningen motsvarar Lagrådets förslag.

3 § Frågor om tillstånd till utsläpp av koldioxid prövas av den tillståndsmyndighet som regeringen bestämmer efter ansökan av verksamhetsutövaren.

En ansökan skall innehålla uppgifter om

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

Bestämmelsens utformning följer av handelsdirektivets artiklar 5 och 18 och motsvarar Lagrådets förslag.

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

För att få tillstånd att släppa ut koldioxid krävs att verksamhetsutövaren kan övervaka och rapportera utsläppen på ett tillförlitligt sätt. Med begreppet tillförlitligt sätt avses att de uppgifter om anläggningens utsläpp som framkommer vid övervakning och rapportering så långt möjligt motsvarar de faktiska utsläppsförhållandena. Närmare bestämmelser om kraven på övervakning och rapportering finns i 6 §.

Av bestämmelsen framgår att det, utöver tillstånd till utsläpp av koldioxid enligt denna lag, också krävs att verksamheten har erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning. I artikel 8 i handelsdirektivet föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att villkoren och förfarandena för utfärdande av tillstånd för utsläpp av växthusgaser samordnas med de villkor och förfaranden som gäller enligt IPPC-direktivet. Genom att knyta villkoren för tillstånd när det är fråga om ny eller ändrad verksamhet till tillstånd enligt miljöbalken genomförs en sådan samordning.

Eftersom Sverige valt att utvidga handelssystemet till att omfatta även vissa anläggningar med en kapacitet understigande 20 megawatt, kan verksamheter omfattas som endast är anmälningspliktiga enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning. För att dessa verksamheter skall kunna få tillstånd till utsläpp av koldioxid erfordras inget tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning. Det kan även förekomma att en verksamhet erhållit undantag (dispens) från skyldigheten att ansöka om tillstånd enligt miljölagstiftningen. Inte heller för dessa verksamheter är tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning ett krav för att kunna erhålla tillstånd enligt denna lag.

Kraven gäller även för nya deltagare (se avsnitt 5.2).

Bestämmelsens utformning motsvarar Lagrådets förslag.

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

Ett tillstånd får avse en del av en anläggning.

Av bestämmelsen framgår att tillståndet kan omfatta flera anläggningar eller delar av en anläggning. Det kan här vara fråga om olika ägare till anläggningar inom en verksamhet. Med plats avses verksamhetsområde eller den geografiska lokaliseringen av verksamheten.

6 § Ett tillstånd till utsläpp av koldioxid skall förenas med villkor om att utsläppen skall övervakas genom beräkning eller mätning.

Tillståndet skall också förenas med villkor om rapporteringen. Denna skall för varje anläggning innehålla

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

2. uppgifter om kvalitetssäkring och kvalitetskontroll.

Tillståndet skall även förenas med villkor om skyldighet att överlämna utsläppsrätter motsvarande gjorda utsläpp för annullering i enlighet med bestämmelser i handelsdirektivet.

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

Krav på övervakning och rapportering framgår av handelsdirektivets bilaga IV. Genom bestämmelsen genomförs delar av direktivets krav i svensk rätt. Genom tillägget i paragrafens tredje stycke tillgodoses Lagrådets synpunkt i sak vad avser Lagrådets förslag till 2 kap. 7 §.

Beträffande bemyndigandet i paragrafens fjärde stycke har Lagrådet förordat att detta skall preciseras. Detta kan uppfattas som en icke önskvärd begränsning, särskilt mot bakgrund av de riktlinjer om övervakning och rapportering som Europeiska kommissionen nyligen antagit. Lagrådets förslag i denna del har därför inte tillgodosetts.

7 § Verksamhetsutövaren skall till tillståndsmyndigheten omedelbart anmäla varje planerad förändring av anläggningens eller verksamhetens art eller funktion och varje utvidgning av anläggningen eller verksamheten, om ändringen eller utvidgningen kan påverka utsläppen av koldioxid.

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

Genom förevarande paragraf genomförs bestämmelser om anmälningsskyldighet för verksamhetsutövaren vid förändring och utvidgning av anläggningen samt då en ny verksamhetsutövare tar över driften. Krav på anmälan i situationer av både ökning och minskning av koldioxidutsläpp följer av direktivets artikel 7. De förändringar eller utvidgningar av verksamhet som skall anmälas är sådana som kan påverka utsläppen av koldioxid.

Bestämmelsens utformning tillgodoser Lagrådets synpunkter avseende förslaget till 2 kap. 8 §.

8 § Tillståndsmyndigheten skall pröva om en förändring eller utvidgning av anläggningen eller verksamheten eller om ett byte av verksamhetsutövare gör det nödvändigt att förena tillståndet med

ändrade eller nya villkor om övervakning och rapportering. Om myndigheten finner att ändrade eller nya villkor behövs och de förutsättningar som anges i 4 § är uppfyllda, skall myndigheten ersätta det tidigare tillståndet med ett nytt tillstånd.

När tillståndsmyndigheten fått in en anmälan om en förändring av verksamheten eller anläggningen eller om driften av verksamheten tagits över av en ny verksamhetsutövare, skall myndigheten pröva om de villkor som meddelats för övervakning och rapportering fortfarande är tillräckliga. Finner tillståndsmyndigheten att nya villkor bör meddelas för övervakningen eller rapporteringen skall myndigheten ersätta det befintliga tillståndet till utsläpp av koldioxid med ett nytt innehållande de nya villkoren.

9 § Tillståndsmyndigheten får återkalla ett tillstånd till utsläpp av koldioxid om

- 1. ett villkor som tillståndet är förenat med inte har följts och avvikelserna är av allvarlig art,*
- 2. erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning saknas, eller om*
- 3. en ny verksamhetsutövare inte uppfyller de krav som följer av 4 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag.*

Av bestämmelsen framgår under vilka omständigheter som en tillståndsmyndighet får återkalla ett tillstånd till utsläpp av koldioxid. Paragrafen saknar motsvarighet i handelsdirektivet. I punkten 1 föreskrivs en möjlighet för tillståndsmyndigheten att återkalla ett tillstånd när villkoren inte har följts. Det är här fråga om att övervakningen eller rapporteringen är allvarligt bristfällig (se vidare avsnitt 5.2.2). Det får överlämnas till rättstillämpande myndigheter att närmare bedöma när förseelsen är av allvarlig art. I punkten 2 finns möjligheten att återkalla tillstånd om tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning saknas. Det kan här vara fråga om att en verksamhetsutövare får sitt tillstånd återkallat enligt miljölagstiftningen eller att tillstånd inte har beviljats. I 24 kap. miljöbalken finns liknande bestämmelser om återkallelse av tillstånd. I punkten 3 framgår att ett tillstånd får återkallas om tillståndsmyndigheten efter en anmälan från en ny verksamhetsutövare skulle finna att denne inte uppfyller de krav som anges i 4 §.

3 kap. Tildelning av utsläppsrätter

1 § Utsläpp av koldioxid som görs med stöd av tillstånd enligt denna lag skall täckas av sådan utsläppsrätt som avses i detta kapitel.

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

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

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

Genom bestämmelsen genomförs handelsdirektivets artikel 13 delvis. Bestämmelsen tydliggör att utöver tillstånd till utsläpp av koldioxid krävs även utsläppsrätter som täcker de gjorda utsläppen.

Verksamhetsutövaren skall ansöka om tilldelning av utsläppsrätter. Lämnas felaktiga uppgifter kan detta leda till ansvar enligt bestämmelserna i 5 kap.

I paragrafen anges den grundläggande tilldelningsprincip som Sverige valt, att tilldelning skall ske gratis. Kravet på tillstånd enligt denna lag för att kvalificera för tilldelning framgår också. Dessutom klargörs att tilldelningen kommer att ske till varje enskild anläggning.

I tredje stycket regleras de fall då tillståndsbeslutet ännu inte meddelats. Tilldelningsbeslutet skall då villkoras med utfallet i tillståndsbeslutet.

Bestämmelsens utformning motsvarar Lagrådets förslag.

2 § Varje utsläppsrätt medför rätt att släppa ut ett ton koldioxid under en fastställd period i enlighet med bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen.

Utsläppsrätt innebär en rätt att släppa ut ett ton koldioxid under en bestämd tidsperiod. När systemet med handel med utsläppsrätter är i gång skall rätten fritt kunna överlätas inom EU. Utsläppsrättens rättsliga status är härigenom inte fastställd. Enligt artikel 13 kommer utsläppsrätterna att vara giltiga under perioden 2005–2007 och de som förbrukats annulleras fyra månader in på nästa åtagandeperiod dvs. den 30 april 2008.

Paragrafens utformning motsvarar Lagrådets förslag.

3 § Regeringen skall meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter, grundade på den nationella fördelningsplan som avses i artikel 9 i handelsdirektivet.

Genom paragrafen genomförs artikel 9 i handelsdirektivet. Artikeln reglerar den plan som skall upprättas över principerna för tilldelningen och lämnas för granskning av EG-kommissionen.

Paragrafen anger att den nationella fördelningsplanen är utformad i enlighet med direktivets artikel 9. Enligt paragrafen får regeringen meddela föreskrifter om principerna och det högsta antalet utsläppsrätter som får tilldelas av tillsynsmyndigheten. Föreskrifterna utgör grunden för myndighetens beslut om tilldelning av utsläppsrätter.

Paragrafens utformning motsvarar Lagrådets förslag.

4 § Frågor om tilldelning av utsläppsrätter prövas av den tillsynsmyndighet som regeringen bestämmer.

Enligt handelsdirektivets artikel 18 skall behörig myndighet utses. Paragrafens utformning motsvarar Lagrådets förslag.

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

Tillsyn enligt lagen kommer att begränsas till de uppgifter som lämnas som grund för att få tillstånd och som lämnas som underlag för tilldelning av utsläppsrätter. Det är icke desto mindre viktigt att tillsynen är ändamålsenlig eftersom tilltron till handelssystemet exempelvis är beroende av att exempelvis insamlande av data om utsläpp av koldioxid kan ske på ett tillfredsställande sätt.

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

Genom paragrafen ges tillsynsmyndigheten en rätt att få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran från myndigheten skall kunna förenas med vite.

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

Paragrafen omfattar sådana förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av lagen och de föreskrifter som omfattas av tillsynen. Även förelägganden enligt denna paragraf får förenas med vite.

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

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.

Av paragrafen följer att tillsynsmyndigheten har rätt att få tillträde till de anläggningar som omfattas av tillsynen samt lokaler och områden som hör till anläggningarna i den utsträckning det behövs för tillsynen. Myndigheten har inte rätt att få tillträde till bostäder. Rätten till tillträde är nödvändig för om verksamhetsutövaren inte lämnar in erforderliga uppgifter så måste tillsynsmyndigheten ändå kunna få tillgång till den information som handelssystemet kräver.

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

Av allmänna rättssäkerhetsskäl, och med hänvisning till passivitetsrätten inom ramen för Europakonventionen om mänskliga rättigheter (artikel 6), får inte den som omfattas av tillsynen och som kan

antas ha begått brott, föreläggas vid vite att medverka i utredning av en fråga som har samband med den gärning som omfattas av brottsmisstanken.

Prop. 2003/04:132

5 kap. Straffbestämmelser

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

1. driver verksamhet som medför utsläpp av koldioxid utan att inneha tillstånd enligt denna lag,

2. lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter om övervakning och rapportering i en ansökan om tillstånd enligt 2 kap.,

3. underlåter att göra anmälan enligt 2 kap. 7 §, eller

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

I ringa fall döms inte till ansvar.

Enligt första stycket första punkten kan den dömas till ansvar som driver verksamheten utan tillstånd till utsläpp av koldioxid. Första stycket andra punkten reglerar det fall att verksamhetsutövaren lämnar uppsåtliga oriktiga eller vilseledande uppgifter om hur verksamhetsutövaren avser att övervaka och rapportera sina utsläpp av koldioxid.

Genom första stycket tredje punkten kan den dömas till ansvar som uppsåtligen underlåter att göra anmälan som enligt 2 kap. 7 § kräver förnyat tillstånd när verksamhetsutövaren planerar att ändra anläggningens art eller funktion eller att utvidga verksamheten. Ansvar kan även utkrävas av den som övertar en anläggning och är anmälningsskyldig.

I första stycket fjärde punkten föreskrivs att den som lämnar uppenbart vilseledande eller oriktiga uppgifter i sin ansökan om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. och därigenom skulle kunna föranleda att ett för stort antal utsläpper tilldelas kan dömas till ansvar.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar. Miljöbalkens motsvarande reglering kan tjäna som vägledning i den praktiska tillämpningen.

Paragrafens utformning tillgodoser Lagrådets synpunkter.

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

Av paragrafen framgår att samma gärning inte skall föranleda ansvar både med stöd av denna lag och enligt brottsbalken. Denna lags straffbestämmelser i 1 § skall enligt paragrafen gälla subsidiärt i förhållande till brottsbalkens bestämmelser.

3 § Den som överträtt ett vitesföreläggande får inte dömas till ansvar enligt denna lag för den gärning som omfattas av föreläggandet.

Av paragrafen framgår att den som ådömts ett vite inte kan dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet.

6 kap. Överklagande

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

Av paragrafen framgår att länsstyrelsens beslut i fråga om tillstånd till utsläpp av koldioxid, meddelande av ett nytt tillstånd vid ändrade förhållanden samt återkallande av tillstånd får överklagas till miljödomstol. Av hänvisningen till 23 kap. 1 § miljöbalken framgår att miljödomstols domar får överklagas till Miljööverdomstolen och att prövningstillstånd då krävs. Miljööverdomstolen kommer att vara sista instans i dessa mål. Sammansättningen i miljödomstol följer av vad som gäller vid prövning av tillståndsfrågor enligt 20 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

2 § Beslut om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. och begäran eller förelägganden enligt 4 kap. 2 eller 3 §§ som förenats med vite får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I 2 § föreskrivs att det krävs prövningstillstånd till kammarrätten vid överklagande av beslut om tilldelning enligt 3 kap. och vissa beslut eller förelägganden om tillsynsbeslut enligt 4 kap. 2 eller 3 §§.

Bestämmelsens första stycke motsvarar lagrådets förslag till utformning.

3 § Övriga beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Bestämmelsen avser exempelvis beslut om tillträde enligt 4 kap 4 §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2004.

2. Om en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. kommit in till tillståndsmyndigheten men ärendet inte avgjorts före den 1 januari 2005, får myndigheten besluta att utsläpp av koldioxid tills vidare får ske trots att tillståndsfrågan inte slutligt har avgjorts. Ett sådant beslut skall förenas med villkor om rapportering av utsläpp och om överlämnande av utsläppsrätter.

I punkten 2 regleras förhållandet om det den 31 december 2004 saknas tillstånd att bedriva verksamhet. Om verksamhetsutövaren då givit in en ansökan om tillstånd skall denne kunna fortsätta att bedriva sin verksamhet i avvaktan på att det finns ett lagakraftvunnet beslut i ärendet. Detta gäller under förutsättning att ett interimistiskt beslut kan meddelas av tillståndsmyndigheten.

Bestämmelsen utformning motsvarar i allt väsentligt Lagrådets förslag.

16 kap.**2 §**

Genom tillägget i denna paragraf klargörs att ett nytt tillstånd inte får förenas med villkor som syftar till att begränsa utsläpp av koldioxid för verksamheter som omfattas av systemet med handel av utsläppsrätter. Sådana villkor kan vara villkor om gränsvärden eller riktvärden för utsläpp av koldioxid eller villkor om använd mängd fossilt bränsle i syfte att begränsa utsläpp av koldioxid. Vidare kan inte heller villkor med krav på bästa möjliga teknik ställas om syftet är att begränsa utsläpp av koldioxid. Gränsvärden för användning av fossila bränslen och krav på bästa möjliga teknik som ställs av andra skäl än att begränsa utsläppen av koldioxid skall dock fortfarande vara tillåtna i den handlande sektorn.

Lagrådets synpunkt har kommenterats i avsnitt 8.1.

24 kap.**15 §**

Paragrafen är ny. Genom paragrafen anges att villkor som redan meddelats för en anläggning som omfattas av denna lag inte skall gälla om villkoret avser utsläpp av koldioxid eller begränsningar för användning av fossila bränslen. Villkor som ställts i andra syften berörs inte. Genom paragrafen undanröjs behovet av särskilda övergångsbestämmelser. Lagrådet har däremot föreslagit att regeln skall ges formen av en övergångsbestämmelse. Regeringen anser dock att behovet av att bereda nya deltagare plats i handelssystemet överväger för att motivera att bestämmelsen tas in som materiell bestämmelse istället. På så sätt kan senare tillkomna villkor också träffas av regeln.

26 kap.**9 §**

Genom denna bestämmelse framgår att tillsynsmyndigheten inte får meddela förbud och förelägganden i avsikt att begränsa utsläpp av koldioxid eller begränsa användningen av fossilt bränsle. Beslut av andra skäl berörs inte av bestämmelsen.

Ikraftträdandebestämmelse

Ändringarna i denna lag träder i kraft den 1 augusti 2004.

Länk till bilaga 1

Prop. 2003/04:132
Bilaga 1

Sammanfattning av betänkandet Handla för bättre klimat – tillstånd och tilldelning, m.m. (SOU 2003:120)

Vid världstoppmötet om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992 undertecknades FN:s klimatkonvention av 154 stater. Genom det s.k. Kyotoprotokollet¹⁷, som antogs på konventionens tredje partsmöte i Kyoto i december 1997, åtar sig industriländerna att minska sina utsläpp med drygt fem procent som ett genomsnitt under den första s.k. åtagandeperioden, dvs. åren 2008–2012, jämfört med 1990 års nivå. EU:s medlemsstater har åtagit sig att minska utsläppen med åtta procent. I Kyotoprotokollet ingår tre s.k. flexibla mekanismer, vilka är viktiga för att uppnå den kostnadseffektivitet som klimatkonventionen betonar.

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

Från den 1 januari 2005 kommer ett system för handel med utsläppsrätter att införas inom EU, med utgångspunkt i ett direktiv ("handelsdirektivet") som formellt antogs i oktober 2003.¹⁸

Det europeiska handelssystemet kommer att omfatta olika tidsperioder. Under den första perioden (åren 2005–2007) kommer endast utsläpp av koldioxid att ingå i handelssystemet. Vidare kommer handelssystemet under den första perioden att endast omfatta anläggningar inom sektorerna för energi, produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustri samt pappers-, papp- och pappersmassaindustri. I Sverige kommer den handlande sektorn att omfatta ca 400–450 anläggningar.

FlexMex2-utredningen redovisade i maj 2003 i delbetänkandet *Handla för bättre klimat* (SOU 2003:60) vilka principer som bör ligga till grund för fördelningen av utsläppsrätter och hur den nationella fördelningsplanen bör utformas för svensk del inför det EU-omfattande system för handel med utsläppsrätter som skall införas från den 1 januari 2005. SOU 2003:60 var i huvudsak ett principbetänkande. Delegationen konstaterade att ett antal detaljfrågor återstod att lösa för svensk del i det fortsatta genomförandet av handelsdirektivet.

¹⁷ Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar.

¹⁸ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG. (EGT L 275, 25.10.2003).

Handelsdirektivet anger att medlemsstaterna senast den 31 december 2003 skall ha genomfört direktivet i sin lagstiftning. Med den ordning som gäller för beredning av lagstiftning i Sverige är det dock inte möjligt att genomföra nödvändig lagstiftning till den

31 december 2003, särskilt som vissa rättsakter som handelsdirektivet hänvisar till förmodligen inte kommer att vara antagna vid den tidpunkten.¹⁹ Även flera andra medlemsstater har deklarerat att man inte kommer att klara ett genomförande till den 31 december 2003, samtidigt som man har anfört att all lagstiftning skall finnas på plats i god tid före den 1 januari 2005.

Delegationen anser mot den här bakgrunden att det mest ändamålsenliga är att lägga fram förslag i en sådan ordning och vid sådana tidpunkter att det skall kunna finnas ett fungerande, komplett regelverk på plats den 1 januari 2005. Delegationen avser därför att lägga fram förslag på genomförandet av handelsdirektivet uppdelat på följande tre etapper:

- I den *första* etappen redovisas förslag som är avsedda att gälla fr.o.m. den 1 juli 2004. För att handel med utsläppsrätter skall kunna starta den 1 januari 2005 krävs att det senast vid halvårsskiftet 2004 finns en lagreglering för tillstånds- och tilldelningsfrågor. Detta redovisas i detta delbetänkande. Avsikten är att den reglering som föreslås i delbetänkandet med smärre justeringar skall kunna flyttas över till en komplett lag för handelssystemet, som skall kunna vara i kraft den 1 januari 2005.
- I den *andra* etappen avser delegationen att lämna förslag som är avsedda att skapa förutsättningar för en handel med utsläppsrätter och förslag på redovisning och kontroll av handeln. Detta förslag kommer att avlämnas under våren 2004.
- I den *tredje* etappen kommer bestämmelser i handelsdirektivet som reglerar förhållanden efter den 1 januari 2008 att behandlas.

Syftet med det nu föreliggande delbetänkandet är att lämna förslag till författningar som huvudsakligen rör tillstånds- och tilldelningsfrågor. Frågor om påföljder, tillsyn och överklagande som är knutna till tillstånd och tilldelning behandlas också i detta delbetänkande. Vidare diskuteras handelsdirektivets bestämmelser i förhållande till miljörättsliga regler på nationell nivå och på EU-nivå. I delbetänkandet diskuteras också om vi i Sverige bör använda både koldioxidskatt och handel med utsläppsrätter för att möta våra klimatmål och internationella åtaganden eller om de anläggningar som omfattas av det europeiska handelssystemet skall befrias från koldioxidskatten. Slutligen redovisas vissa konsekvenser av de förslag som läggs fram i betänkandet.

Regler för tillstånd

Enligt handelsdirektivet krävs fr.o.m. den 1 januari 2005 tillstånd till utsläpp av koldioxid för de anläggningar som omfattas av handelssystemet. I betänkandet lämnas författningsförslag som reglerar de förut-

¹⁹ Detta gäller t.ex. den registerförordning som enligt artikel 19.3 skall finnas för att direktivet skall kunna genomföras.

sättningar som skall gälla för att en verksamhetsutövare skall kunna ansöka om tillstånd till utsläpp av koldioxid. Det föreslagna regelsystemet sammanfattas nedan.

Prop. 2003/04:132
Bilaga 2

Allmänt om tillstånd

- Regeringen bemyndigas att bestämma vilka anläggningar inom sektorerna för energi, produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustri, samt pappers-, papp- och pappersmassaindustri som skall omfattas av tillståndsplikt.
- Om en ansökan om tillstånd ingetts till tillståndsmyndigheten senast den 31 december 2004 får verksamheten fortsätta att bedrivas tills lagakraftvunnet beslut föreligger.
- Länsstyrelserna skall pröva tillstånd avseende rätten att efter den 1 januari 2005 bedriva verksamhet som resulterar i utsläpp av koldioxid. Ansökningar om tillstånd skall handläggas skyndsamt av länsstyrelsen så att aktuella anläggningar innehar tillstånd när besluten om tilldelningen meddelas (senast den 30 september 2004).

Villkor för tillstånd

- För att få tillstånd krävs att verksamhetsutövaren är i stånd att övervaka och rapportera utsläppen på ett tillförlitligt sätt. Övervakning skall ske genom beräkning eller mätning av utsläppen. Rapportering skall ske i enlighet med de riktlinjer som Europeiska kommissionen sannolikt kommer att besluta i december 2003.
- En verksamhetsutövare är skyldig att anmäla sådana förändringar av sin verksamhet som kan kräva ett förnyat tillstånd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om när anmälan krävs.
- En ny verksamhetsutövare är skyldig att anmäla att han tagit över driften av en anläggning. Tillståndsmyndigheten skall i sådana fall meddela förnyat tillstånd.

Övrigt

- En ny anläggning eller en befintlig anläggning för vilken det krävs ett förnyat tillstånd enligt artikel 14 i handelsdirektivet kan inte få ett sådant tillstånd om det saknas erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning.
- Miljödomstolen får på ansökan av tillsyns- eller tillståndsmyndigheten återkalla ett tillstånd om detta inte har följts och avvikelserna är av allvarig art. Miljödomstolen får även återkalla ett tillstånd om verksamheten saknar erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning.

Regler för tilldelning

För den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 skall minst 95 procent av utsläppsrätterna tilldelas gratis. Delegationen anser dock att genomförandet av handelsdirektivet under den första perioden bör ske så okomplicerat som möjligt. Delegationen har därför, av praktiska skäl, bedömt att tilldelningen av utsläppsrätter till 100 procent bör vara gratis under perioden 2005–2007. Beslut om tilldelade utsläppsrätter meddelas verksamhetsutövare för de anläggningar som har tillstånd till utsläpp senast den 30 september 2004. Om en verksamhetsutövare ansöker om tillstånd under perioden 30 september – 31 december 2004 skall han få utsläppsrätter tilldelade i den mån sådana då finns kvar att tilldela. Tilldelningen skall ha föregåtts av att regeringen fattat beslut om en nationell fördelningsplan senast den 31 mars 2004. Kommissionen skall senast den 30 juni 2004 godta eller avslå fördelningsplanen. Den nationella fördelningsplanen kommer att beslutas mot bakgrund av de principer som förelagts riksdagen.

Uppgifter om tilldelning till olika anläggningar i den nationella fördelningsplanen bör lämnas men uttryckligen förklaras vara exempel på vad resultatet av de angivna principerna kan bli. Skälet till detta är att det annars finns risk för att tillsynsmyndigheten som senare fattar beslut om tilldelningen måste anses bunden av vad fördelningsplanen innehåller om tilldelning till enskilda anläggningar. En sådan ordning kräver att lagregler beträffande den nationella fördelningsplanen är i kraft när planen anmäls till kommissionen. Genom åtgärden att i den nationella fördelningsplanen endast exemplifiera vad resultatet av de angivna principerna kan bli kommer däremot planen inte att vara bindande för de enskilda anläggningarna.

I betänkandet lämnas författningsförslag som skall gälla fr.o.m. den 1 juli 2004 för att därigenom möjliggöra för verksamhetsutövare att från den tidpunkten ansöka om tilldelning av utsläppsrätter. De föreslagna reglerna avseende tilldelning sammanfattas nedan.

Allmänt om tilldelning

- Tilldelningen skall baseras på de principer som anges i den nationella fördelningsplanen.
- Den totala årliga tilldelningen av antalet utsläppsrätter, exklusive tilldelning för nytillträdande anläggningar och för den beräknade ökningen av utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror, under treårsperioden får inte överstiga utsläpp motsvarande XX²⁰ miljoner ton koldioxid.
- Tilldelningen av antalet utsläppsrätter för nytillträdande anläggningar och för den beräknade ökningen av råvarurelaterade utsläpp får högst

²⁰ Delegationen har i detta skede inte annat underlag än det som låg till grund för bedömningen i delbetänkandet SOU 2003:60. Osäkerheten består dessutom i att de siffror som kommer att anges i den kommande fördelningsplanen skall prövas och godkännas av kommissionen. Regeringens kommande proposition, som är avsedd att överlämnas till riksdagen under december 2003, kommer att visa regeringens samlade bedömning av avvägningen mellan den handlande sektorns utrymme och andra sektorers behov av utsläpp av koldioxid.

uppgå till utsläpp motsvarande Y²¹ miljoner ton koldioxid per år under treårsperioden.

Prop. 2003/04:132
Bilaga 2

- Regeringen bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om tilldelningen och om högsta tillåtna mängd utsläpp som skall gälla för nytillträdande anläggningar respektive råvarurelaterade utsläpp.

Tilldelningen baseras på historiska utsläpp eller på benchmarking

- Tilldelningen till sektorer och enskilda anläggningar skall vara baserad på de genomsnittliga historiska utsläppen under åren 1998–2001.
- I det fall onormala förhållanden (t.ex. haverier eller omfattande ombyggnader) rådde för en anläggning under perioden 1998–2001 kan anläggningen få tilldelningen av utsläppsrätter baserad på de genomsnittliga utsläppen under färre år än det hela antalet år som utgör ifrågavarande tidsperiod.
- Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka sektorer eller delar av sektorer som – under förutsättning att det finns tillförlitligt underlag – kan undantas från huvudregeln om tilldelning baserad på historiska utsläpp och i stället tilldelas utsläppsrätter genom att anläggningens utsläpp jämförs med de genomsnittliga utsläppen inom respektive sektor eller delsektor (benchmarking). För det fall det saknas tillförlitligt underlag att använda benchmarking för någon sektor/delsektor bör regeringen bemyndigas att bestämma vilken tilldelningsmetod som i stället skall användas.
- Om benchmarking används skall tilldelning ske enligt följande. Om anläggningen har ett bättre utsläppsvärde än sektorns/delsektorns genomsnitt skall anläggningen tilldelas utsläppsrätter som uppgår till dess faktiska utsläpp. Övriga anläggningar får utsläppsrätter motsvarande sektorns/delsektorns genomsnittliga utsläpp.

Tilldelning av utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror²²

- Utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror skall behandlas i särskild ordning, eftersom utsläppen är en följd av den kemiska processen och dessa råvaror inte på ett ekonomiskt rimligt sätt kan ersättas på kort sikt. För utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror skall tilldelningen för perioden 2005–2007 bestämmas som ett årligt genomsnitt för perioden 1998–2001 med eventuella korrigeringar för prognostiserade utsläpp. Om de beräknade utsläppen bedöms öka under år 2005 (i förhållande till det årliga genomsnittet under åren 1998–2001) skall ökningen läggas till det historiskt framräknade årliga utsläppet. Det sålunda framräknade totala behovet av utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror för år 2005 skall gälla för vart och ett av åren under perioden 2005–2007.

²¹ Se förklaring i föregående fotnot.

²² En detaljerad beskrivning av hur utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror hanteras finns i delegationens betänkande SOU 2003:60 avsnitt 1.7.

- Om det totala antalet utsläppsrätter, som beräknas bli tilldelade de aktuella anläggningarna för historiska utsläpp, överstiger den totalt tillåtna tilldelningen av utsläppsrätter för sådana utsläpp skall tilldelningen till de olika anläggningarna skalas ner proportionellt. Den årliga totala tillgängliga mängden utsläppsrätter får inte överstiga den tillåtna mängden utsläppsrätter för historiskt beräknade utsläpp. Beräknade råvarurelaterade utsläpp skall skalas ner inom den ram som regeringen bestämt för sådana utsläpp.

Nytilträdande anläggning

- En nytilträdande anläggning som har fått ett nytt tillstånd till utsläpp av koldioxid skall tilldelas utsläppsrätter på grundval av någon form av benchmarking. Om anläggningen beräknas få ett bättre utsläppsvärde än sektorns/delsektorns genomsnitt skall anläggningen tilldelas utsläppsrätter som uppgår till anläggningens beräknade faktiska utsläpp. Övriga anläggningar får utsläppsrätter motsvarande sektorns/delsektorns genomsnittliga utsläpp.
- En nytilträdande anläggning som förnyat sitt tillstånd skall tilldelas utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke-utbytbara råvaror i förhållande till beräknade sådana utsläpp för tiden från att tillståndet förnyades och fram t.o.m. år 2007. Utsläppsrätter för utsläpp som härrör från utbytbara bränslen får för en sådan anläggning köpas på andrahandsmarknaden.
- Tilldelningen är begränsad till den totala mängd utsläppsrätter som regeringen bestämmer för nytilträdande anläggningar.

Villkorad tilldelning

- Utsläppsrätter som tilldelats för en anläggning bör inte få utfärdas om tillståndet återkallats och återkallelsen beror på att tillståndet inte har följts. Om ett tillstånd återkallas får inte utsläppsrätter utfärdas för de verksamhetsår som följer närmast efter det år som beslutet om återkallelse meddelades.
- När det gäller frågan om utfärdande av utsläppsrätter efter det att tillståndet återkallats till följd av att verksamheten upphört återkommer delegationen i nästa betänkande.
- Om annan gemenskapsrättslig lagstiftning medför oundvikliga öknings av koldioxidutsläpp för en anläggning skall denna anläggning tilldelas utsläppsrätter motsvarande denna ökning.

Organisation

- Ansökan om tilldelning av utsläppsrätter skall prövas av tillsynsmyndigheten. Till ansökan skall bifogas ett intyg av verksamhetsutövarens revisor som styrker riktigheten av de uppgifter som lämnats i ansökan.

- Beslut om tilldelning av utsläppsrätter skall fattas av en fristående myndighet, som skall inrättas. Med hänsyn till att förberedelse tiden är knapp fram till dess handelssystemet skall vara i funktion bör Naturvårdsverket under en övergångsperiod utpekade som tillsynsmyndighet och ansvara för besluten om fördelning av utsläppsrätter.
- Ett fristående råd bör inrättas under Naturvårdsverket, med representanter från Naturvårdsverket, Energimyndigheten och NUTEK, för att bereda företagens ansökningar om utsläppsrätter. Rådet bör lämna förslag till beslut om tilldelning till Naturvårdsverket. Till rådet bör kopplas ett rådgivande organ med representanter för bl.a. berörda näringslivsintressen.

Påföljder

Påföljderna skall enligt delegationen vara effektiva, proportionella och avskräckande. Grundläggande för systemets funktion är att tillsynsmyndigheten har ett riktigt underlag vid tilldelningen av utsläppsrätter. Det är därför enligt delegationen av största vikt att den som avsiktligt lämnar felaktiga uppgifter som leder till att verksamhetsutövaren tilldelas för många utsläppsrätter skall dömas till ansvar. Det är av samma orsak viktigt att en ansökan om att få tillstånd till utsläpp av koldioxid återger riktiga förhållanden. Det är även viktigt att myndigheterna får riktiga uppgifter om en verksamhetsutövare förändrar eller utvidgar sin verksamhet eller om en ny verksamhetsutövare övertar en verksamhet. Delegationen föreslår att lagens bestämmelser om straffansvar skall tillämpas subsidiärt i förhållande till brottsbalkens bestämmelser.²³

Tillsyn

Delegationen föreslår att den myndighet som regeringen bestämmer skall ha rätt att vid vite begära de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Vidare föreslås myndigheten att på begäran få tillträde till anläggningar som omfattas av handelssystemet samt tillhörande lokaler och områden i den utsträckning det behövs för tillsynen. Det skall dock inte gälla bostäder.

Förhållandet mellan handelsdirektivet, IPPC-direktivet²⁴ och miljöbalken

Delegationen tar i delbetänkandet upp frågor om hur handelsdirektivet förhåller sig till existerande miljö rätt och diskuterar om Sverige i sin lagstiftning bör utnyttja möjligheten att ersätta miljöbalkens krav med handelssystemet.

Handel med utsläppsrätter skiljer sig väsentligt från de regleringsinstrument som traditionellt tillämpats på miljöområdet. Dessa lagar

²³ Med detta avses att straffbestämmelserna skall tillämpas för det fall det inte finns någon straffbestämmelse i brottsbalken som kriminaliserar den aktuella gärningen.

²⁴ Rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. IPPC står för Integrated Pollution Prevention and Control.

bygger på att verksamhetsutövarna är skyldiga att inhämta tillstånd för drift av verksamheten. I tillståndet föreskriver myndigheterna tämligen detaljerat vilka villkor som skall gälla för driften av verksamheten. Den grundläggande principen för systemet för handel med utsläppsrätter är däremot att flexibilitet skall råda för verksamhetsutövaren.

Detta har också beaktats i handelsdirektivet, som i artikel 26 stadgar att gränsvärden för utsläpp av växthusgaser endast skall fastställas om det är nödvändigt för att förhindra betydande lokala föroreningar. Hittills torde tillstånd som utfärdats med stöd av miljöbalken inte ha föreskrivit villkor avseende tillåten mängd utsläpp av koldioxid. Det är mer troligt att en reglering av koldioxidutsläpp kan komma att ske genom en begränsning av mängden använt fossilt bränsle. Det undantag som finns i handelsdirektivet (artikel 26.2) kommer därför i praktiken inte att ge en ökad frihet för handel med utsläppsrätter. Av detta skäl föreslår delegationen att förbudet enligt artikel 26.2 kompletteras med ett förbud mot att begränsa mängden använt fossilt bränsle. Vidare finner delegationen att även kravet på bästa möjliga teknik enligt

2 kap 3 § miljöbalken bör tas bort för de anläggningar som omfattas av handelsdirektivet.

Frågan om gränsvärden för utsläpp av andra ämnen än koldioxid omfattas inte av nationell diskretion. För svensk del innebär detta en skyldighet under EG-rätten att även fortsättningsvis föreskriva gränsvärden för förorenande ämnen, även om det påverkar verksamheternas koldioxidutsläpp och möjlighet till handel med utsläppsrätter.

IPPC-direktivet och miljöbalken ställer krav på energieffektivitet. Kravet innebär att berörda verksamheter inte skall förbruka mer energi än vad som är nödvändigt med hänsyn till hur mycket som produceras.

Genom handelsdirektivet (artikel 26.3) ändras IPPC-direktivet på så sätt att det blir valfritt för medlemsstaterna att ställa krav på energieffektivitet för förbränningsanläggningar eller andra anläggningar som avger koldioxid på platsen.²⁵

Regleringen i miljöbalken är i vissa avseenden mer långtgående än i IPPC-direktivet. I miljöbalken krävs att förnybara energikällor skall användas i första hand. Detta krav återfinns inte i IPPC-direktivet. Ett upprätthållande av miljöbalkens regel om förnybara energikällor skulle dock inte stå i strid med EG-rätten. Sverige har därför ur rättslig synpunkt valfrihet att upprätthålla eller ta bort detta krav.

Delegationen vill inte nu ta ställning till om vi i Sverige, som handelsdirektivet möjliggör, bör lyfta kravet på energieffektivitet. Delegationen tar inte heller ställning till om kravet på förnyelsebara energikällor bör lyftas. Slutlig ställning till de frågorna bör tas först efter en analys av hur andra länder avser att förfara i dessa frågor. Med en sådan kunskap skapas bättre förutsättningar för delegationen att föreslå ett regelverk som inte förfördelar svensk internationellt konkurrensutsatt industri.

²⁵ Artikel 26.3: ”För verksamheter som förtecknas i bilaga 1 till direktiv 2003/87/EG får medlemsstaterna välja att inte införa krav på effektiv energianvändning för förbränningsanläggningar eller andra anläggningar som avger koldioxid på platsen.”

Delegationen har att ta ställning till om vi i Sverige bör använda både koldioxidskatt och handel med utsläppsrätter för att möta våra klimatmål och internationella åtaganden eller om de anläggningar som omfattas av det europeiska handelssystemet skall befrias från koldioxidskatten.²⁶ I sitt första delbetänkande lämnade delegationen inte något förslag till finansiering för alternativet att ta bort koldioxidskatten för de anläggningar som ingår i handelssystemet. Argumentet för detta var att remissbehandlingen av Skattnedsättningskommitténs (SNED) betänkande borde avvaktas och att det fanns behov av ytterligare utredning av koldioxidskattens ställning i det framtida handelssystemet.

Med hänsyn till att förutsättningarna ännu är oklara kan delegationen inte heller i detta skede av utredningsarbetet ta ställning till om de anläggningar som omfattas av det EU-omfattande handelssystemet skall befrias från koldioxidskatten. Som underlag för den fortsatta diskussionen redovisar delegationen i detta delbetänkande argument för och emot att ta bort skatten, beräknat skattebortfall om skatten tas bort samt ett antal exempel på hur ett eventuellt borttagande av koldioxidskatten skulle kunna finansieras.

En djupare konsekvensanalys bör göras av de alternativ som delegationen redovisar i betänkandet. De synpunkter som kommer att framföras på de presenterade modellerna i den kommande remissbehandlingen av detta betänkande är också värdefulla att beakta. Delegationen vill därför i detta läge inte förorda något av de redovisade alternativen till finansiering utan föreslår i stället att frågan om koldioxidskattens ställning i det framtida systemet för handel med utsläppsrätter tas upp till ytterligare belysning i delegationens fortsatta arbete. Därvid torde bl.a. större klarhet vara vunnit om hur förutsättningarna för det framtida energiskattesystemet kommer att se ut.

Förslagets konsekvenser

Som medlem av EU är Sverige skyldigt att ansluta sig till och i svensk lagstiftning införa de i handelsdirektivet angivna reglerna för handelssystemet. Vid en bedömning av förslagets konsekvenser bör man ha i åtanke att handlingsalternativet att välja att inte införa en reglering härmed inte föreligger. Att det kommer att uppstå någon form av konsekvenser av det slag som nämns nedan är därför ofrånkomligt.

EU:s system för handel med utsläppsrätter syftar till att EU och dess medlemsstater skall uppnå sina åtaganden i Kyotoprotokollet på ett kostnadseffektivt sätt. Överslagsmässiga beräkningar av kommissionen tyder på att kostnaderna för att uppnå EU:s åtagande i Kyotoprotokollet kan bli upp till 35 procent lägre än om utsläppsminskningarna helt skall ske

²⁶ Om koldioxidskatten tas bort för den handlande sektorn måste detta anmälas till kommissionen som ett statsstödsärende. Huvudregeln i EG:s statsstödsregler är att en medlemsstat inte kan ha differentierade beskattningsnivåer inom näringslivet. Borttagandet av koldioxidskatten torde dock godkännas eftersom det av energiskattedirektivets art. 17.1 b och 17.4 framgår bl.a. att man får sätta ner eller slopa skatten om man inför handel med utsläppsrätter under förutsättning att detta leder till att miljöskyddsmål uppnås eller energieffektiviteten förbättras.

inom respektive medlemsstat enligt bördefördelningen²⁷. För svensk del redovisade delegationen i sitt första delbetänkande uppskattningar som tyder på att kostnaderna för att uppnå åtagandet i Kyotoprotokollet kan bli ca 1–3 miljarder kronor lägre per år med handelssystemet, än vad som annars skulle ha varit fallet.

Vad gäller finansieringen av ett eventuellt borttagande av koldioxidskatten för den handlande sektorn vill delegationen, som tidigare framhållits, i detta läge inte förorda något av de alternativ som delegationen redovisat.

Handelssystemet kommer att omfatta anläggningar inom energisektorn och energiintensiv industri. De svenska företag som berörs är av varierande storlek. Genom att handelsdirektivet för flertalet berörda anläggningstyper innehåller någon form av tröskelvärde för att omfattas, t.ex. krav på minsta produktionsvolym e.d., kan dock antas att förhållandevis få små företag kommer att ingå i systemet. I den mån små företag berörs av systemet torde det i första hand röra sig om mindre fjärrvärmeföretag.

Införandet av handelssystemet kommer oundvikligen att medföra vissa nya administrativa krav på berörda företag. De administrationskostnader som dessa krav medför för företagen torde vara relativt sett mer betungande för små företag än för stora.

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

De svenska anläggningar som kommer att omfattas av handelssystemet står för ca en tredjedel av Sveriges koldioxidutsläpp. För att vi skall kunna nå det mål som anges i 2002 års klimatpolitiska beslut²⁸ behöver åtgärder vidtas såväl i den handlande sektorn som i de icke-handlande sektorerna. För att kunna bedöma vad som är rimliga åtaganden i den handlande respektive de icke-handlande sektorerna krävs därför att en samlad bedömning görs. Delegationen har dock inom ramen för sitt arbete inte haft möjlighet att göra detta.

Mot bakgrund av att det vid sidan av delegationens arbete finns ett antal andra nyligen beslutade åtgärder, förslag och pågående utredningar som är av stor betydelse för de företag och anläggningar som omfattas av handelsdirektivet framhöll delegationen dock i sitt första delbetänkande att det behöver göras en överordnad konsekvensanalys och koordinering av hanteringen av olika befintliga och föreslagna styrmedel. Vidare uttalade delegationen 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. Delegationen föreslog därför att regeringen

²⁷ Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgas inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, KOM (2001) 581 slutlig.

²⁸ I 2002 års klimatpolitiska beslut (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02MJU10, rskr. 2001/02:163) har riksdagen fastslagit att de svenska utsläppen av de sex växthusgaserna som ett medelvärde för perioden 2008–2012 skall vara minst fyra procent 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.

borde låta utreda förutsättningarna och formerna för hur en sådan nödvändig samordning skall kunna komma till stånd.

Prop. 2003/04:132
Bilaga 2

Behovet av en samlad bedömning kvarstår. Mycket av det analysarbete som behövs kan dock antas komma att ske i samband med utvärderingen av klimatpolitiken vid 2004 års kontrollstation. Vid kontrollstationen kommer regeringen att utvärdera vilka resultat klimatpolitiken medfört, hur utsläppstrenden ser ut och om det behövs ytterligare åtgärder för att nå de mål som satts upp.

Ikraftträdande

De författningsförslag som FlexMex2-utredningen lämnar bör kunna träda i kraft den 1 juli 2004.

Förslag till lag om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Ändamål och definitioner m.m.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om tillstånd till verksamhet som medför utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter för sådana utsläpp för tidsperioden 2005-2007.

Definitioner

2 § I denna lag används följande beteckningar med den betydelse som här anges:

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

2. anläggning: en teknisk enhet, som inte är flyttbar, där det bedrivs verksamhet som är tillståndspliktig enligt denna lag, inom sektorerna för energi, produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustri samt pappers-, papp- och pappersmassaindustri liksom all annan därmed direkt sammanhängande verksamhet som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar,

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

4. verksamhetsutövare: varje fysisk eller juridisk person som driver eller har ett bestämmande inflytande över en anläggning,

5. nytillträdande anläggning: varje anläggning där det inte bedrivs verksamhet vid den tidpunkt då den nationella fördelningsplanen överlämnas till Europeiska kommissionen och som därefter meddelats tillstånd till utsläpp av koldioxid samt varje anläggning som meddelats förnyat tillstånd på grund av en ändring av anläggningens art, funktion eller utvidgning av anläggningens verksamhet,

6. nationell fördelningsplan: en av regeringen beslutad plan som tilldelningen av utsläppsrätter skall vara grundad på och som skall underställas Europeiska kommissionen för godkännande,

7. utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror: utsläpp av koldioxid som i en process bildas från kol som är bundet i den råvara som skall förädlas eller i en process där kol tillsätts för att avlägsna en icke

önskvärd komponent från råvaran och där processens syfte inte är att framställa kraft, värme eller transportenergi och där tillverkningen eller framställningen inte är utbytbar till en rimlig kostnad före utgången av år 2007,

8. utsläpp som härrör från utbytbara bränslen: utsläpp av koldioxid från fossila bränslen som används med det primära syftet att producera kraft, värme eller transportenergi.

Myndigheter

3 § Regeringen skall utse den eller de myndigheter som skall handlägga de frågor som enligt denna lag, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, ligger på tillstånds- respektive tillsynsmyndigheten.

2 kap. Tillstånd till utsläpp av koldioxid

Allmänt om tillstånd

1 § Efter utgången av år 2004 skall anläggningar som omfattas av 4 § ha tillstånd av tillståndsmyndigheten för verksamhet som medför utsläpp av koldioxid.

Vad som sägs i första stycket gäller inte för en anläggning eller del av anläggning som används endast för forskning eller utveckling och provning av nya produkter eller av nya processer.

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

En ansökan skall innehålla uppgifter om hur verksamhetsutövaren avser att övervaka och rapportera utsläpp av koldioxid.

En ansökan skall handläggas skyndsamt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om ansökans innehåll och utformning samt om handläggning av ansökan.

3 § Har en ansökan om tillstånd enligt 2 § ingetts till tillståndsmyndigheten senast den 31 december 2004 får verksamheten, utan hinder av vad som sägs i 1 §, fortsätta att bedrivas tills lagakraftvunnet beslut föreligger. Detta gäller dock längst till dess att lagakraftvunnet avslagsbeslut föreligger.

Anläggningar som omfattas av tillståndsplikt

4 § Anläggningar inom sektorerna för energi, produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustri samt pappers-, papp- och pappersmassaindustri omfattas av tillståndsplikt enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen.

Förutsättningar för tillstånd

Prop. 2003/04:132
Bilaga 3

5 § För att erhålla tillstånd krävs att verksamhetsutövaren kan övervaka och rapportera utsläppen på ett tillförlitligt sätt.

6 § Övervakningen skall ske genom beräkning eller mätning.

7 § Rapporteringen skall för varje anläggning innehålla följande uppgifter

- a) om övervakningen sker genom beräkning
 1. verksamhetsuppgifter,
 2. emissionsfaktorer,
 3. oxidationsfaktorer,
 4. sammanlagda utsläpp och
 5. osäkerhet i beräkningen.
- b) om övervakningen sker genom mätning
 1. sammanlagda utsläpp,
 2. uppgifter om mätmetodernas tillförlitlighet och
 3. osäkerhet i mätningen.

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter om sättet för beräkning, kraven på mätning samt formen för och innehållet i rapporteringen.

9 § En ny anläggning kan inte erhålla tillstånd enligt denna lag om det saknas erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning.

Villkor för tillstånd

10 § Ett tillstånd skall förenas med de krav på övervakning och rapportering som tillståndsmyndigheten enligt 5-7 §§ eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av denna lag anser erforderliga.

Ett tillstånd får omfatta en eller flera anläggningar på samma plats om de drivs av samma verksamhetsutövare. Ett tillstånd kan begränsas till att avse en del av en anläggning.

Förändring av anläggning som erhållit tillstånd

11 § Verksamhetsutövaren skall till tillståndsmyndigheten skriftligen anmäla alla planerade förändringar av anläggningens art eller funktion eller utvidgning av anläggningen om förändringen eller utvidgningen kan innebära nya krav på övervakning och rapportering.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter om när en anmälan enligt första stycket erfordras.

Tillståndsmyndigheten skall om de krav som anges i 5-7 §§ eller i föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag är uppfyllda meddela förnyat tillstånd för den förändrade eller utvidgade anläggningen. Tillstånd får dock inte meddelas om det för anläggningen saknas erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning.

12 § En ny verksamhetsutövare skall till tillståndsmyndigheten omgående anmäla att han tagit över driften av anläggningen.

Tillståndsmyndigheten skall i fall som i första stycket sägs meddela förnyat tillstånd om den nye verksamhetsutövaren uppfyller de krav som anges i 5–7 §§ eller i föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

Återkallande av tillstånd

13 § Miljödomstolen får på ansökan av tillsyns- eller tillståndsmyndigheten återkalla ett meddelat tillstånd

1. om tillståndet som gäller för verksamheten inte har följts och avvikelserna är av allvarig art, eller
2. om erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning saknas.

3 kap. Tilldelning av utsläppsrätter

Allmänt om tilldelningen

1 § En verksamhetsutövare som ansökt om tilldelning enligt 17 § skall utan vederlag tilldelas utsläppsrätter enligt vad som föreskrivs i 2–11 §§ för den eller de anläggningar för vilka denne har tillstånd till utsläpp av koldioxid enligt 2 kap. 1 § eller ansökt om sådant tillstånd före den 30 september 2004. Om verksamhetsutövaren innehar fler än en anläggning skall tilldelningen ske för var och en av anläggningarna.

Utän hinder av vad som sägs i första stycket avseende tillstånd skall en verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd under perioden 30 september – 31 december 2004 utan vederlag tilldelas utsläppsrätter i den mån det totala antalet utsläppsrätter enligt 2 § inte överskrids.

2 § Tilldelningen av utsläppsrätter skall vara grundad på den nationella fördelningsplanen. Den totala årliga tilldelningen av utsläppsrätter, exklusive tilldelning för nytillträdande anläggningar och för den beräknade ökningen för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror, får inte överstiga utsläpp motsvarande XX miljoner ton koldioxid.

Tilldelningen av utsläppsrätter får för nytillträdande anläggningar och för den beräknade ökningen för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror uppgå till högst Y miljoner ton koldioxid.

Regeringen får utfärda föreskrifter om tilldelningen och om högsta antal utsläppsrätter för nytillträdande anläggningar respektive för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror enligt andra stycket.

Utsläppsrätter för utsläpp som härrör från utbytbara bränslen

3 § För en anläggning som var i drift den 1 januari 1998 skall tilldelningen av utsläppsrätter för utsläpp som härrör från utbytbara bränslen för vart och ett av åren 2005-2007 fastställas till det antal

utsläppsrätter som motsvarar ett årligt genomsnittligt utsläpp för anläggningen under perioden 1998-2001.

Prop. 2003/04:132
Bilaga 3

4 § För en anläggning som tagits i drift efter den 1 januari 1998 men före den 1 januari 2001 skall tilldelningen av utsläppsrätter som avses i 3 § beräknas som ett årligt genomsnitt av utsläppen fr.o.m. året efter det som anläggningen togs i drift t.o.m. år 2001.

5 § Om det föreligger särskilda skäl får ett årligt genomsnittligt utsläpp beräknas för färre år än vad som följer av 3 och 4 §§.

6 § Tilldelning av utsläppsrätter får, utan hänsyn till bestämmelserna i 3 och 4 §§, göras genom att en anläggnings faktiska utsläpp jämförs med de genomsnittliga utsläppen inom respektive sektor eller del av sektor. En sådan jämförelse får göras endast om det finns ett tillförlitligt underlag.

Regeringen får meddela föreskrifter om när en jämförelse enligt första stycket skall användas vid tilldelning av utsläppsrätter.

7 § För en anläggning som tagits i drift den 1 januari 2001 eller senare skall tilldelningen göras genom att anläggningens utsläpp jämförs med de genomsnittliga utsläppen inom respektive sektor eller del av sektor.

Om det för någon sektor eller del av sektor saknas tillförligt underlag för att göra en jämförelse enligt första stycket får regeringen meddela föreskrifter om vilken tilldelningsmetod som i stället skall användas.

8 § Om en anläggning som tilldelas utsläppsrätter med tillämpning av 6–7 §§ har ett bättre utsläppsvärde än sektorns eller delsektorns genomsnitt skall anläggningen tilldelas utsläppsrätter som uppgår till anläggningens faktiska utsläpp. Övriga anläggningar erhåller utsläppsrätter motsvarande sektorns eller delsektorns genomsnittliga utsläpp.

Utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror

9 § För en anläggning som släpper ut koldioxid som härrör från icke utbytbara råvaror skall ett årligt genomsnitt av utsläppen bestämmas enligt vad som föreskrivs i 3-8 §§.

Om de beräknade utsläppen bedöms öka under år 2005 i förhållande till det årliga genomsnittet beräknat enligt första stycket skall ökningen läggas till det framräknade årliga genomsnittliga utsläppet.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka faktorer som skall ligga till grund för bedömningen av den beräknade ökningen av utsläpp enligt andra stycket.

Justering av tilldelningen

10 § Om det totala antalet utsläppsrätter som skall tilldelas enligt 3–8 §§ och 9 § första stycket överstiger det totala antalet utsläppsrätter enligt 2 § första stycket skall antalet utsläppsrätter som tilldelas anläggningar enligt 3–8 §§ och 9 § första stycket justeras proportionellt för var och en av

dessa anläggningar så att den totala mängden utsläppsrätter enligt 2 § första stycket inte överskrids.

Prop. 2003/04:132
Bilaga 3

11§ Om den totala beräknade ökningen för år 2005 enligt 9 § andra stycket överstiger det högsta antal utsläppsrätter som regeringen fastställt för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror skall antalet utsläppsrätter som tilldelas enligt 9 § andra stycket justeras proportionellt för var och en av dessa anläggningar så att högsta antalet utsläppsrätter inte överskrids.

Nytilträdande anläggning

12 § En nytilträdande anläggning som erhållit nytt tillstånd tilldelas utsläppsrätter genom att anläggningens beräknade utsläpp jämförs med de genomsnittliga utsläppen inom respektive sektor eller del av sektor.

Om anläggningens beräknade utsläppsvärde enligt första stycket är bättre än sektorns eller delsektorns genomsnitt skall anläggningen tilldelas utsläppsrätter som uppgår till anläggningens beräknade utsläpp. Övriga anläggningar erhåller utsläppsrätter motsvarande sektorns eller delsektorns genomsnittliga utsläpp.

Om det för någon sektor eller del av sektor saknas tillförligt underlag att använda som en jämförelse enligt första stycket får regeringen meddela föreskrifter om vilken tilldelningsmetod som i stället skall användas.

13 § En nytilträdande anläggning som förnyat sitt tillstånd tilldelas utsläppsrätter för utsläpp som härrör från icke utbytbara råvaror i förhållande till beräknade sådana utsläpp för tiden från det att tillståndet förnyades och t.o.m. år 2007.

14 § Vad som sägs i 11-13 §§ gäller under förutsättning att den totala mängden utsläppsrätter för nytilträdande anläggningar inte överstiger det högsta antal utsläppsrätter som regeringen fastställt för sådana anläggningar.

Tilldelning för oundviklig utsläppsökning

15 § Om annan gemenskapsrättslig lagstiftning medför oundvikliga ökning av koldioxidutsläpp för någon anläggning så skall denna anläggning, oaktat vad som anges i 2 §, tilldelas utsläppsrätter som motsvarar denna ökning.

Tilldelning vid force majeure

16 § Om det föreligger omständigheter som är att anse som force majeure kan efter ansökan tillsynsmyndigheten efter att ha hört Europeiska kommissionen tilldela icke överlåtbara utsläppsrätter.

Ansökan om tilldelning

17 § Ansökan om tilldelning av utsläppsrätter görs av verksamhetsutövaren. Till ansökan skall bifogas ett intyg av verksamhetsutövarens revisor som styrker riktigheten av de uppgifter som lämnats i ansökan.

Ansökningar om tilldelning som avser nytillträdande anläggningar skall behandlas i den ordning de inkommit till tillsynsmyndigheten.

Närmare föreskrifter om ansökningsförfarandet meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Beslut om tilldelning m.m.

18 § Tillsynsmyndigheten skall senast den 30 september 2004 meddela beslut om tilldelning. I beslutet skall anges antalet utsläppsrätter som tilldelats verksamhetsutövaren och hur dessa skall fördelas mellan dennes anläggningar.

Om en ansökan om tillstånd görs under perioden 30 september – 31 december 2004 med stöd av 1 § andra stycket skall beslut om tilldelning meddelas så snart det är möjligt.

4 kap. Tillsyn m.m.

1 § Tillsynsmyndigheten skall utöva tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndighetens allmänna befogenheter

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

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

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

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.

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

5 kap. Straffbestämmelser

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

1. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift om övervakning och rapportering i en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. 2 §,

2. underlåter att göra anmälan enligt 2 kap. 11 eller 12 §,

3. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i en ansökan eller i ett intyg till en ansökan om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. 18 § och därigenom föranleder att ett för stort antal utsläppsrätter tilldelas.

Är ett brott som avses i första stycket att anses som grovt, döms till fängelse i högst två år. I ringa fall döms inte till ansvar.

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

3 § Den som har åsidosatt ett vitesföreläggande döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet.

6 kap. Överklagande

1 § Beslut av tillståndsmyndigheten angående tillstånd enligt 2 kap. överklagas hos miljödomstolen.

2 § Beslut av tillsynsmyndigheten angående tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

3 § Beslut av tillsynsmyndigheten enligt 4 kap. 2-3 §§ överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

4 § Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

5 § I 23 kap. 1 § miljöbalken finns bestämmelser om överklagande av miljödomstolens domar och beslut.

6 § Övriga beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Ikraftträdandebestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004 och gäller till och med den 31 december 2004.

Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 §, 16 kap. 2 §, 22 kap. 25 § och 26 kap. 1 § miljöbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

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

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

Vad som sägs i första stycket sista meningen om att det vid yrkesmässig verksamhet skall användas bästa möjliga teknik gäller i fråga om utsläpp av koldioxid inte för verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter.

16 kap.

2 §

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

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

För verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter får villkor enligt första stycket inte avse gränsvärden för utsläpp av koldioxid och inte heller gränsvärden eller liknande begränsningar för användning av fossila bränslen som inte har betydande lokal påverkan.

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

Prop. 2003/04:132
Bilaga 3

22 kap.

25 §

En dom som innebär att tillstånd lämnas till en verksamhet skall i förekommande fall innehålla bestämmelser om

1. den tid som tillståndet skall gälla,
2. verksamhetens ändamål, läge, omfattning, säkerhet och tekniska utformning i övrigt,
3. tillsyn, besiktning och kontroll såsom utsläppskontroll med angivande av mätmetod, mätfrekvens och utvärderingsmetod,
4. skyldighet att betala ersättning eller att utföra skadeförebyggande åtgärder samt hur betalningen skall ske,
5. skyldighet att betala avgifter,
6. de villkor om utsläpp, begränsningsvärden och bästa möjliga teknik som behövs för att hindra eller begränsa skadlig påverkan på grund av föroreningar samt de övriga villkor som behövs för att förhindra skada på eller olägenhet för omgivningen,
7. de villkor som behövs avseende hanteringen i verksamheten av kemiska produkter om hanteringen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
8. de villkor som behövs om avfallshantering och återvinning och återanvändning om hanteringen, återvinningen eller återanvändningen kan medföra olägenheter för den yttre miljön,
9. de villkor som behövs med avseende på hushållningen med mark, vatten och andra naturresurser,
10. de villkor som behövs med avseende på efterbehandling och ställande av säkerhet,
11. de villkor som behövs för att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön,
12. den tid inom vilken anspråk i anledning av oförutsedda skador får framställas,
13. den förlust av vatten eller annat som tillståndshavare enligt 31 kap. 22 och 23 §§ är skyldig att underkasta sig utan ersättning, och
14. rättegångskostnader.

Avser tillståndet arbeten för vattenverksamhet, skall i domen anges den tid inom vilken arbetena skall vara utförda. Tiden får sättas till högst tio år. Den tid inom vilken igångsättandet av miljöfarlig verksamhet skall ha skett skall anges.

Miljödombstolen får överlåta åt tillsynsmyndighet att fastställa villkor av mindre betydelse.

Ytterligare bestämmelser om vad en dom i mål om vattenverksamhet och vattenanläggningar skall innehålla finns i 7 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

För verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning

av utsläppsrätter får villkor enligt första eller andra stycket inte avse gränsvärden för utsläpp av koldioxid och inte heller gränsvärden eller liknande begränsningar för användning av fossila bränslen som inte har betydande lokal påverkan.

26 kap.

1 §

Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma efter rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd skall tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga.

Vad som sägs i andra stycket gäller inte tillsyn av verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter i fråga om utsläpp av koldioxid.

Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

Villkor som meddelats med stöd av miljöbalken eller äldre miljölagstiftning vad avser gränsvärden för utsläpp av koldioxid och gränsvärden eller liknande begränsningar för användning av fossila bränslen som inte har betydande lokal påverkan upphör att gälla den 1 juli 2004 för verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter.

Följande remissinstanser har inkommit med yttranden angående utredningen SOU 2003:120:

Svea hovrätt Miljööverdomstolen, Stockholms tingsrätt miljödomstolen, Växjö tingsrätt miljödomstolen, Vänersborgs tingsrätt miljödomstolen, Östersunds tingsrätt miljödomstolen, Umeå tingsrätt miljödomstolen, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Norrbottens län, Statskontoret, Statistiska Centralbyrån (SCB), Konsumentverket (KV), Kommerskollegium, Tullverket, Finansinspektionen, Ekonomistyrningsverket (ESV), Riksrevisionen, Riksskatteverket, Konjunkturinstitutet (KI), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Kungliga Tekniska högskolan, Uppsala universitet, Linköpings universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Luleå tekniska universitet, Handelshögskolan i Stockholm, Chalmers tekniska högskola, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket (NV), Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (FORMAS), Banverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Konkurrensverket, Sveriges geologiska undersökning, Skogsstyrelsen, Affärsverket svenska kraftnät, Statens energimyndighet (STEM), Verket för innovationssystem (VINNOVA), Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen (SNF), Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Petroleum Institutet (SPI), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Cementa AB, Greenpeace, HSB Riksförbund, Hyresgästernas Riksförbund, Industrins Utredningsinstitut, Loussavaara-Kirunavaara AB (LKAB), Miljöbalkskommittén, Miljöförbundet Jordens Vänner, Paroc AB, Pilkington Floatglass AB, Skogen och Kemin, Gruvorna och Stålet (SKGS), SSAB, Svenska Bioenergiföreningen (SVEBIO), Svenska Gasföreningen, SveMin, Svenska Kalkföreningen, Svenska Kolinstitutet, Svenska Torvproducentföreningen (STPF), Svenska Trädbränsleföreningen, Svenska åkeriförbundet (SÅ), Teknikföretagen, Villaägarnas Riksförbund, Wienerberger, Isover, Sveriges Åkeriföretag

Förslag till lag om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Genom bestämmelserna i denna lag påbörjas införandet av ett handelssystem för utsläppsrätter. Handelssystemet syftar till att på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser.

2 § I denna lag används följande beteckningar med den betydelse som här anges:

1. Anläggning: En fast teknisk enhet där det bedrivs en verksamhet som ger upphov till utsläpp som kräver tillstånd enligt denna lag. I en sådan verksamhet skall anses ingå direkt sammanhängande verksamheter som tekniskt sett är knutna till den verksamhet som bedrivs på anläggningen och som kan påverka utsläpp och föroreningar.

2. Utsläpp av koldioxid: Frigörande i atmosfären av koldioxid från källor belägna inom en anläggning.

3. Utsläppsrätt: En rätt att släppa ut ett ton koldioxid under en fastställd period i enlighet med bestämmelserna i denna lag och i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

4. Verksamhetsutövare: Varje fysisk eller juridisk person som driver eller har ett bestämmande inflytande över en anläggning, eller, där detta föreskrivs i lag, den som har givits rätten att fatta avgörande ekonomiska beslut med avseende på anläggningens tekniska funktionssätt.

2 kap. Tillstånd till utsläpp av koldioxid

1 § Efter utgången av år 2004 får utsläpp av koldioxid inte ske utan tillstånd enligt denna lag, om utsläppet sker från

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

2. mineraloljeraffinaderi,

3. koksverk,

4. anläggning för produktion eller bearbetning av järnmetaller,

5. anläggning för tillverkning av mineralprodukter samt

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

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

Regeringen får i det enskilda fallet ge dispens från tillståndsplikt enligt första stycket, om en sådan dispens är förenlig med 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.

2 § Frågor om tillstånd till utsläpp av koldioxid prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

3 § Ansökan om tillstånd skall göras hos tillståndsmyndigheten.

En ansökan skall innehålla uppgifter om

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

4 § Ett tillstånd till utsläpp av koldioxid skall ges om verksamhetsutövaren bedöms kunna övervaka och rapportera verksamhetens utsläpp av koldioxid på ett tillförlitligt sätt.

Tillstånd till utsläpp av koldioxid får dock inte ges om anläggningen saknar erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning.

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

Ett tillstånd får avse en del av en anläggning.

6 § Ett tillstånd till utsläpp av koldioxid skall förenas med villkor om att utsläppen skall övervakas genom beräkning eller mätning.

Tillståndet skall också förenas med villkor om rapportering som för varje anläggning skall innehålla

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

7 § Ett tillstånd till utsläpp av koldioxid skall innehålla

1. uppgift om verksamhetsutövarens namn och adress,
2. en beskrivning av anläggningens verksamheter och utsläpp,
3. de villkor om övervakning och rapportering som tillståndet är förenat med, samt
4. villkor om skyldighet att överlämna utsläppsrätter för annullering.

8 § Verksamhetsutövaren skall till tillståndsmyndigheten anmäla varje planerad förändring av anläggningens eller verksamhetens art eller funktion och varje utvidgning av anläggningen eller verksamheten om ändringen eller utvidgningen kan påverka utsläppen av koldioxid.

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

Prop. 2003/04:132
Bilaga 5

9 § Tillståndsmyndigheten skall pröva om en förändring eller utvidgning av anläggningen eller verksamheten eller om ett byte av verksamhetsutövare gör det nödvändigt att förena tillståndet med ändrade eller nya villkor om övervakning och rapportering. Om myndigheten finner att ändrade eller nya villkor behövs och de förutsättningar som anges i 4 § är uppfyllda, skall myndigheten ersätta det tidigare tillståndet med ett nytt tillstånd.

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

1. ett villkor som tillståndet är förenat med inte har följts och avvikelserna är av allvarlig art,
2. erforderliga tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning saknas, eller
3. en ny verksamhetsutövare inte uppfyller de krav som följer av 4 § eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. att anläggningar som avses i 1 § första stycket på grund av anläggningens kapacitet inte skall omfattas av tillståndsplikten, om sådana föreskrifter är förenliga med 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,
2. övervakning och rapportering som avses i 6 §,
3. överlämning och annullering av utsläppsrätter som avses i 7 §, och
4. när förutsättningar för anmälningskyldighet enligt 8 § skall anses föreligga.

3 kap. Tilldelning av utsläppsrätter

1 § Utsläpp av koldioxid som görs med stöd av tillstånd enligt denna lag skall omfattas av sådan utsläppsrätt som avses i detta kapitel.

Bestämmelser om rapportering och överlämnande av utsläppsrätter finns i 2 kap. 6 och 7 §§.

2 § En nationell fördelningsplan skall upprättas av regeringen över det sammanlagda antalet utsläppsrätter som avses att fördelas under den tidsperiod när utsläppsrätterna är avsedda att kunna bli föremål för handel mellan verksamhetsutövare (handelsperiod). Planen skall innehålla de principer varefter tilldelning skall ske. Principerna skall vara baserade på objektiva och öppna kriterier. Planen skall offentliggöras och sändas till Europeiska kommissionen för granskning.

Regeringen får meddela föreskrifter om principer för tilldelning av utsläppsrätter och det högsta antalet utsläppsrätter för tilldelning i enlighet med den nationella fördelningsplanen.

3 § Frågor om tilldelning av utsläppsrätter prövas av regeringen eller den tillsynsmyndighet som regeringen bestämmer.

4 § Ansökan om tilldelning av utsläppsrätter skall göras hos tillsynsmyndigheten och ha inkommit till tillsynsmyndigheten senast den 15 augusti 2004.

5 § En verksamhetsutövare som ansökt om tilldelning enligt 4 § skall utan vederlag tilldelas utsläppsrätter för den eller de anläggningar för vilka denne har tillstånd till utsläpp av koldioxid enligt 2 kap. 1 §. Om verksamhetsutövaren innehar fler än en anläggning skall tilldelningen ske för var och en av anläggningarna.

6 § Tillsynsmyndigheten skall senast den 30 september 2004 meddela beslut om tilldelning. I beslutet skall anges antalet utsläppsrätter som tilldelats verksamhetsutövaren och hur dessa skall fördelas mellan dennes anläggningar. Beslutet skall villkoras med hänvisning till beslut i tillståndsprövningen enligt denna lag.

Om tilldelningen av utsläppsrätter inte utgör ett fullt heltal skall antalet avrundas till närmaste heltal. Tilldelningen skall dock alltid omfatta minst en utsläppsrätt.

7 § På tillsynsmyndighetens ansökan får regeringen besluta att tillsynsmyndigheten får tilldela icke överlåtbara utsläppsrätter, om det föreligger extraordinära omständigheter som utgör *force majeure* och Europeiska kommissionen godkänt det.

4 kap. Tillsyn

1 § Tillsyn över lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall utövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

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

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

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

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen.

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

Prop. 2003/04:132
Bilaga 5

5 kap. Straffbestämmelser

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

1. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift om övervakning och rapportering i en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. 3 §,

2. underlåter att göra anmälan enligt 2 kap. 8 §, eller

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

I ringa fall döms inte till ansvar.

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

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

6 kap. Överklagande

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

2 § Tillsynsmyndighetens beslut angående tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. och om tillsyn enligt 4 kap. 2-3 §§ överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3 § Övriga beslut enligt denna lag får inte överklagas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2004.

2. I ett tillståndsärende som påbörjats före den 1 januari 2005 får tillståndsmyndigheten besluta att utsläpp av koldioxid får ske utan hinder av att tillståndsfrågan inte slutligt har avgjorts. Ett sådant beslut skall förenas med villkor om rapportering av utsläpp och om överlämnande av utsläppsrätter.

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken

dels att 16 kap. 2 § och 26 kap. 9 § skall ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 24 kap 15 §, och närmast före denna en ny rubrik av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

2 §

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

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

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

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

Villkor om utsläpp av koldioxid

24 kap.

15 §

En verksamhet som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:000) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter får släppa ut koldioxid enligt vad som följer av de tillstånd till utsläpp av koldioxid som meddelats med stöd av den lagen utan hinder av att det med stöd av miljöbalken eller äldre miljölagstiftning har beslutats villkor om begränsning av koldioxidutsläpp eller villkor som genom att reglera använd mängd fossilt

26 kap.
9 §

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

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

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

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

I fråga om verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:000) om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter får inte beslutas förelägganden om begränsning av koldioxidutsläpp eller förelägganden som genom att reglera använd mängd fossilt bränsle syftar till en begränsning av koldioxidutsläpp.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2004.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-04-07

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Magnusson, justitierådet Nina Pripp och regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson.

Enligt en lagrådsremiss den 18 mars 2004 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter,
2. lag om ändring i miljöbalken.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunniga Marie-Louise Larsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om tillstånd till utsläpp av koldioxid och tilldelning av utsläppsrätter

Genom förslaget genomförs vissa delar av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (i fortsättningen kallat handelsdirektivet). Enligt vad som sägs i remissprotokollet återstår det att, i enlighet med handelsdirektivet, införa bestämmelser om utfärdande av utsläppsrätter, om rapportering och verifiering av utsläppsrätter och om sanktioner vid bristande uppfyllelse av handelssystemets förpliktelser. Avsikten är att bestämmelser i dessa frågor skall föras in i den nu föreslagna lagen senare i år. Lagen avses också bli kompletterad med en reglering av skatterättsliga och bokföringsmässiga frågor. Det är vidare tänkt att lagen, som en följd av den förordning som väntas bli antagen inom EG senare under året, skall innehålla bestämmelser om register över utsläppsrätterna.

Enligt Lagrådets mening är det otillfredsställande att inte ett fullständigt förslag till lag om tillstånd till utsläpp av koldioxid och handel med utsläppsrätter har utarbetats och lagts fram i ett sammanhang. Att, som nu sker, bara vissa delar av den avsedda lagen remitteras till Lagrådet gör det svårare för Lagrådet att göra en helhetsbedömning av det tilltänkta systemet och ta ställning till om förslaget är så utformat att det kan antas tillgodose angivna syften (jfr 8 kap. 18 § regeringsformen). En lagstiftning i etapper medför också olägenheter för riksdagen och för de myndigheter som skall tillämpa lagreglerna.

För dem som bedriver eller vill bedriva en verksamhet som omfattas av den tilltänkta lagstiftningen uppstår problem inte bara genom att de får mycket kort tid på sig för att ansöka om tilldelning av utsläppsrätter utan också genom att ett antal frågor som rör utsläppsrätterna, bl.a. de skatterättsliga och bokföringsmässiga aspekterna, inte har hunnit bli reglerade när ansökan skall ske.

Enligt vad som har upplysts under lagrådsföredragningen måste emellertid de delar av handelsdirektivet som ligger bakom de nu föreslagna reglerna genomföras så fort som möjligt för att Sverige skall kunna uppfylla sina EG-rättsliga förpliktelser att införa ett handelssystem med början vid årsskiftet 2004/05. Den avsedda kompletteringen av den föreslagna lagen kan, har det sagts, anstå till en senare tidpunkt utan att igångsättandet av handelssystemet försenas.

Trots de invändningar som kan riktas mot lagstiftningens uppläggning, vill Lagrådet, med hänsyn till de bakomliggande förhållandena, inte motsätta sig att en lagstiftning sker i etapper på det sätt som nu föreslås.

Lagrådet går därefter över till att närmare kommentera det remitterade lagförslaget.

Lagrådet föreslår till en början att lagens rubrik ändras till den mindre otympliga benämningen ”lag om utsläpp av koldioxid”.

1 kap. 1 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att genom lagen påbörjas införandet av ett handelssystem för utsläppsrätter. Vidare anges i allmänna ordalag vad handelssystemet syftar till.

Det framgår av remissprotokollet att lagen har det begränsade syftet att reglera en handel med utsläppsrätter för försöksperioden 2005 – 2007. Vill man betona att lagen har detta syfte är det bättre att uttryckligen ange detta i stället för att säga att införandet av ett handelssystem ”påbörjas”. Det får vidare anses onödigt att i paragrafen helt allmänt ange vad man vill uppnå med handelssystemet.

Enligt Lagrådets mening bör de föreslagna bestämmelserna ersättas av en mening där lagens innehåll kortfattat presenteras och där det anges att det är fråga om tilldelning av utsläppsrätter för den nyssnämnda försöksperioden. Denna mening kan lämpligen lyda: ”I denna lag finns bestämmelser om tillstånd till utsläpp av koldioxid och om tilldelning av utsläppsrätter för tidsperioden 2005 – 2007”.

1 kap. 2 §

I paragrafen har i olika punkter tagits in definitioner av begreppen anläggning, utsläpp av koldioxid, utsläppsrätt och verksamhetsutövare.

Lagrådet noterar till början att den punkt som handlar om utsläppsrätt inte bara innehåller en definition av vad som menas med utsläppsrätt (en rätt att släppa ut koldioxid under en viss fastställd period) utan också en materiell bestämmelse om vilken mängd koldioxid som får släppas ut. Bl.a. med hänsyn härtill anser Lagrådet att punkten bör utgå ur den nu diskuterade paragrafen och att innehållet i stället bör arbetas in i avsnittet om tilldelning av utsläppsrätter (3 kap.).

De övriga punkterna bör enligt Lagrådets mening ändras i vissa avseenden. Bl.a. bör definitionen av begreppet anläggning formuleras om i närmare anslutning till artikel 3 e i handelsdirektivet.

När det gäller begreppet verksamhetsutövare sägs i författningskommentaren att den legaldefinition av verksamhetsutövare som finns i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor kan vara till ledning vid tillämpningen. Den nu föreslagna definitionen överensstämmer

emellertid inte med definitionen i 1999 års lag. Lagrådet ifrågasätter om inte den föreslagna texten bör ändras, så att man uppnår en överensstämmelse.

Lagrådet föreslår slutligen att paragrafen kompletteras med en ny punkt där begreppet ”handelsdirektivet” presenteras. Direktivets hela namn behöver då inte användas i lagtexten i fortsättningen.

Mot bakgrund av det anförda och under förutsättning att begreppet verksamhetsutövare definieras på samma sätt som i 1999 års lag kan 1 kap. 2 § lämpligen ges följande lydelse:

I denna lag förstås med

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

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

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

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

2 kap. 1 §

I första och andra styckena finns grundläggande bestämmelser om när det krävs tillstånd till utsläpp av koldioxid från en anläggning och i tredje stycket ett bemyndigande för regeringen att i enskilda fall kunna ge dispens från tillståndskravet. De föreskrivna kraven på tillstånd utgår från artikel 4 och bilaga I till handelsdirektivet.

Avsikten är att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, inom ramen för vad handelsdirektivet medger, skall få meddela föreskrifter om undantag från tillståndspliktens omfattning på grund av anläggningens kapacitet. Ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter har tagits in i lagförslaget 2 kap. 11 § punkten 1.

Enligt Lagrådets mening skulle lagtexten vinna på att de grundläggande bestämmelserna om tillståndspliktens omfattning, dvs. de föreslagna första och andra styckena i 2 kap. 1 §, samlades i kapitlets inledande paragraf och att föreskrifter med normgivningsbemyndigande och om möjligheten för regeringen att i enskilda fall ge dispens från tillståndsplikten fick bilda 2 §. Det innebär att i så fall punkten 1 i 11 § får utgå.

Om Lagrådets förslag godtas, kan lagrådsremissens förslag till 2 kap. 2 §, om vem som skall pröva frågor om tillstånd till utsläpp av koldioxid, föras över till 2 kap. 3 § och där tas in som ett första stycke.

Lagrådet anser vidare att beskrivningen av det slags anläggningar som avses bli tillståndspliktiga bör anpassas närmare till den beskrivning som finns i bilaga I till handelsdirektivet.

Mot bakgrund av det anförda förordar Lagrådet att 2 kap.1 § ges följande lydelse:

Prop. 2003/04:132
Bilaga 6

Efter utgången av år 2004 får utsläpp av koldioxid inte ske utan tillstånd enligt denna lag, om utsläppet sker från

1. förbränningsanläggning med en installerad tillförd effekt på mer än 20 megawatt eller anläggning som är ansluten till ett fjärrvärmenät med en total installerad tillförd effekt på mer än 20 megawatt,
2. mineraloljeraffinaderi,
3. koksverk,
4. anläggning för rostning och sintring av metallhaltig malm och för tackjärns- eller ståltillverkning, inklusive stränggjutning,
5. anläggning för produktion av cementklinker eller kalk i roterugn, produktion av glas samt tillverkning av keramiska produkter genom bränning, samt
6. industriell anläggning för framställning av pappersmassa av trä eller andra fibermaterial och för framställning av papper och papp.

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

2 kap. 2 §

Som Lagrådet nyss har föreslagit bör bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter flyttas från 2 kap. 11 § 1 och tas in som ett första stycke i förevarande paragraf. I förhållande till det remitterade förslaget i 2 kap. 11 § 1 anser Lagrådet dock att bemyndigandet bör avgränsas närmare.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § 1 innebär att tillämpningsområdet för tillståndsplikten utvidgas i förhållande till direktivets krav såvitt gäller utsläpp från vissa förbränningsanläggningar. Avsikten med det föreslagna normgivningsbemyndigandet torde inte för dessa anläggningars del vara att föreskrifter skall kunna beslutas som innebär en begränsning av tillståndspliktens omfattning. Bemyndigandet att meddela föreskrifter synes därför inte böra omfatta anläggningar som avses i 1 § 1.

Av bilaga I till handelsdirektivet framgår att tillståndspliktens omfattning i vissa fall är relaterad uteslutande till en viss typ av anläggning eller anläggningar med en viss produktion. Det gäller mineraloljeraffinaderier och koksverk, anläggningar för rostning och sintring av metallhaltig malm, inklusive svavelhaltig malm, och industriella anläggningar för framställning av pappersmassa av trä eller andra fibermaterial. Lagrådets förslag såvitt gäller beskrivningen av dessa anläggningar i 2 kap. 1 § innebär att tillståndspliktens omfattning helt skall framgå av punkterna 4 – 6. Något bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag såvitt rör utsläpp från sådana anläggningar bör därför inte ges.

I några fall är dock tillståndsplikten enligt bilaga I till direktivet beroende av verksamhetens produktionskapacitet. Det gäller anläggningar för tackjärns- eller ståltillverkning, inklusive stränggjutning, vissa anläggningar inom mineralindustrin samt industriella anläggningar för framställning av papper och papp. Lagrådet ser inte något hinder emot att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att, inom ramen för vad som följer av Sveriges åtagande enligt handelsdirektivet, meddela föreskrifter om

undantag från tillståndskravet beroende på produktionskapaciteten såvitt avser dessa anläggningar.

I bilaga I till handelsdirektivet finns intagen en s.k. aggregeringsklausul. Enligt denna gäller att om samma verksamhetsutövare inom en och samma anläggning eller på en och samma plats utövar flera verksamheter som omfattas av samma rubrik i den uppställning över skilda tillståndspliktiga verksamheter som bilagan innehåller, skall de verksamheternas produktionskapacitet räknas samman. Det bör vara en uppgift för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i sina föreskrifter meddela bestämmelser om sådan sammanräkning. Det föreslagna bemyndigandet bör därför utformas så att det ger möjlighet också att meddela föreskrifter till uppfyllande av aggregeringsklausulens krav.

I enlighet med vad Lagrådet tidigare har förordat bör 2 kap. 2 § också innehålla en dispensbestämmelse, motsvarande 2 kap. 1 § tredje stycket i remissförslaget.

Sammanfattningsvis föreslår Lagrådet att 2 § ges följande lydelse:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får inom ramen för Sveriges åtagande enligt handelsdirektivet meddela föreskrifter om att följande anläggningar på grund av anläggningens kapacitet inte skall omfattas av tillståndsplikten enligt 1 § första stycket, nämligen

1. anläggningar för tackjärns- eller ståltillverkning, inklusive stränggjutning,
2. anläggningar för produktion av cementklinker eller kalk i roterugn, produktion av glas samt tillverkning av keramiska produkter genom bränning, samt
3. industriella anläggningar för framställning av papper och papp.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också föreskriva att om samma verksamhetsutövare bedriver flera verksamheter som avses i 1 § första stycket 1 – 3, eller i samma stycke 4, 5 eller 6 inom en och samma anläggning eller på en och samma plats, skall dessa verksamheters produktionskapacitet räknas samman.

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

2 kap. 3 §

I enlighet med vad Lagrådet tidigare har förordat bör bestämmelsen i remissförslagets 2 § om vem som prövar tillståndsfrågor flyttas till 3 § och där bilda ett första stycke.

Enligt remissförslagets 2 § skall frågor om tillstånd till utsläpp av koldioxid prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Av avsnitt 6.1 i remissprotokollet framgår att avsikten är att prövningen skall ankomma på länsstyrelserna. Avsikten är också att tillståndsmyndighetens beslut skall kunna överklagas hos miljödomstolen (se förslaget till 6 kap. 1 §). Med hänsyn till det anförda bör orden ”regeringen eller” i den föreslagna lagtexten utgå. Lagrådet förordar vidare att bestämmelsen avslutas med orden ”efter ansökan av verksamhetsutövaren”.

I 3 § första stycket i remissförslaget har tagits in en bestämmelse om att ansökan om tillstånd skall göras hos tillståndsmyndigheten, medan andra stycket innehåller bestämmelser om vad en ansökan skall innehålla. Lagrådet föreslår att remissförslagets första stycke utgår och att andra stycket i den föreslagna paragrafen får stå kvar.

2 kap. 4 §

I paragrafen finns bestämmelser om under vilka förutsättningar som tillstånd skall ges till utsläpp av koldioxid. Lagrådet föreslår att texten utformas enligt följande:

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

2 kap. 5 §

I paragrafens första stycke sägs att ett tillstånd till utsläpp av koldioxid får omfatta en eller flera anläggningar på samma plats, om anläggningarna drivs av samma verksamhetsutövare.

Enligt Lagrådets mening är det oklart vad som menas med uttrycket ”samma plats”. Här behövs ett klagörande i författningskommentaren.

2 kap. 6 §

I paragrafen finns bestämmelser om villkor som skall förenas med ett tillstånd till utsläpp av koldioxid. Paragrafen upptar villkor om övervakning (första stycket) och om rapportering (andra stycket). Rapporteringsskyldigheten skall för varje anläggning innehålla bl.a. en beskrivning av de mät- och beräkningsmetoder som används och uppgifter om kvalitetssäkring och kvalitetskontroll. Lagrådet föreslår att det i fråga om den sistnämnda rapporteringsskyldigheten (andra stycket 2) läggs till att denna skall gälla ”beträffande mät- och beräkningsmetoderna”.

Enligt 2 kap. 11 § 2 skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om den övervakning och rapportering som här avses. Lagrådet förordar att bemyndigandet tas in som ett tredje stycke i förevarande paragraf och, mot bakgrund av vad som angetts i remissprotokollet, ges följande lydelse: ”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de mät- och beräkningsmetoder som skall användas och om formen för och innehållet i rapporteringen.”

2 kap. 7

I paragrafen ges i punkterna 1 – 4 uppgifter om vad ett beslut om tillstånd till utsläpp av koldioxid skall innehålla.

Punkterna 1 och 2 utgör föreskrifter som kan beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Lagrådet förordar därför att punkterna utgår. Vad som sägs i punkten 3 följer redan av 2 kap. 6 § första och andra styckena och bör därför också den utgå.

I punkten 4 föreskrivs att ett tillstånd till utsläpp av koldioxid skall innehålla villkor om skyldighet att överlämna utsläppsrapporter för annullering. Bestämmelsen har sin grund i artikel 6.2 e i handelsdirektivet (jfr artikel 12.3). Lagrådet förordar att bestämmelsen förtydligas.

Lagrådet föreslår vidare att det i ett andra stycke tas in ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen

bestämmer att meddela föreskrifter om skyldigheten att överlämna utsläppsrätter (jfr remissförslagets 11 § 3).

Sammanfattningsvis föreslår Lagrådet att paragrafen ges följande lydelse:

Ett beslut om tillstånd till utsläpp av koldioxid skall innehålla villkor om skyldighet för verksamhetsutövaren att varje kalenderår till den myndighet som regeringen bestämmer överlämna utsläppsrätter motsvarande sammanlagda utsläpp under föregående kalenderår.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter angående sådan skyldighet som avses i första stycket.

2 kap. 8 §

Enligt första stycket skall verksamhetsutövaren till tillståndsmyndigheten anmäla varje planerad förändring av anläggningens eller verksamhetens art eller funktion och varje utvidgning av anläggningen eller verksamheten, om ändringen eller utvidgningen kan påverka utsläppen av koldioxid. Om en ny verksamhetsutövare tar över driften av den eller de verksamheter som bedrivs på anläggningen, skall enligt andra stycket den nye omgående anmäla detta till tillståndsmyndigheten. Att anmälan krävs i dessa fall sägs i författningskommentaren följa av handelsdirektivets artikel 7.

Den i första stycket intagna anmälningsskyldigheten går dock längre än vad direktivet kräver. Enligt artikel 7 är anmälningsskyldigheten i de fall som avses i paragrafens första stycke begränsad till sådana förändringar eller utvidgningar som kan innebära att tillstånden för utsläpp måste förnyas. Något hinder mot att i Sverige införa en längre gående anmälningsskyldighet kan inte anses föreligga. Enligt författningskommentaren till 2 kap. 11 § 4 avses emellertid regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om när en förändring av verksamheten är av den karaktären att den skall anmälas till tillståndsmyndigheten.

Enligt Lagrådets mening kan den valda lösningen för reglering av anmälningsskyldigheten enligt första stycket inte godtas mot bakgrund av att en underlåtenhet att göra anmälan enligt förevarande paragraf föreslås bli förenad med ett straffansvar (se 5 kap. 1 § första stycket). Anmälningsskyldighetens omfattning bör, så långt den nu anses bära sträcka sig, i sin helhet regleras i lagen och något bemyndigande enligt 2 kap. 11 § 4 inte ges.

2 kap. 11 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter inom ett antal områden. Lagrådet har såvitt gäller de föreslagna punkterna 1 - 3 förordat att bemyndiganden i stället tas in i 1, 6 respektive 7 §. Punkterna 1 - 3 i förevarande paragraf får utgå, om förslagen godtas.

Som Lagrådet redan har uttalat under 2 kap. 8 § bör något sådant bemyndigande som avses i 2 kap. 11 § punkt 4 inte ges.

Sammanfattningsvis innebär Lagrådets förslag att 2 kap. 11 § i sin helhet utgår.

3 kap.

Kapitlet innehåller bestämmelser om tilldelning av utsläppsrätter. Bestämmelserna bör enligt lagrådets mening justeras och disponeras om, så att innebörden blir klarare. Vidare bör en del av de föreslagna bestämmelserna utgå.

Till de lagrum som bör utgå hör 2 § första stycket, som föreskriver att regeringen skall upprätta en nationell fördelningsplan över det sammanlagda antalet utsläppsrätter som avses bli fördelade under en viss angiven tidsperiod. Att en sådan nationell fördelningsplan skall upprättas följer av artikel 9 i handelsdirektivet.

I propositionen 2003/04:31, Riktlinjer för genomförande av EG:s direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, föreslogs att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att utarbeta och till Europeiska kommissionen överlämna en plan av det berörda slaget. Riksdagen fattade den 10 mars 2004 beslut i enlighet med propositionen. Enligt vad som har upplysts vid föredragningen av lagrådsremissen kommer regeringen inom kort att fatta beslut om att till kommissionen överlämna en fördelningsplan för perioden 2005 – 2007.

Med hänsyn till det anförda behövs inte den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 2 § första stycket.

I 3 kap. 4 § finns en bestämmelse om att ansökan om tilldelning av utsläppsrätter skall göras hos tillsynsmyndigheten och ha inkommit dit senast den 15 augusti 2004. Denna bestämmelse är av sådan karaktär att den kan tas in i en förordning eller en myndighetsförfattning. Detsamma gäller huvuddelen av bestämmelserna i 6 §, som bl.a. anger vid vilken tidpunkt beslut om tilldelning skall meddelas och vad ett beslut skall innehålla.

Lagrådet föreslår att 3 kap. inleds med en paragraf där, delvis i överensstämmelse med 5 § i det remitterade förslaget, de grundläggande förutsättningarna för tilldelning av utsläppsrätter anges. Förutsättningarna kan lämpligen beskrivas på följande sätt:

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

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

Den följande 2 § bör innehålla en bestämmelse om vilken mängd koldioxid som får släppas ut med stöd av varje utsläppsrätt. En regel härom har, som tidigare nämnts, tagits in bland definitionerna i 1 kap. 2 § i det remitterade förslaget.

Lagrådet föreslår att 2 § får följande lydelse: ”Varje utsläppsrätt medför rätt att släppa ut ett ton koldioxid under en fastställd period i enlighet med bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.”

I 3 § bör tas in en bestämmelse motsvarande 2 § andra stycket i remissförslaget. Bestämmelsen kan lämpligen formuleras på följande sätt: ”Regeringen skall meddela föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter, grundade på den nationella fördelningsplan som avses i artikel 9 i handelsdirektivet.”

I 4 § bör föreskrivas att frågor om tilldelning av utsläppsrätter prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

6 § första stycket tredje meningen i det remitterade förslaget innehåller en bestämmelse som tar sikte på det fallet att ett tillståndsbeslut ännu inte har meddelats. Tilldelningsbeslutet skall då, enligt vad som sägs i författningskommentaren, villkoras med utfallet i tillståndsbeslutet.

Enligt Lagrådets mening bör regeln förtydligas och ges följande lydelse: ”En verksamhetsutövare som inte har tillstånd enligt 2 kap. kan erhålla en tilldelning av utsläppsrätter som är beroende av att ett sådant tillstånd meddelas.” Regeln bör lämpligen tas in som ett tredje stycke i 1 §.

5 kap. 1 §

I paragrafen har tagits in straffbestämmelser som avser dels fall då oriktiga eller vilseledande uppgifter lämnas i samband med ansökningar om tillstånd till utsläpp av koldioxid eller om utsläppsrätter, dels fall då en verksamhetsutövare underlåter att göra anmälan till tillståndsmyndigheten om sådana förändringar av verksamheten som kan påverka utsläppen av koldioxid eller om övertagande av verksamhet. Däremot innehåller det remitterade förslaget ingen straffbestämmelse för den som utan erforderligt tillstånd driver en verksamhet som medför utsläpp av koldioxid.

Enligt artikel 16 i handelsdirektivet skall medlemsstaterna fastställa regler om påföljder för överträdelser av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med direktivet.

I remissprotokollet påpekas att de föreslagna påföljderna avser själva igångsättningen av handelssystemet och att det följer av handelsdirektivet att även andra påföljder skall införas. I dessa delar avser regeringen att återkomma med förslag under hösten 2004.

Tillståndsplikten för utsläpp av koldioxid utgör själva grunden för handelssystemet och den regleras genom det nu remitterade förslaget. Det hade därför enligt Lagrådets mening tätt sig naturligt att redan i detta sammanhang införa en straffbestämmelse för den som, utan erforderligt tillstånd enligt lagen, bedriver verksamhet som medför utsläpp av koldioxid. Lagrådet utgår från att frågan tas upp under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

5 kap. 3 §

Paragrafen bör enligt Lagrådets mening formuleras om enligt följande: ”Den som har överträtt ett vitesföreläggande får inte dömas till ansvar enligt denna lag för den gärning som omfattas av föreläggandet.”

6 kap. 2 §

Enligt paragrafen får tillsynsmyndighetens beslut angående tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. samt beslut om tillsyn enligt 4 kap. 2 § (begäran att få upplysningar eller att få ta del av handling) och enligt 4 kap. 3 § (föreläggande) överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

En begäran eller ett föreläggande enligt 4 kap. 2 eller 3 § får förenas med vite. Avsikten torde vara att överklagande skall kunna ske endast i de fall då en begäran eller ett föreläggande faktiskt har förenats med ett vite (jfr exempelvis 8 kap. 1 § 6 lagen 2003:113 om elcertifikat). En sådan begränsning bör framgå av lagtexten. Paragrafen kan utformas enligt följande:

Beslut angående tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap. och begäran eller föreläggande enligt 4 kap. 2 eller 3 § som förenats med vite får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övergångsbestämmelser

Det remitterade förslaget innehåller vissa övergångsbestämmelser med sikte på fall där tillståndsmyndigheten inte före den 1 januari 2005 hunnit att slutligt avgöra ansökningar om tillstånd till utsläpp av koldioxid. I syfte att förtydliga bestämmelserna föreslår Lagrådet att punkt 2 ges följande lydelse:

Om en ansökan om tillstånd till utsläpp enligt 2 kap. har kommit in till tillståndsmyndigheten före den 1 januari 2005 men ärendet inte har avgjorts före detta datum, får myndigheten besluta att utsläpp av koldioxid tills vidare får ske trots att tillståndsfrågan inte slutligt har avgjorts. Ett sådant beslut skall förenas med villkor om rapportering av utsläpp och om överlämnande av utsläppsrätter.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

Lagrådets förslag till ändrad rubrik på det tidigare behandlade lagförslaget föranleder ändring av hänvisningarna i de tre aktuella paragraferna i miljöbalken.

16 kap. 2 §

Enligt vad som sägs i remissprotokollet (avsnitt 8.1) innebär den föreslagna ändringen av 16 kap. 2 § att villkor om bästa möjliga teknik inte kan ställas i syfte att begränsa utsläpp av koldioxid och att det därför inte finns något behov av att föreslå ändring i 2 kap. 3 § miljöbalken.

Sistnämnda lagrum innehåller bl.a. en föreskrift om att bästa möjliga teknik skall användas vid yrkesmässig verksamhet i syfte att motverka skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö. Lagrådet ifrågasätter om det tillägg som föreslås i 16 kap. 2 § om förbud mot vissa villkor i fråga om sådan verksamhet som avses i lagen om utsläpp av koldioxid begränsar räckvidden av föreskriften om bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 §.

24 kap 15 §

Paragrafens innehåll hör enligt Lagrådets mening närmast hemma i en övergångsbestämmelse, som förslagsvis kan utformas enligt följande:

Villkor som har meddelats med stöd av miljöbalken eller äldre miljölagstiftning vad avser gränsvärden för utsläpp av koldioxid och gränsvärden eller liknande begränsningar för användning av fossila bränslen upphör att gälla vid utgången av år 2004 för verksamhet som omfattas av lagen (2004:xx) om utsläpp av koldioxid.

Prop. 2003/04:132

Bilaga 6

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 2004

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad, Karlsson, Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Holmberg, Jämtin

Föredragande: statsrådet Pagrotsky

Regeringen beslutar proposition 2003/04:132 Handel med utsläppsrätter

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag om utsläpp av koldioxid	2 kap. 2 §, 2 kap. 6 §, 3 kap. 3 §	32003L0087
