

Regeringens proposition

2008/09:147



Flyget i utsläppshandeln

Prop.
2008/09:147

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 2009

Fredrik Reinfeldt

Andreas Carlgren
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen presenteras de ändringar i det svenska regelverket som behövs för att genomföra flygutsläppsdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG av den 19 november 2008 om ändring av direktiv 2003/87/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen. Den luftfart som ska omfattas av handelssystemet är flyg som avgår från eller ankommer till en flygplats inom Europeiska unionens territorium. Betydelsefulla undantag innebär dock att bl.a. flertalet flygbolag med begränsad verksamhet inom Europeiska unionen och sportflygningar inte omfattas.

Den som bedriver en flygverksamhet ska för de flygningar som omfattas av handelssystemet övervaka utsläppen av koldioxid. Verksamhetsutövaren måste också för varje år kunna redovisa utsläppsrätter som täcker de faktiska utsläppen. Verksamhetsutövaren ska ha en plan för de åtgärder som vidtas för att övervaka och rapportera utsläppen. Det betyder bl.a. att verksamhetsutövaren ska räkna tonkilometer, dvs. lastvikten multiplicerad med den flygna sträckan. Övervakningen av utsläppen ska börja 2010. Från och med 2012 måste utsläppen omfattas av utsläppsrätter. Utsläppsrätter kommer att tilldelas dels gratis efter ansökan om tilldelning baserat på antalet tonkilometer, dels genom auktionering.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2009.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter	4
3	Ärendet och dess beredning.....	17
4	Kyotoprotokollet och handelssystemet.....	17
5	Luftfartens påverkan på klimatet	19
6	Allmänt om flygutsläppsdirektivet	19
7	Frågan om internationell luftfart i EU:s handelssystem.....	22
8	Genomförande av flygutsläppsdirektivet.....	24
8.1	Flygutsläppsdirektivet och lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter.....	24
8.2	Omfattningen av bestämmelserna om luftfartsverksamhet.....	26
8.3	Övervaknings- och rapporteringsplan	28
8.4	Beslut om att ett godkännande får tas i anspråk trots att beslutet inte har vunnit laga kraft.....	30
8.5	Gratis tilldelning och auktionering.....	30
8.6	Överlämnande av utsläppsrätter	33
8.7	Tillsyn	35
8.8	Sanktioner	36
8.9	Överklagande	38
8.10	Registrering av utsläppsrätter.....	38
9	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	39
10	Konsekvenser.....	40
11	Författningskommentar.....	42
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	47
Bilaga 2	Remissinstanserna.....	58
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag	59
Bilaga 4	Lagrådets yttrande.....	71
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2009.....	73
	Rättsdatablad	74

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter.

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

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

dels att 3 kap. 7 § samt 5 kap. 2 och 4 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 5 kap. 4 § ska utgå,

dels att 5 kap. 2 a § ska betecknas 5 kap. 2 §,

dels att 1 kap. 1 och 2 §§, 3 kap. 1, 2, 4 och 6 §§, 4 kap. 20 §, 5 kap. 1 och 3 §§, 6 kap. 1 och 4 §§, 8 kap. 1 och 10 §§ och 9 kap. 1 § samt rubriken till 2 kap. och rubriken närmast före 3 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas sexton nya paragrafer, 1 kap. 2 a–2 g och 4 §§, 2 kap. 12–16 §§, 3 kap. 4 a §, 6 kap. 1 a § och 8 kap. 8 a §, samt närmast före 2 kap. 12 och 16 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

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

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

Lagen innehåller även bestämmelser om handel med andra tillgodo-havanden för utsläpp av växthusgaser.

2 §³

I denna lag *förstås* med

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

I denna lag *avses* med

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

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG av den 19 november 2008 om ändring av direktiv 2003/97/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (EUT L 8, 13.1.2009, s. 3, Celex 32008L0101).

² Senaste lydelse 2006:643.

³ Senaste lydelse 2006:643.

denna lag, inklusive all annan därmed direkt förknippad verksamhet, som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar,

denna lag, inklusive all annan därmed direkt förknippad verksamhet, som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar, och

flygverksamhet: en eller flera flygningar med luftfartyg som avgår från eller ankommer till en flygplats inom Europeiska unionens territorium och som ger upphov till utsläpp som ska omfattas av en övervaknings- och rapporteringsplan enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

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, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG,

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

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

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

Kyotoprotokollet: Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar,

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

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

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

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

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

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

2 a §

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

Om den som bedriver en flygverksamhet inte kan identifieras, ska luftfartygets ägare anses vara verksamhetsutövare.

2 b §

Med utsläpp av koldioxid avses i denna lag frigörande i atmosfären av koldioxid från en eller flera källor belägna inom en anläggning eller från ett luftfartyg.

2 c §

Med Kyotoprotokollet avses i denna lag Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar.

2 d §

Med handelsdirektivet avses i denna lag 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/EG⁴, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG⁵.

2 e §

Med registerförordningen avses i denna lag kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004, om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG⁶.

2 f §

Med en handelsperiod avses i denna lag treårsperioden 2005–2007 eller någon av de därpå följande perioderna där den första är 2008–2012.

2 g §

I denna lag avses med tilldelad utsläppsenhet: en enhet utfärdad i enlighet med artikel 7.3

⁴ EUT L 275, 25.10.2003, s. 32 (Celex 32003L0087).

⁵ EUT L 8, 13.1.2009, s. 3 (Celex 32008L0101).

⁶ EUT L 386, 29.12.2004, s. 1 (Celex 32004R2216).

i Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG av den 11 februari 2004 om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet⁷,

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

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

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

kvotoenhet: en tilldelad utsläppsenhet, sänkkredit, utsläppsminskningseenhet eller certifierad utsläppsminskning.

4 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om undantag från bestämmelserna om flygverksamhet i denna lag som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

2 kap. Tillstånd till utsläpp av koldioxid

2 kap. Tillstånd och andra krav för att få släppa ut koldioxid

Utsläpp från luftfartyg

12 §

Bestämmelserna i denna lag om flygverksamhet ska tillämpas endast på verksamhetsutövare som

⁷ EUT L 49, 19.2.2004, s. 1 (Celex 32004D0280).

1. har en operativ licens för verksamheten, beviljad i Sverige enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (omarbetning)⁸ eller motsvarande äldre bestämmelser, eller

2. ska fullgöra sina skyldigheter i Sverige enligt den förteckning som Europeiska kommissionen har antagit enligt artikel 18 a punkten 3 i handelsdirektivet.

13 §

Utsläpp av koldioxid från flygningar med luftfartyg ska omfattas av en övervaknings- och rapporteringsplan, om verksamheten inte har undantagits från denna skyldighet enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 1 kap. 4 §.

14 §

Övervaknings- och rapporteringsplanen enligt 13 § ska

1. innehålla uppgifter om de åtgärder som verksamhetsutövaren vidtar för att övervaka och rapportera utsläppen enligt 5 kap. och för att beräkna luftfartygets lastvikt multiplicerad med den flugna sträckan, och

2. vara godkänd av tillsynsmyndigheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur beräkningen av luftfartygets lastvikt multiplicerad med den flugna sträckan ska göras.

⁸ EUT L 293, 31.10.2008, s. 3 (Celex 32008R1008).

15 §

Om det finns skäl för det, får tillsynsmyndigheten förordna att ett beslut om godkännande av en övervaknings- och rapporteringsplan ska gälla även om godkännandet inte har vunnit laga kraft.

Krav på utsläppsrätter

16 §

En verksamhetsutövare ska se till att utsläpp av koldioxid som görs med stöd av tillstånd enligt denna lag eller från en flygverksamhet täcks av utsläppsrätter senast vid den redovisningstidpunkt som avses i 6 kap. 1 §.

3 kap.1 §⁹

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

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

Nationell fördelningsplan**Nationell fördelningsplan för anläggningar**2 §¹⁰

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

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

Regeringen *ska* inför varje handelsperiod upprätta en nationell fördelningsplan *för anläggningar*. Planen ska ha uppgifter om

1. det sammanlagda *antalet* utsläppsrätter som för perioden avses *att* bli fördelade *på anläggningarna*,

⁹ Senaste lydelse 2006:643.

¹⁰ Senaste lydelse 2006:643.

2. hur utsläppsrätterna *skall* fördelas, och

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

2. hur utsläppsrätterna *ska* fördelas *på anläggningarna*, och

3. det högsta antal utsläppsminskningssenheter och certifierade utsläppsminskningar som *verksamhetsutövarna* får överlämna vid redovisning av utsläppsrätter *för anläggningarna* enligt 6 kap. 1 §.

4 §¹¹

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. och som har ansökt om tilldelning *skall* tilldelas överlåtbara utsläppsrätter för den eller de anläggningar som omfattas av tillståndet.

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

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

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

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

4 a §

Den som driver eller avser att driva flygverksamhet får tilldelas överlåtbara utsläppsrätter för den verksamhet som omfattas av en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan.

6 §¹²

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

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

¹¹ Senaste lydelse 2006:643.

¹² Senaste lydelse 2006:643.

I fråga om flygverksamheter får regeringen meddela de föreskrifter om tilldelning som följer av handelsdirektivet.

4 kap.

20 §

För upprättande och förande av konto i utsläppsregister har kontoföringsmyndigheten rätt att ta ut avgifter enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. *Avgiften* får inte vara så *beskaffad* att *den* belastar verksamheter med tillståndsplikt enligt denna lag eller baseras på kostnader för löpande transaktioner.

För upprättande och förande av konto i utsläppsregister har kontoföringsmyndigheten rätt att ta ut avgifter enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. *Avgifterna* får inte vara så *beskaffade* att *de* belastar verksamheter med tillståndsplikt enligt denna lag *eller flygverksamheter*. *Avgifterna får inte heller* baseras på kostnader för löpande transaktioner.

5 kap.

1 §

En verksamhetsutövare är skyldig att genom beräkning eller mätning övervaka sina utsläpp av koldioxid och varje år ge in en enligt 4 § verifierad rapport om utsläppen. Rapporten skall ges in till tillsynsmyndigheten senast den 31 mars året efter det kalenderår som rapporten avser.

För varje anläggning och för flygverksamhet ska verksamhetsutövaren genom beräkning eller mätning övervaka sina utsläpp av koldioxid och varje år rapportera om utsläppen. Rapporten ska

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

2. vara verifierad av en kontrollör som är ackrediterad för uppgiften enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll, och

3. ges in till tillsynsmyndigheten senast den 31 mars året efter det kalenderår som rapporten avser.

3 §

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. övervakning och rapportering, och

2. de krav som ska ställas på den kontrollör som ska utföra verifieringen enligt 1 § 2 och de uppgifter som kontrollören ska utföra.

6 kap.

1 §¹³

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

För varje anläggning ska verksamhetsutövaren överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen. För en flygverksamhet ska verksamhetsutövaren överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från flygverksamheten. Överlämnandet ska ske till kontoföringsmyndigheten senast den 30 april och avse utsläppen under det närmast föregående kalenderåret.

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

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

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

1 a §

Vid ett överlämnande enligt 1 § som avser en anläggning får verksamhetsutövaren inte tillgodoräkna sig utsläppsrätter som har utfärdats för en flygverksamhet.

¹³ Senaste lydelse 2006:643.

4 §¹⁴

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

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

8 kap.

1 §¹⁵

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

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

1. driver *en* verksamhet som medför utsläpp av koldioxid utan att *verksamheten omfattas av ett tillstånd eller en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan enligt det som krävs i denna lag*,

2. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. som skulle kunna föranleda att tillstånd meddelas på felaktiga grunder,

3. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i en rapport enligt 5 kap. 1 §,

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

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

I ringa fall döms inte till ansvar.

8 a §

Om en verksamhetsutövare driver en flygverksamhet utan att följa bestämmelserna om godkänd övervaknings- och rapporteringsplan i

¹⁴ Senaste lydelse 2006:643.

¹⁵ Senaste lydelse 2006:643.

2 kap. 14 §, rapportering i 5 kap. 1 § eller överlämnande av utsläppsrätter i 6 kap. 1 §, och de tillsynsåtgärder som har vidtagits inte lett till rättelse, ska tillsynsmyndigheten upprätta ett förslag till begäran om verksamhetsförbud. Förslaget ska överlämnas till regeringen för prövning.

Regeringen får meddela föreskrifter om en sådan begäran.

10 §

Den som lider skada till följd av ett beslut om rättelse enligt 4 kap. 20 § har rätt till ersättning av staten.

Ersättning lämnas inte om den skadelidande med hänsyn till felets art eller andra omständigheter bort inse att fel förekommit.

Den som lider skada till följd av ett beslut om rättelse enligt 4 kap. 19 § har rätt till ersättning av staten.

9 kap.

1 §¹⁶

Följande beslut får överklagas hos miljödomstolen

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

Följande beslut får överklagas hos miljödomstolen:

1. beslut om tillstånd enligt 2 kap.,
2. beslut om godkännande av en övervaknings- och rapporteringsplan enligt 2 kap. 14 §,
3. beslut om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap.,
4. beslut om korrigering av tilldelningsbeslut enligt 4 kap. 4 §,
5. beslut om avvisning enligt 4 kap. 7 eller 8 §,
6. beslut om rättelse enligt 4 kap. 19 § första stycket,
7. beslut om avgift enligt 4 kap. 20 §,
8. beslut om uppskattning av utsläppens storlek enligt 5 kap. 2 §,
9. begäran som förenats med vite enligt 7 kap. 2 §,
10. föreläggande som förenats med vite enligt 7 kap. 3 §,

¹⁶ Senaste lydelse 2006:643.

– beslut om offentliggörande av verksamhetsutövars namn enligt 8 kap. 5 §,
– beslut om förseningsavgift enligt 8 kap. 5 a §, *eller*
– beslut om avgift enligt 8 kap. 6 §.

11. beslut om offentliggörande av verksamhetsutövars namn enligt 8 kap. 5 §,
12. beslut om förseningsavgift enligt 8 kap. 5 a §, *och*
13. beslut om avgift enligt 8 kap. 6 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010 i fråga om 2 kap. 13 och 14 §§ och 5 kap. 1 § och i övrigt den 1 augusti 2009.

2. För en handelsperiod som inträffar före 2013 ska bestämmelserna om flygverksamhet i 2 kap. 16 §, 3 kap. 1 och 4 a §§, 6 kap. 1 och 1 a §§, 8 kap. 1 och 8 a §§ och 9 kap. 1 § tillämpas endast för handel under 2012.

3. Om en ansökan om godkännande av en övervaknings- och rapporteringsplan för en flygverksamhet har kommit in till tillsynsmyndigheten men ärendet inte slutligt avgjorts före den 1 januari 2010, får myndigheten besluta att utsläpp av koldioxid från flygverksamheten tills vidare får ske trots att frågan om godkännande inte slutligt avgjorts. Ett sådant beslut ska förenas med villkor om rapportering av utsläpp och beräkning av luftfartygets lastvikt multiplicerad med den flygna sträckan.

3 Ärendet och dess beredning

De grundläggande reglerna om handel med utsläppsrätter finns i handelsdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 25.10.2003, s. 32, Celex 32003L0087). Direktivet har ändrats genom flygutsläppsdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG av den 19 november 2008 om ändring av direktiv 2003/97/EG så att luftfartsverksamhet införs i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (EUT L 8, 13.1.2009, s. 3, Celex 32008L0101).

Inom Regeringskansliet (Miljödepartementet) har det upprättats en promemoria med de lagförslag som behövs för att genomföra flygutsläppsdirektivet. Promemorians lagförslag återges i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2008/4121/R).

Lagrådet

Lagförslagen har granskats av Lagrådet. Lagrådsremissens lagförslag återges i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande återges i *bilaga 4*. Lagrådets synpunkter har beaktats.

4 Kyotoprotokollet och handelssystemet

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

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

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

I de begränsnings- och minskningsmål som är fastlagda i Kyotoprotokollet ingår utsläpp från inrikesflyget, däremot inte utsläpp från utrikesflyget. I stället åläggs parterna i artikel 2.2 i protokollet att sträva efter att begränsa eller minska utsläpp av växthusgaser som inte omfattas av Montrealprotokollet från flygbränslen och marina bränslen genom insatser i Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) och sjöfartsorganisationen (IMO).

Som en viktig del i EU:s program mot klimatiförändringar har EU etablerat ett system för handel med utsläppsrätter som ansluter till Kyotoprotokollet. Den första handelsperioden, 2005–2007, har avslutats och den andra handelsperioden, 2008–2012, har inletts. Regelverket för handelssystemet finns i handelsdirektivet. För närvarande omfattar handelssystemet förbränningsanläggningar, oljeraffinaderier, anläggningar för produktion eller bearbetning av järn, stål, glas och glasfiber, cement och keramik samt anläggningar för tillverkning av papper eller pappersmassa. För dem som driver sådana anläggningar är det obligatoriskt att delta i systemet för handel med utsläppsrätter.

Huvuddelen av handelsdirektivet genomförs i svensk rätt med lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter. Utgångspunkten är att utsläpp av koldioxid inte får ske från anläggningar som omfattas av systemet, om inte ett särskilt tillstånd finns. Länsstyrelsen prövar ansökningar om tillstånd. Verksamhetsutövarna får ansöka om tilldelning av utsläppsrätter för varje handelsperiod. Regeringen upprättar en nationell fördelningsplan som anger hur utsläppsrätterna ska fördelas. Den nationella fördelningsplanen ska godkännas av Europeiska kommissionen. En verksamhetsutövare är skyldig att genom beräkning eller mätning övervaka sina utsläpp av koldioxid och varje år ge in en verifierad rapport om utsläppen. Verksamhetsutövaren är också skyldig att varje år överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen.

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

5 Luftfartens påverkan på klimatet

Flygets andel av den totala antropogena klimateffekten har uppskattats till cirka 3,5 procent. Då räknas inte effekter på cirrusmolnbildning eftersom kunskaperna på det området är bristfälliga. I och med att flyget använder fossila bränslen innebär förbränningen att alla flygningar har en påverkan på klimatet genom utsläpp av koldioxid. Men flygets klimatpåverkan är mer omfattande än så. Utsläppen av kväveoxider bildar i sin tur ozon, som har en påtaglig växthuseffekt. Samtidigt reducerar utsläppen av kväveoxider metan, vilket motverkar växthuseffekten. Den vetenskapliga kunskapen om metanreduktionen är dock begränsad. Dessutom ger kondensstrimmorna en påtaglig klimateffekt samt påverkar bildningen av cirrusmoln. Slutligen ger utsläppen av partiklar, som innehåller bl.a. sulfat och sot, också klimateffekter (Naturvårdsverkets rapport, Att integrera flyget i EU:s handelssystem för utsläppsrätter). Sammantaget är bedömningen, om man räknar bort effekten på cirrusmoln, att flygets totala klimateffekt är två till fyra gånger starkare än effekten av enbart utsläpp av koldioxid (IPCC 1999). Medan EU:s totala utsläpp minskade med 5,5 procent från 1990 till 2003 ökade utsläppen av växthusgaser från EU:s internationella luftfart med 73 procent. Luftfarten beräknas mer än fördubblas från 2005 till 2020 (Sammanfattning av konsekvensanalys, KOM [2006] 818 slutlig).

6 Allmänt om flygutsläppsdirektivet

Handelsdirektivet har ändrats genom flygutsläppsdirektivet. Syftet med flygutsläppsdirektivet är att begränsa luftfartens påverkan på klimatet genom att utsläpp av koldioxid från luftfartsverksamhet integreras i gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter.

De artikelhänvisningar som görs i den följande texten avser artiklarna i handelsdirektivet efter ändringarna genom flygutsläppsdirektivet. Detta gäller oavsett om direktivet i texten kallas ”flygutsläppsdirektivet” eller ”handelsdirektivet”.

Vilken luftfartsverksamhet omfattas?

Flygutsläppsdirektivet innebär att ett nytt kapitel (kapitel II) läggs in i handelsdirektivet (efter artikel 3). Det nya kapitlet ska tillämpas på tilldelning och utfärdande av utsläppsrätter för luftfartsverksamhet. Som huvudregel avses med luftfartsverksamhet flygningar som avgår från eller ankommer till en flygplats belägen inom en medlemsstats territorium. Undantag görs för bl.a. flygningar vars maximala certifierade startmassa understiger 5 700 kilogram och flygningar som uteslutande utförs vid officiella uppdrag för transport av regerande monark och hans eller hennes närmaste familj, statsöverhuvud eller regeringschefer i en annan stat än en medlemsstat. Ett viktigt undantag är också flygningar som genom-

förs av en verksamhetsutövare som ägnar sig åt kommersiella lufttransporter och som under tre fyramånadersperioder i följd genomför mindre än 243 flygningar per period eller vars utsläpp för flygningarna understiger 10 000 ton per år (bilaga 1). Europeiska kommissionen ska utarbeta riktlinjer för den närmare tolkningen av vad som är luftfartsverksamhet (artikel 3 b).

Luftfartygsoperatör

Med luftfartygsoperatör avses en person som med ett luftfartyg bedriver luftfartsverksamhet som omfattas av bilaga 1, eller luftfartygets ägare då luftfartygsoperatören är okänd eller då ägaren inte har kunna styrka att någon annan är luftfartygsoperatör (artikel 3). En luftfartygsoperatör kan identifieras genom en ICAO-beteckning eller annan erkänd beteckning som används för att beteckna flygningen (ingressen punkt 15).

Administrerande medlemsstat

Administrerande medlemsstat kallas den medlemsstat som ansvarar för administrationen av gemenskapssystemet beträffande luftfartygsoperatören. Som huvudregel är administrerande medlemsstat den som beviljat en operativ licens i enlighet med bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag (EGT L 240, 24.8.1992, Celex 31992R2408). Om ingen sådan licens finns, är administrerande medlemsstat den medlemsstat till eller från vilken den aktuella luftfartygsoperatören gjort flest flygningar under referensåret, dvs. som huvudregel 2006 (artikel 18 a).

Det sammanlagda antalet utsläppsrätter som ska fördelas gratis och mot betalning till verksamhetsutövare inom EU

Luftfarten ska inkluderas i handelssystemet från och med den 1 januari 2012, dvs. det sista året av den andra handelsperioden. Utgångspunkten för den totala tilldelningen inom Europeiska unionen är de genomsnittliga årliga utsläppen från luftfarten under kalenderåren 2004, 2005 och 2006 (artikel 3 och 3 c). Dessa så kallade historiska utsläpp fastställs av Europeiska kommissionen baserat på främst skattningar och faktisk trafikinformation. För perioden den 1 januari 2012 till den 31 december 2012 ska den totala tilldelningen av utsläppsrätter motsvara 97 procent av de historiska utsläppen. Av dessa utsläppsrätter ska femton procent fördelas genom auktion. Det antal utsläppsrätter som ska auktioneras i varje medlemsstat ska vara proportionellt mot medlemsstatens andel av de totala utsläppen i alla medlemsstater från alla flygningar som omfattas av direktivet och som avgår från en flygplats på en medlemsstats territorium och sådana flygningar som ankommer till en sådan flygplats från tredje land (artikel 3 d).

Tilldelning och auktionering till luftfartygsoperatörerna

En luftfartygsoperatör ansöker om den tilldelning som ska ske gratis genom att senast den 31 mars 2011 lämna in verifierade uppgifter om tonkilometer, dvs. lastfartygets lastvikt multiplicerad med den flygna sträcka-

an, för sådan luftfartsverksamhet som verksamhetsutövaren har bedrivit under övervakningsåret, dvs. 2010 (artikel 3 e punkt 1).

För därpå följande handelsperioder gäller att ansökan ska lämnas in senast 21 månader innan handelsperiodens början och att ansökan ska avse uppgifter för det kalenderår som löper ut 24 månader innan handelsperiodens början (artikel 3 e punkt 1).

Medlemsstaterna ska överlämna ansökningarna till Europeiska kommissionen. Senast den 30 september 2011 (för därpå följande handelsperioder 15 månader innan inledningen av handelsperioden) ska kommissionen beräkna och anta ett beslut om bl.a. det totala antalet utsläppsrätter som ska tilldelas, antalet utsläppsrätter som ska fördelas genom auktion och antalet utsläppsrätter som ska gå till en särskild reserv. Kommissionen ska därutöver besluta om ett riktmärke som ska användas för att beräkna kostnadsfria utsläppsrätter (artikel 3 punkt 2 och 3).

Senast tre månader efter kommissionens beslut ska medlemsstaten beräkna och offentliggöra hur många utsläppsrätter som ska tilldelas varje enskild luftfartygsoperatör. Utsläppsrätterna ska utfärdas senast den 28 februari (artikel 3 punkterna 4 och 5).

När det gäller den tilldelning som ska ske mot betalning, dvs. auktioneringen, gäller följande. Hur auktioneringen ska gå till bestäms i en särskild EG-förordning som ännu inte har tagits fram av kommissionen. Medlemsstaterna får själva bestämma hur intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter ska användas. Enligt direktivet bör dock intäkterna användas för bl.a. minskning av utsläppen av växthusgaser, anpassning till effekterna av klimatförändringar inom EU och tredje länder samt täckande av kostnaderna för att administrera systemet (artikel 3 d punkt 4).

Övervakning av utsläpp och beräkning av tonkilometer

Luftfartygsoperatören ska övervaka utsläppen och i slutet av varje kalenderår rapportera utsläppen under det berörda kalenderåret från luftfartyg som luftfartygsoperatören bedriver luftfartygsverksamhet med (artikel 14 punkt 3). Övervakningen ska påbörjas 2010. Medlemsstaterna ska se till att rapporterna kontrolleras enligt kriterierna i bilaga V (artikel 15).

Från och med 2010 ska luftfartygsoperatören även beräkna tonkilometer, dvs. lastvikten multiplicerad med den flygna sträckan. Dessa uppgifter används som underlag för ansökan om tilldelning av utsläppsrätter.

Övervaknings- och rapporteringsplaner

Varje luftfartygsoperatör ska lämna in en övervaknings- och rapporteringsplan med åtgärder som ska vidtas för att övervaka och rapportera utsläpp och uppgifter om tonkilometer. Sådana planer ska godkännas av medlemsstaten (artikel 3 g).

En särskild reserv

Från och med handelsperioden som börjar den 1 januari 2013 ska tre procent av det sammanlagda antalet utsläppsrätter avsättas i en särskild reserv. Reserven kan utnyttjas bl.a. av en luftfartygsoperatör som inleder sin verksamhet under handelsperioden eller om verksamheten utökas. En ansökan om att få tilldelning ur reserven sker till medlemsstaten, men

medlemsstaterna överlämnar ansökningarna till Europeiska kommissionen som beslutar om ett riktmärke som ska användas vid tilldelningen. Senast tre månader efter att kommissionen har beslutat om riktmärket ska varje administrerande medlemsstat besluta om tilldelningen av utsläppsrätter från den särskilda reserven. Utsläppsrätter i den särskilda reserven som inte har tilldelats en luftfartygsoperatör ska auktioneras ut av medlemsstaterna. Kommissionen får fastställa närmare föreskrifter om hur den särskilda reserven ska fungera, inklusive bedömning av uppfyllande av villkor för att vara tilldelningsberättigad (artikel 3 f).

Överlämnande av utsläppsrätter

Varje luftfartygsoperatör ska senast den 30 april varje år överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från luftfartygsoperatörens luftfartsverksamhet (artikel 12).

Användande av utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar

För perioden 1 januari 2012 till den 31 december 2012 får luftfartygsoperatörerna i stället för utsläppsrätter överlämna högst 15 procent utsläppsminskningenheter från projekt enligt gemensamt genomförande och certifierade utsläppsminskningar från projekt enligt mekanismen för ren utveckling. Inga procentsatser har fastställts för därpå kommande handelsperioder (artikel 11 a).

Sanktioner

Medlemsstaterna ska se till att namnen offentliggörs på de luftfartygsoperatörer som bryter mot kraven på överlämnande av tillräckligt många utsläppsrätter. Dessutom ska luftfartygsoperatörerna betala en avgift om 100 euro för varje ton koldioxidekvivalenter som släppts ut och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för. Om en luftfartygsoperatör inte uppfyller kraven i direktivet – och andra verksamhetsåtgärder inte lett till att kraven uppfylls – får medlemsstaten begära att Europeiska kommissionen beslutar om ett verksamhetsförbud för luftfartygsoperatören.

7 Frågan om internationell luftfart i EU:s handelssystem

Europeiska gemenskapen är part till Kyotoprotokollet. Utgångspunkten i protokollet är att de parter som omfattas av protokollets bilaga I själva ska se till att de klarar sina åtaganden. Ett undantag görs från denna struktur i artikel 2 (2) genom vilken parterna bl.a. åläggs att sträva efter att begränsa eller minska sådana utsläpp av växthusgaser från flygbränslen som inte omfattas av Montrealprotokollet genom insatser i Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO).

ICAO är det FN-organ som hanterar flygsektorn. ICAO skapades 1944 genom Chicagokonventionen (konvention angående internationell civil

luftfart som avslutades i Chicago den 7 december 1944). ICAO har för närvarande 190 medlemmar. ICAO:s generalförsamling träffas vart tredje år. Varje medlem har en röst.

I resolution A-36-22 (Resolution A36-22: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection) sammanfattas alla ICAO:s ställningstaganden när det gäller miljöskydd. Enligt resolutionen ska ICAO:s medlemmar endast tillämpa marknadsbaserade lösningar, som handel med utsläppsrätter, på utländska flygbolag om bolagens hemländer gett sitt tillstånd. Resolutionen antogs dock inte med konsensus, vilket är brukligt. I stället reserverade sig 42 europeiska stater (medlemsstaterna i EU och European Civil Aviation Conference, ECAC) mot resolutionens bilaga L om marknadsbaserade styrmedel. Tvistefrågan var främst ICAO:s gensvar på Kyotoprotokollets artikel 2.2 och ansvarstagandet för att minska klimatpåverkan från flyget. Den europeiska reservationen riktar sig särskilt mot kravet i bilaga L på att ömsesidig överenskommelse krävs för att andra staters flygbolag ska kunna omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter.

EU och dess medlemsstater har dock fortsatt samarbetet i ICAO när det gäller att minska flygets miljöbelastning och medverkar bland annat i ICAO:s arbete med att ta fram ett åtgärdsprogram för att begränsa det internationella flygets klimatpåverkan. I åtgärdsprogrammet ska anges vilka mål som bör eftersträvas när det gäller bränsleeffektivitet och utsläppsbegränsningar. En arbetsgrupp på generaldirektörsnivå om 15 personer varav tre är från Europa, Group on International Aviation and Climate Change (GIACC), arbetar med att ta fram åtgärdsprogrammet. Förslaget till åtgärdsprogram ska presenteras på ett högnivåmöte inom ICAO under 2009, innan partskonferensen till Kyotoprotokollet och Klimatkonventionen i Köpenhamn samma år. Vidare har EU:s ministerråd i oktober 2008 antagit slutsatser där det understryks att flygutsläppsdirektivet är ett första steg i riktning mot en överenskommelse om globala åtgärder för att minska växthusgasutsläpp från flyget. Enligt rådsslutsatserna är förhoppningen att GIACC ska presentera långtgående förslag på området, vilka kan bekräftas vid det planerade högnivåmötet i ICAO, och att detta kan bidra till arbetet vid klimatförhandlingarna i Köpenhamn.

8 Genomförande av flygutsläppsdirektivet

8.1 Flygutsläppsdirektivet och lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter

Regeringens förslag: De lagregler som behövs för att genomföra flygutsläppsdirektivet tas in i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Inledningsparagrafen kompletteras så att det framgår att lagen innehåller även andra krav än tillståndsplikt för att få släppa ut koldioxid. Definitionen av handelsdirektivet uppdateras med hänsyn till flygutsläppsdirektivet. Definitionen av utsläpp av koldioxid ändras för att inkludera frigörande i atmosfären av koldioxid från luftfartyg. Flygverksamhet definieras som en eller flera flygningar med luftfartyg som avgår från eller ankommer till en flygplats inom Europeiska unionens territorium och som ger upphov till utsläpp som ska omfattas av en övervaknings- och rapporteringsplan enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Definitionerna i 1 kap. 2 § delas upp i flera paragrafer och förtydligas i vissa avseenden. Lagens krav på att koldioxidutsläpp måste täckas av utsläppsrätter placeras i 2 kap. Därutöver görs ytterligare några redaktionella ändringar.

Promemorians förslag överrensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig har antingen tillstyrkt eller endast haft redaktionella synpunkter på förslaget. *Statens energimyndighet* har anfört att förslaget till 2 kap. 15 § bör utgå. *Skogsindustrierna* och *Institutet för tillväxtpolitiska studier* har anfört att flyget inte bör ingå i systemet för handel med utsläppsrätter. *Svenska Miljöinstitutet* har påpekat vikten av att hitta en global lösning för flygets utsläpp av koldioxid. Enligt *Luffartsverket* måste flygets användning av alternativa bränslen klargöras i regelverket.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelser om handel med utsläppsrätter finns i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Bestämmelserna bygger på handelsdirektivet. Genom flygutsläppsdirektivet inkluderas luftfarten i systemet med handel med utsläppsrätter. De EGRättsliga bestämmelserna för luftfarten skiljer sig på flera sätt från bestämmelserna om de anläggningar som ingår i handelssystemet. Bland annat krävs det för luftfarten inget tillstånd för att få släppa ut koldioxid. I stället krävs det att den som bedriver en flygverksamhet har en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan. Likheterna överväger dock och de lagregler som behövs för att genomföra flygutsläppsdirektivet bör tas in i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Här och i avsnitt 8.2–8.10 presenteras de lagändringar som bör göras för att genomföra flygutsläppsdirektivet. Förslagen går inte utöver det som direktivet kräver.

Med ändringarna kommer de som bedriver en flygverksamhet och som omfattas av handelssystemet att träffas av många av de bestämmelser som redan finns i lagen om handel med utsläppsrätter. Det gäller bl.a. bestämmelser i 4 kap. om registrering av utsläppsrätter och kyotoenheter, bestämmelser i 6 kap. om redovisning av utsläppsrätter, bestämmelser i

8 kap. om straff, förverkande, andra sanktioner och skadestånd samt bestämmelser i 9 kap. om överklagande.

Prop. 2008/09:147

Genomförandet av flygutsläppsdirektivet gör att flera av lagens definitioner behöver ändras. Utsläpp av koldioxid definieras i 1 kap. 2 § som frigörande i atmosfären av koldioxid från källor belägna inom en anläggning. Definitionen bör ändras så att även utsläpp från luftfartyg inkluderas. Även definitionen av handelsdirektivet behöver ändras eftersom ett nytt ändringsdirektiv, flygutsläppsdirektivet, har antagits. Definitionen av handelsperiod bör ändras redaktionellt för att klargöra att det endast är fråga om en handelsperiod i taget, inte femårsperioder som börjar 2008, 2009 etc. I stället för att ha alla definitioner samlade i en paragraf bör definitionerna, av redaktionella skäl, delas upp i flera. Det underlättar eventuella framtida ändringar.

I lagen bör flygverksamhet definieras som en eller flera flygningar med luftfartyg som avgår från eller ankommer till en flygplats inom Europeiska unionens territorium och som ger upphov till utsläpp som ska omfattas av en övervaknings- och rapporteringsplan enligt lagen om handel med utsläppsrätter eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Definitionen av flygverksamhet bör placeras i samma paragraf som definitionen av anläggning. För att få en fullständig bild av vilka flygningar som omfattas av systemet med handel med utsläppsrätter måste definitionen av flygverksamhet läsas tillsammans med de bestämmelser om undantag som regeringen får meddela med stöd av 1 kap. 4 §.

Bestämmelsen om att rapporten om utsläppen ska vara verifierad av en kontrollör som är ackrediterad för uppgiften enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll bör flyttas från 5 kap. 4 § första stycket till 5 kap. 1 §. Bemyndigandet i 5 kap. 4 § andra stycket bör flyttas till 5 kap. 3 §. Därmed kan 5 kap. 4 § upphävas och rubriken före paragrafen utgå.

I promemorian föreslogs en ny 2 kap. 15 § med rubriken ”Krav på utsläppsrätter”. Enligt förslaget ska en verksamhetsutövare se till att utsläpp av koldioxid som görs med stöd av tillstånd enligt lagen om handel med utsläppsrätter eller från en flygverksamhet täcks av sådana utsläppsrätter som avses i 3 kap. Statens energimyndighet har anfört att bestämmelsen inte tillför något utöver de krav som redan framgår av 6 kap. Regeringen anser dock att bestämmelsen fyller en funktion eftersom den uttrycker den grundläggande skyldigheten att utsläpp av koldioxid ska täckas av utsläppsrätter, medan bestämmelserna i 6 kap. handlar om redovisningen av utsläppsrätterna. Dock bör den föreslagna hänvisningen till sådana utsläppsrätter som avses i 3 kap. tas bort eftersom – vilket Energimyndigheten också har påpekat – en sådan referens kan leda tankarna till att alla utsläppsrätter som används för att täcka utsläpp av koldioxid måste vara tilldelade. En verksamhetsutövare kan naturligtvis behöva köpa utsläppsrätter för att täcka sina utsläpp. Paragrafen bör också ges en formulering som gör det tydligt att koldioxidutsläppen inte behöver vara täckta av utsläppsrätter i det ögonblick som utsläppet sker, utan att det räcker att utsläppen är täckta senast vid den kommande redovisningstidpunkt som avses i 6 kap. 1 §. En bestämmelse liknande den nu föreslagna 2 kap. 15 § finns i den nuvarande 3 kap. 4 §. Bestämmelsen passar dock bättre i 2 kap. som rör tillstånd och andra krav för att få släppa ut koldioxid än i 3 kap. som rör den nationella fördelningsplanen och tilldelning av utsläppsrätter.

Det som Luftfartsverket har anfört om användning av alternativa bränslen rör frågor som regleras i bilaga IV till flygutsläppsdirektivet. Där framgår att emissionsfaktorn för biomassa är noll. Detta innebär att om flyget använder alternativa bränslen så anses inga utsläpp av koldioxid ha skett. Om fossila bränslen med inblandning av biobränsle används ska beräkningen av koldioxidutsläppen grundas på det som härrör från det fossila bränslet. Genomförandet av direktivets bilaga IV kommer att ske med föreskrifter som meddelas med stöd av 5 kap. 3 § lagen om handel med utsläppsrätter.

8.2 Omfattningen av bestämmelserna om luftfartsverksamhet

Regeringens förslag: De nya kraven om utsläpp från luftfartyg gäller endast om verksamhetsutövaren har en operativ licens som är beviljad i Sverige enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen eller enligt motsvarande äldre bestämmelser eller, om verksamhetsutövaren inte har en sådan svensk licens, ska fullgöra sina skyldigheter i Sverige enligt den förteckning som Europeiska kommissionen har antagit enligt artikel 18 a punkten 3 i handelsdirektivet.

Om den som bedriver flygverksamheten inte går att identifiera ska flygplanets ägare anses som verksamhetsutövare.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om undantag från bestämmelserna om flygverksamhet i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Promemorians förslag innehöll inte någon bestämmelse om att flygplanets ägare ska anses vara verksamhetsutövare när den som bedriver flygverksamheten inte kan identifieras.

Remissinstanserna: *Statens väg- och trafikforskningsinstitut* har framfört att det kan leda till onödigt stora transaktionskostnader att låta små flygoperatörer ingå i handelssystemet.

Skälen för regeringens förslag: I lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter definieras verksamhetsutövare som den som driver eller innehar verksamheten eller som på annat sätt har rätt att fatta avgörande ekonomiska beslut om verksamhetens tekniska drift. Flygutsläppsdirektivet innehåller en särskild definition av luftfartygsoperatör. Såsom definitionen av verksamhetsutövare i lagen om handel med utsläppsrätter är utformad omfattas huvudsakligen även de som träffas av flygutsläppsdirektivets definition av luftfartygsoperatör. En särskild definition av luftfartygsoperatör behöver därför inte införas i den svenska lagtexten. Enligt flygutsläppsdirektivet gäller dock att om den som bedriver flygverksamheten inte går att identifiera, ska flygplanets ägare anses som verksamhetsutövare. En bestämmelse med denna innebörd bör införas i lagen.

När det gäller omfattningen av flygutsläppsdirektivet är huvudregeln att alla flygningar som ankommer till eller avgår från flygplatser belägna

inom en medlemsstats territorium omfattas av systemet med handel med utsläppsrätter. Europeiska kommissionen ska enligt artikel 18 a punkten 3 i flygutsläppsdirektivet anta en förteckning över de luftfartygsoperatörer som den 1 januari 2006 eller senare har bedrivit sådan luftfartsverksamhet som omfattas av direktivet. Kommissionen ska även i förteckningen ange vilken medlemsstat som varje luftfartygsoperatör hör till, dvs. vilken medlemsstat som ska administrera luftfartygsoperatörens deltagande i handelssystemet.

I lagen om handel med utsläppsrätter behövs bestämmelser som klargör för en verksamhetsutövare om skyldigheterna inom handelssystemet ska fullgöras i Sverige och gentemot svenska myndigheter eller i något annat EU-land och gentemot det landets myndigheter. I den svenska lagen bör det därför preciseras vilka verksamhetsutövare som den är tillämplig på. Enligt direktivet gäller att skyldigheterna ska fullgöras gentemot svenska myndigheter av två olika kategorier av verksamhetsutövare.

Den första kategorin utgörs av verksamhetsutövare som har en operativ licens beviljad i Sverige enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (EUT L 293, 31.10.2008, s. 3 (Celex 32008R1008)) eller motsvarande äldre bestämmelser.

Den andra kategorin utgörs av verksamhetsutövare som enligt ett särskilt utpekande av Europeiska kommissionen ska fullgöra sina skyldigheter i Sverige. Enligt flygutsläppsdirektivet ska kommissionen göra sitt utpekande i en förteckning. Den förteckningen avser verksamhetsutövare vars enda koppling till Europeiska unionen är att de i sin verksamhet flyger till eller från flygplatser inom Europeiska unionen, dvs. verksamhetsutövare som opererar från tredje land. Kommissionens förteckning fyller funktionen att peka ut i vilken medlemsstat som verksamhetsutövaren ska visa att verksamhetsutövaren uppfyller de skyldigheter som enligt direktivet gäller för flygningar till och från Europeiska unionens territorium. Kommissionen ska komplettera förteckningen efter hand som ny information kommer fram om flygverksamheter som kan antas träffas av kraven.

I direktivet listas ett stort antal flygverksamheter som ska vara undantagna från kravet att ingå i handelssystemet. Undantagen är olika till sin karaktär och gäller bl.a. flygningar för militära ändamål och flygningar som avslutas vid samma flygplats som den startade från utan mellanlandningar. Ett viktigt undantag är flygningar som görs med luftfartyg vars maximala certifierade startmassa understiger 5 700 kilogram. Detta innebär att de flesta flygningar med sportflygplan och nöjesflygning inte ska vara med i handelssystemet. Ett annat viktigt undantag är flygningar som genomförs av en verksamhetsutövare som ägnar sig åt kommersiella lufttransporter och som under tre fyramånadersperioder i följd genomför mindre än 243 flygningar per period eller vars utsläpp för flygningarna understiger 10 000 ton koldioxid per år. Dessutom innebär undantagen även att flygningar som utförs av Kustbevakningen och flygningar i samband med eftersökning och räddning undantas. Europeiska kommissionen ska enligt artikel 3 b i flygutsläppsdirektivet utarbeta riktlinjer för tolkningen av undantagen.

Direktivets undantag innebär att många flygverksamheter inte ska omfattas av handelssystemet. Undantagen har betydelse för bedömningen av om en verksamhetsutövare behöver ha en sådan godkänd övervaknings- och rapporteringsplan som behandlas i nästa avsnitt, vilka utsläpp som ska rapporteras och hur många utsläppsrätter som ska överlämnas. Om en verksamhet enbart omfattar flygningar som är undantagna, kommer verksamhetsutövaren inte att beröras av utsläppshandelssystemet. Om en verksamhet omfattar både flygningar som faller inom systemet och flygningar som är undantagna, ska de undantagna flygningarna inte räknas med när man prövar frågor om tilldelning och överlämnande av utsläppsrätter m.m. Några undantag är dock så utformade att om verksamhetsutövaren kommer över ett visst tröskelvärde, ska alla flygningar omfattas av handelssystemet, inte bara de som medfört att gränsen överskridits.

Flygutsläppsdirektivets detaljerade undantag från tillämpningsområdet kan komma att behöva ändras med korta tidsutrymmen för det nationella författningsarbetet. Undantagen bör genomföras med bestämmelser i förordningen (2004:1155) om handel med utsläppsrätter. Regeringen bör därför få meddela de föreskrifter om undantag från bestämmelserna om flygverksamhet i lagen om handel med utsläppsrätter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

För svenska myndigheter är det enkelt att avgöra om någon har en operativ licens beviljad i Sverige och övriga s.k. tredje lands-flygbolag som ska fullgöra sina skyldigheter i Sverige kommer Europeiska kommissionen att peka ut. När det gäller vilka flygningar som ska räknas till vilken verksamhetsutövare kan det dock uppstå frågor. Genom att använda ICAO-beteckningen, som anges i färdplanen för alla kommersiella flygtransporter, är det möjligt att urskilja vilka flygningar som hör till en viss verksamhetsutövare, även när trafiken bedrivs med inhyrd kapacitet eller vid s.k. "code sharing" då multipla kommersiella linjebeteckningar används för samma flygning (jfr punkt 15 i ingressen till flygutsläppsdirektivet).

8.3 Övervaknings- och rapporteringsplan

Regeringens förslag: För flygverksamhet krävs att utsläppen omfattas av en övervaknings- och rapporteringsplan. Planen ska vara godkänd av tillsynsmyndigheten. Planen ska innehålla uppgifter om de åtgärder verksamhetsutövaren vidtar för att övervaka och rapportera utsläppen och för att beräkna luftfartygets lastvikt multiplicerad med den flygna sträckan. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur beräkningen av luftfartygets lastvikt multiplicerad med den flygna sträckan ska göras.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Statens väg- och transportforskningsinstitut* har framfört att alla verksamhetsutövare borde använda samma metod för att övervaka och rapportera utsläpp.

Skälen för regeringens förslag: För anläggningar som omfattas av handelssystemet gäller att utsläpp av koldioxid inte får ske utan tillstånd enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Ett sådant krav

finns även i artikel 4 i handelsdirektivet. En allmän förutsättning för att kunna ges tillstånd till utsläpp av koldioxid är bl.a. att nödvändiga miljötillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning finns. Ett tillstånd till utsläpp av koldioxid ska förenas med villkor om skyldighet för verksamhetsutövaren att övervaka och rapportera utsläppen i enlighet med det som följer av 5 kap. lagen om handel med utsläppsätter samt att överlämna utsläppsätter enligt 6 kap. 1 § samma lag.

Något motsvarande krav på tillstånd finns inte i flygutsläppsdirektivet. I stället sägs i artikel 3 g att administrerande medlemsstater ska se till att varje luftfartygsoperatör ska lämna in en övervaknings- och rapporteringsplan med åtgärder som ska vidtas för att övervaka och rapportera utsläpp och med uppgifter om tonkilometer för inlämnande av ansökan om tilldelning. Den administrerande medlemsstaten ska se till att dessa planer godkänns av den behöriga myndigheten i enlighet med de riktlinjer som ska tas fram av Europeiska kommissionen.

Ett förhandsgodkännande av metoderna för övervakning och rapportering är nödvändigt för att systemet med handel med utsläppsätter ska fungera för luftfarten. Om en verksamhetsutövare fick släppa ut koldioxid från luftfartyg utan en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan skulle det i efterhand, om verksamhetsutövaren inte mätt utsläppen på ett korrekt sätt, vara svårt eller omöjligt att uppskatta utsläppens storlek. I lagen om handel med utsläppsätter bör det därför införas en bestämmelse om att utsläpp av koldioxid från flygverksamhet ska omfattas av en övervaknings- och rapporteringsplan. Det bör krävas att planen är godkänd av tillsynsmyndigheten.

Regeringen kan med stöd av det föreslagna bemyndigandet i 1 kap. 4 § meddela föreskrifter om undantag från kravet på en övervaknings- och rapporteringsplan. Vid bedömningen av om en övervaknings- och rapporteringsplan krävs eller inte, måste man beakta om och i vilken omfattning direktivets undantag är tillämpliga i det enskilda fallet. Om en verksamhetsutövare exempelvis ägnar sig åt kommersiella lufttransporter och utsläppen från genomförda flygningar understiger 10 000 ton per år, vilket är ett av undantagen i direktivet, krävs ingen övervaknings- och rapporteringsplan. För att göra sambandet mellan kravet på en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan och den detaljerade undantagslistan tydlig bör det i direkt anslutning till kravet göras en hänvisning till det föreslagna bemyndigandet för regeringen att meddela undantag från bestämmelserna i lagen.

Planen behöver innehålla en beskrivning av de åtgärder som ska vidtas för att övervaka och rapportera utsläppen enligt 5 kap. lagen om handel med utsläppsätter och för att beräkna tonkilometer, dvs. luftfartygets lastvikt multiplicerad med den flugna sträckan. I flygutsläppsdirektivet finns i bilaga IV detaljerade bestämmelser om hur tonkilometrar ska beräknas. Bland annat ska sträckan avse storcirkelavståndet mellan avgångsflygplatsen och ankomstflygplatsen plus en fast tilläggsfaktor på 95 kilometer och lasten ska avse den sammanlagda massan för befördrat gods, post och passagerare. Dessa detaljerade bestämmelser bör regleras på förordnings- eller föreskriftsnivå. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför meddela föreskrifter om hur beräkningen av luftfartygets lastvikt multiplicerad med den flugna sträckan ska göras.

Den nya bestämmelsen om övervaknings- och rapporteringsplan bör placeras i 2 kap. lagen om handel med utsläppsrätter där tillståndskraven för anläggningar regleras. Samtidigt bör rubriken på kapitlet ändras till ”Tillstånd och andra krav för att få släppa ut koldioxid” eftersom kapitlet efter ändringarna kommer att omfatta även sådana verksamheter som inte är tillståndspliktiga men där andra krav ställs. En ny underrubrik bör införas före de nya bestämmelserna om flygverksamheter, ”Utsläpp från luftfartyg”.

8.4 Beslut om att ett godkännande får tas i anspråk trots att beslutet inte har vunnit laga kraft

Regeringens förslag: Tillsynsmyndigheten får, om det finns skäl för det, förordna att ett godkännande av en övervaknings- och rapporteringsplan får tas i anspråk även om beslutet inte vunnit laga kraft.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte haft någon synpunkt på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Kravet att utsläpp av koldioxid från en flygverksamhet ska omfattas av en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan innebär i princip att en flygverksamhet inte får bedrivas om ett godkännande av övervaknings- och rapporteringsplanen saknas. Verksamhetsutövarna kommer dock att ha kort tid på sig att ta fram en övervaknings- och rapporteringsplan. Övervakningen av utsläppen ska påbörjas redan 2010 och övervaknings- och rapporteringsplanerna ska vara godkända dessförinnan. Om ett godkännande överklagas och frågan inte avgjorts innan övervakningen av utsläppen och mätningen av tonkilometer ska påbörjas, kan det uppkomma en situation där det är oklart i vilken utsträckning verksamheten får bedrivas. Det kan ha stor ekonomisk betydelse för verksamhetsutövaren. Det bör därför införas en bestämmelse om att tillsynsmyndigheten får förordna om att ett godkännande av en övervaknings- och rapporteringsplan får tas i anspråk även om beslutet inte har vunnit laga kraft.

8.5 Gratis tilldelning och auktionering

Regeringens förslag: Den som bedriver en flygverksamhet får ansöka om tilldelning för handelsperioden. Verksamhetsutövaren får tilldelas överlåtbara utsläppsrätter för den verksamhet som omfattas av en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan.

Den nuvarande bestämmelsen om nationell fördelningsplan ändras för att klargöra att fördelningsplanen endast avser tilldelning till anläggningar. För flygverksamheter får regeringen meddela de föreskrifter om tilldelning som följer av handelsdirektivet.

Den nuvarande bestämmelsen om att utsläppsrätter ska kunna tilldelas med anledning av force majeure upphävs.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: *Scandinavian Airlines Systems* och *Statens väg- och trafikforskningsinstitut* har framfört synpunkter på bl.a. hur intäkterna från auktioneringen kommer att redovisas och tilldelningsgrunden efter 2012. *Naturvårdsverket* har anförts att det i förslaget saknas bestämmelser om vad som ska gälla avseende utfärdande av utsläppsrätter om en flygverksamhet läggs ned. *Statens energimyndighet* har framfört att formuleringarna i 3 kap. 4 § och den föreslagna 3 kap. 4 a § ger sken av att en tilldelningsansökan per automatik leder till fri tilldelning av utsläppsrätter.

Skälen för regeringens förslag: Utgångspunkten i handelssystemet är att medlemsstaterna för varje handelsperiod upprättar en nationell plan över det sammanlagda antal utsläppsrätter som medlemsstaten avser att fördela för perioden. Europeiska kommissionen ska granska den nationella fördelningsplanen och dess uppgifter om den sammanlagda mängden fördelade utsläppsrätter. Kommissionen kan avslå planen om den inte uppfyller kriterierna i bilaga 3 till direktivet (jfr prop. 2003/04:31). Den sammanlagda mängden fördelade utsläppsrätter ska bl.a. stämma överens med medlemsstaternas skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt EU:s bördefördelning och åtagandet i Kyotoprotokollet. Verksamhetsutövare kan efter ansökan tilldelas utsläppsrätter enligt särskilda fördelningsprinciper som riksdagen och regeringen har beslutat.

Hur tilldelningen kommer att gå till för luftfarten regleras i artikel 3 c–3 f i flygutsläppsdirektivet. För handelsperioden 1 januari 2012–31 december 2012 ska verksamhetsutövarkollektivet tilldelas utsläppsrätter som motsvarar 97 procent av de historiska utsläppen, dvs. den genomsnittliga årliga utsläppsmängden under kalenderåren 2004, 2005 och 2006. För därpå följande handelsperiod ska tilldelningen motsvara 95 procent av de historiska utsläppen, om man inte kommer överens om något annat i den pågående revideringen av handelsdirektivet.

När det gäller tilldelningen till den enskilde verksamhetsutövaren baseras den inte på historiska data avseende utsläpp av koldioxid. I stället baseras den på tonkilometer, dvs. ett luftfartygs lastvikt multiplicerad med den flygna sträckan. Genom att använda tonkilometer som grund för tilldelning premieras verksamhetsutövare som vinnlägger sig om att maximera last eller passagerare på varje flygning. Med andra ord lönar det sig att se till att varje flygning utnyttjas maximalt. Effektivt utnyttjade flygningar innebär även mindre utsläpp av koldioxid.

Verksamhetsutövarna ansöker om tilldelning genom att lämna in be styrkta uppgifter om tonkilometer till Naturvårdsverket. Verket överlämnar ansökningarna till Europeiska kommissionen. Kommissionen beräknar bl.a. det totala antalet utsläppsrätter som ska fördelas för perioden och det riktmärke som ska användas för att fördela de kostnadsfria utsläppsrätterna till verksamhetsutövarna. Därefter beräknar och offentliggör medlemsstaterna tilldelningen till varje verksamhetsutövare med hjälp av det riktmärke som kommissionen har tagit fram.

När det gäller tilldelningen behöver lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter ändras så att det framgår att den som bedriver en flygverksamhet får ansöka om tilldelning för handelsperioden. Verksamhetsutövare kan tilldelas överlåtbara utsläppsrätter för den verksamhet som omfattas av en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör meddela föreskrifter

om vad en ansökan ska innehålla, tillsynsmyndighetens roll och ansökningsförfarandet. Prop. 2008/09:147

Som Statens energimyndighet har påpekat, bör bestämmelserna formuleras så att de inte ger sken av att en tilldelningsansökan per automatik leder till fri tilldelning av utsläppsrätter. Orden ”ska tilldelas” bör därför bytas ut mot ”får tilldelas”.

I det nuvarande handelssystemet finns en möjlighet att tilldela utsläppsrätter till nya deltagare i systemet (26 § förordningen [2004:1205] om handel med utsläppsrätter). På motsvarande sätt regleras i artikel 3 f i flygutsläppsdirektivet möjligheterna för verksamhetsutövare att tilldelas utsläppsrätter efter den ordinarie tilldelningen. Under varje handelsperiod avsätts tre procent av det sammanlagda antalet utsläppsrätter som ska fördelas i en särskild reserv. Berättigad till tilldelning ur reserven är verksamhetsutövare som inleder flygverksamheten efter övervakningsåret, dvs. det kalenderår som löper ut 24 månader innan handelsperiodens början, och verksamhetsutövare vars verksamhet ökat under förutsättning att ökningen inte helt eller delvis utgör en fortsättning på en flygverksamhet som tidigare har bedrivits av en annan verksamhetsutövare. Tilldelningen ur reserven bestäms, likt den ordinarie tilldelningen, genom att kommissionen räknar fram ett särskilt riktmärke. I flygutsläppsdirektivet finns även detaljerade bestämmelser om vad en ansökan om tilldelning ur reserven ska innehålla och hur ansökningsförfarandet ska gå till. Med stöd av det föreslagna bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om tilldelning som följer av handelsdirektivet kan de detaljerade bestämmelser som behövs för att reglera tilldelningen ur reserven meddelas på förordningsnivå.

Eftersom tilldelningsförfarandet när det gäller flygverksamhet inte kommer att styras av den nationella fördelningsplanen, bör det i lagen om handel med utsläppsrätter klargöras att fördelningsplanen endast gäller anläggningar med tillstånd. Vidare gäller enligt de nuvarande bestämmelserna att regeringen i enlighet med principer som riksdagen godkänner och med beaktande av handelsdirektivet meddelar föreskrifter om tilldelning av utsläppsrätter. Ett särskilt bemyndigande behövs för flygverksamheter, eftersom tilldelningen för sådana verksamheter styrs helt av bestämmelserna i flygutsläppsdirektivet.

Både när det gäller handelsperioden 2005–2007 och den pågående handelsperioden har all tilldelning skett utan betalning till samtliga verksamhetsutövare. För flygverksamheter ska dock 15 procent av utsläppsrätterna tilldelas genom auktionering. Enligt artikel 3 d punkt 3 i flygutsläppsdirektivet ska en EG-förordning tas fram med de närmare bestämmelser som behövs om fördelning genom auktion. Innan EG-förordningen har tagits fram är det inte möjligt att besluta om det regelverk som eventuellt behövs för att Sverige ska kunna genomföra auktioneringen. Regeringen kommer att återkomma till riksdagen i denna fråga, om det behövs efter det att EG-förordningen har antagits.

Möjligheten att tilldela utsläppsrätter på grund av force majeure regleras i artikel 29 i handelsdirektivet. Bestämmelsen genomförs med 3 kap. 7 § lagen om handel med utsläppsrätter och 22 § förordningen om handel med utsläppsrätter. Möjligheten att tilldela utsläppsrätter vid force majeure fanns dock enligt handelsdirektivet endast för handelsperioden

Naturvårdsverket har anfört att det i förslaget saknas bestämmelser om vad som ska gälla för utfärdande av utsläppsrätter om en flygverksamhet läggs ned. För anläggningar finns det en bestämmelse om att utsläppsrätter inte får utfärdas om tillstånd till utsläpp av koldioxid har återlämnats eller återkallats. Flygutsläppsdirektivet behandlar frågan endast i tjugonde skälet där det sägs att utsläppsrätter bör fortsätta att utfärdas till luftfartygsoperatörer som upphör med sin verksamhet fram till utgången av den period för vilken kostnadsfria utsläppsrätter redan har tilldelats. Det kan visserligen tyckas märkligt att en verksamhetsutövare som lägger ned sin flygverksamhet under handelsperioden ska kunna fortsätta få utsläppsrätter, men någon svensk särlösning bör inte skapas i denna fråga.

8.6 Överlämnande av utsläppsrätter

Regeringens förslag: För flygverksamhet som omfattas av handelssystemet ska verksamhetsutövaren överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen från verksamheten.

När man för en anläggning redovisar och överlämnar utsläppsrätter får man inte använda utsläppsrätter som har utfärdats för en flygverksamhet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Statens väg- och transportforskningsinstitut* har anfört att om utsläpp omfördelas från flyg till industri är det huvudsakliga problemet att Europeiska unionen inte lyckas fullgöra sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 6 kap. 1 § lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter ska en verksamhetsutövare för varje anläggning senast den 30 april till kontoföringsmyndigheten överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under det närmast föregående kalenderåret. Enligt flygutsläppsdirektivet, artikel 12 punkt 2 a, ska den administrerande medlemsstaten se till att varje luftfartygsoperatör på motsvarande sätt överlämnar utsläppsrätter som motsvarar de totala utsläppen från luftfartygsoperatörens luftfartsverksamhet, dvs. utsläppen från de flygningar som omfattas av handelssystemet. För att genomföra flygutsläppsdirektivet i denna del behöver 6 kap. 1 § lagen om handel med utsläppsrätter ändras så att det framgår att även en verksamhetsutövare som bedriver flygverksamhet ska överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från verksamheten, dvs. den verksamhet som omfattas av handelssystemet.

Det kvantitativa åtagandet under Kyotoprotokollet kallas tilldelad mängd och anges i tilldelade utsläppsenheter (assigned amount units, AAU). Varje utsläppsrätt som utfärdas i handelssystemet från och med perioden 2008–2012 kommer att ha kopplad till sig en tilldelad utsläppsenhet. Vid överlåtelse av utsläppsrätter från ett företag i en medlemsstat till ett företag i en annan medlemsstat överförs även tilldelade utsläppsenheter från den första medlemsstatens register till den andras. Eftersom internationell

luftfart inte omfattas av åtaganden i Kyotoprotokollet får utsläppsrätter utfärdade till flygverksamhet ingen koppling till tilldelade utsläppsenheter. För att bl.a. hantera interaktionen med Kyotoprotokollet innehåller flygutsläppsdirektivet en bestämmelse, artikel 6.2 e, genom vilken verksamhetsutövare ska förhindras att täcka utsläppen från en anläggning genom att överlämna utsläppsrätter som har utfärdats för en flygverksamhet (jfr tjugosjunde skälet för flygutsläppsdirektivet). En verksamhetsutövare får däremot för en flygverksamhet överlämna utsläppsrätter oavsett om utsläppsrätten har utfärdats för en flygverksamhet eller för en verksamhet som bedrivs vid en anläggning. En bestämmelse som motsvarar artikel 6.2 e i flygutsläppsdirektivet bör införas i lagen om handel med utsläppsrätter.

Bestämmelser om kontoföring av utsläppsrätter och kyotoenheter finns i registerförordningen, dvs. kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004 om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG (EUT L 386, 29.12.2004, s. 1, Celex 32004R2216). Registerförordningen innehåller ännu inte de bestämmelser som behövs för flygverksamheter. En särskild fråga är hur den enskilde verksamhetsutövaren ska veta om en utsläppsrätt hänför sig till luftfarten eller till en anläggning. Den frågan kommer att lösas inom ramen för registerförordningen. En tänkbar lösning är att utsläppsrätterna kodas i registret och att det i registret införs regler för vilka typer av utsläppsrätter som den enskilde verksamhetsutövaren får använda vid sitt överlämnande.

Med länkdirektivet har det skapats ett regelverk för Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer, dvs. mekanismerna för gemensamt genomförande och ren utveckling. Tillgodohavanden från en projektverksamhet som avser ett gemensamt genomförande kallas "utsläppsminskningssenheter" och tillgodohavanden från en projektverksamhet som avser mekanismen för ren utveckling kallas "certifierade utsläppsminskningar". Verksamhetsutövarna ska enligt direktivet ha möjlighet att delta i projekt och använda sig av de tillgodohavanden för utsläpp av växthusgaser som blir resultatet av projekten när de redovisar utsläppsrätter i handelssystemet. Länkdirektivet har genomförts med ändringar i lagen om handel med utsläppsrätter (prop. 2005/06:184, bet. 2005/06:MJU15, rskr. 2005/06:343). Enligt artikel 11 a i flygutsläppsdirektivet får verksamhetsutövare för perioden från och med den 1 januari 2012 till och med den 31 december 2012 för att fullgöra sin skyldighet att överlämna utsläppsrätter överlämna högst så många utsläppsminskningssenheter och certifierade utsläppsminskningar som motsvarar 15 procent av det antal utsläppsrätter som verksamhetsutövaren ska överlämna. Hur många utsläppsminskningssenheter och certifierade utsläppsminskningar som ska få överlämnas för kommande handelsperioder fastslås i det reviderade handelsdirektivet, som ännu inte har publicerats i Europeiska unionens officiella tidning.

Enligt 1 kap. 3 § lagen om handel med utsläppsrätter får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om användning av tillgodohavanden från projektverksamhet när verksamhetsutövaren redovisar utsläppsrätter. Bestämmelser om överlämnande av utsläppsminskningssenheter och certifierade utsläppsminskningar finns i förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter och de bestäm-

8.7 Tillsyn

Regeringens bedömning: Naturvårdsverket bör vara tillsynsmyndighet för flygverksamheter i handelssystemet.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Luftfartsverket* har poängterat betydelsen av att Naturvårdsverket i sin tillsynsverksamhet samrådet med Transportstyrelsen. *Transportstyrelsen* och *Svenska Miljöinstitutet* m.fl. har tillstyrkt att Naturvårdsverket utses till tillsynsmyndighet.

Skälen för regeringens bedömning: När det gäller anläggningar som släpper ut koldioxid är det länsstyrelsen som prövar ansökningar om tillstånd. Naturvårdsverket är den myndighet som planerar, utreder och prövar frågor om tilldelning av utsläppsrätter. Naturvårdsverket har även tillsynsansvaret (2 § förordningen [2004:1205] om handel med utsläppsrätter). Inom Naturvårdsverket har ett särskilt råd inrättats för att bereda ansökningarna om tilldelning (29 § förordningen [2007:1052] med instruktion för Naturvårdsverket). Rådet för tilldelning av utsläppsrätter består av en representant från Naturvårdsverket, en från Statens energimyndighet och en från Verket för näringslivsutveckling.

När det gäller den civila luftfarten är det Transportstyrelsen som har det samlade ansvaret. Transportstyrelsen har även ett övergripande ansvar för flygtransportsystemets miljöanpassning och prövar bl.a. frågor om tillstånd. Transportstyrelsen utövar även tillsyn över den civila luftfarten, särskilt flygsäkerheten (1 och 2 §§ förordningen [2008:1300] med instruktion för Transportstyrelsen). Både Transportstyrelsen och Naturvårdsverket är tänkbara tillsynsmyndigheter, Transportstyrelsen på den grunden att myndigheten har tillsynsansvaret över luftfarten och Naturvårdsverket eftersom verket är tillsynsmyndighet över anläggningar som ingår i handelssystemet.

Tillsynen kommer främst att bestå i godkännande av övervaknings- och rapporteringsplaner, beslut om tilldelning och kontroll av utsläppsrapporteringen. Den kan även bestå i en eventuell begäran om ett sådant verksamhetsförbud som behandlas i nästa avsnitt.

Tillsynen över handelssystemet bör vara samlad hos en myndighet. Fördelarna med att ha en myndighet som har tillsynen över handelssystemet i sin helhet överväger fördelarna med att en myndighet ska ha den samlade tillsynen över den civila luftfarten och dess deltagande i handeln med utsläppsrätter. Naturvårdsverket bör därför ges tillsynsansvaret för flygverksamheternas deltagande i handelssystemet – och i det arbetet naturligtvis samråda med Transportstyrelsen.

8.8 Sanktioner

Regeringens förslag: Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet i strid med lagens bestämmelser bedriver en flygverksamhet som medför utsläpp av koldioxid utan en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan.

Om en verksamhetsutövare bedriver en flygverksamhet utan att följa bestämmelserna om godkänd övervaknings- och rapporteringsplan, rapportering eller överlämnande av utsläppsrätter och de tillsynsåtgärder som har vidtagits inte lett till rättelse, ska tillsynsmyndigheten upprätta ett förslag till begäran om verksamhetsförbud. Förslaget ska överlämnas till regeringen för prövning. Regeringen får meddela föreskrifter om en sådan begäran.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Scandinavian Airlines Systems* har framfört att konsekvenserna för bilaterala luftfartsavtal som kan bli följden av ett verksamhetsförbud måste analyseras vidare.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 16 i handelsdirektivet ska medlemsstaterna införa påföljder för överträdelser av de bestämmelser som införts i enlighet med direktivet. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Sådana regler är nödvändiga för förtroendet för systemet med handel med utsläppsrätter och för att skydda miljön.

För flygverksamheter krävs det inget tillstånd för att få släppa ut koldioxid. Däremot krävs en övervaknings- och rapporteringsplan. Planen har central betydelse för flygets deltagande i handeln med utsläppsrätter. Om inte verksamhetsutövaren lämnar in en plan och får den godkänd, ökar risken för att verksamhetsutövaren inte övervakar sina utsläpp och inte rapporterar dem på ett sätt som är förenligt med lagstiftningen om handel med utsläppsrätter. Det blir då omöjligt för tillsynsmyndigheten att kontrollera vilka utsläpp som skett från verksamheten och därmed går det heller inte att beräkna hur många utsläppsrätter som verksamhetsutövaren ska överlämna i slutet av året. För att inte systemet med handel med utsläppsrätter och därmed miljön ska lida påtaglig skada bör avsaknaden av en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan leda till en kännbar sanktion.

Inom ramen för det här lagstiftningsärendet finns det inte något underlag för att skapa ett system med särskilda avgifter liknande miljöbalkens miljöstraffavgifter. Det är förenat med straffansvar att på en anläggning bedriva en verksamhet som medför utsläpp av koldioxid utan att ha det tillstånd som krävs. Godkännandet av övervaknings- och rapporteringsplanen fyller på många sätt samma funktion som ett sådant tillstånd. Överträdelser av kraven på tillstånd och överträdelser av kraven på godkänd övervaknings- och rapporteringsplan bör sanktioneras på samma sätt.

Det bör inte vara förenat med straffansvar att lämna en vilseledande uppgift i en ansökan om godkännande av övervaknings- och rapporteringsplan. En sådan ansökan är inte avgörande för tilldelningen och själva

planen innehåller endast information om hur övervakning och rapportering av utsläpp av koldioxid ska gå till.

Genom flygutsläppsdirektivet har en ny punkt 5 lagts till i handelsdirektivets artikel 16 som innebär att en helt ny typ av sanktion introduceras i handelssystemet. Som framgått av avsnitt 7 är det möjligt att flygbolag baserade utanför Europeiska unionen kommer att motsätta sig kraven i handelssystemet. En ensam medlemsstat kan ha svårt att hantera en sådan konflikt, som egentligen är en konflikt gemensam för hela Europeiska unionen. Enligt den nya punkten 5 i artikel 16 får den administrerande medlemsstaten – om inte en luftfartygsoperatör uppfyller kraven i direktivet och då andra verkställighetsåtgärder inte har lett till ett uppfyllande av kraven – begära att Europeiska kommissionen beslutar om verksamhetsförbud för operatören.

För att genomföra direktivets bestämmelse om verksamhetsförbud bör det införas en ny bestämmelse i lagen om handel med utsläppsrätter som innebär att tillsynsmyndigheten ska upprätta ett förslag till en begäran om verksamhetsförbud och överlämna det till regeringen som i sin tur avgör om en begäran ska göras hos kommissionen.

Såsom bestämmelsen i direktivet är uppbyggd ska verksamhetsförbudet vara en sista åtgärd att ta till om inga andra åtgärder lett till rättelse. De tillsynsåtgärder som står till tillsynsmyndigheten förfogande är främst förelägganden som kan förenas med vite (jfr 7 kap. lagen om handel med utsläppsrätter). Det är även möjligt att åtala en verksamhetsutövare som bryter mot en straffsanktionerad bestämmelse i lagen om handel med utsläppsrätter. Om flygbolaget inte har sitt säte i Sverige och inte har någon filial i Sverige kan det dock vara svårt att vidta effektiva tillsynsåtgärder.

Utgångspunkten är att verksamhetsförbudet inte är en straffrättslig sanktion. Syftet med förbudet är inte att bestraffa verksamhetsutövaren utan i stället att antingen förmå verksamhetsutövaren att följa det regelverk om utsläppsrätter som finns eller, om det inte går, hindra verksamhetsutövaren att släppa ut koldioxid inom Europeiska unionen. Det är tänkbart att en verksamhetsutövare döms för att t.ex. ha lämnat oriktiga uppgifter i en rapport enligt 5 kap. 1 § lagen om handel med utsläppsrätter och att denna handling även är en del av grunden för en begäran om verksamhetsförbud till Europeiska kommissionen. Regeringen gör bedömningen att det inte uppkommer någon konflikt med den i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen fastlagda principen att ingen ska bli lagförd eller straffad två gånger för samma sak. En parallell kan dras till bestämmelserna i miljöbalken. Om en verksamhetsutövare bedriver miljöfarlig verksamhet utan nödvändigt tillstånd kan tillsynsmyndigheten som en sista åtgärd enligt 26 kap. 9 § miljöbalken förbjuda verksamheten. Ett sådant förbud kan krävas för att hindra att stora skador uppstår i miljön. Möjligheten att meddela ett sådant förbud hindras inte av att verksamhetsutövaren tidigare har dömts för otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § miljöbalken avseende samma anläggning.

Enligt direktivets artikel 16 punkt 6 ska en begäran om verksamhetsförbud innehålla belegg för att luftfartygsoperatören inte har fullgjort sina skyldigheter, närmare uppgifter om de verkställighetsåtgärder som medlemsstaten har vidtagit, en motivering för ett verksamhetsförbud på gemenskapsnivå och en rekommendation om omfattningen av verksamhetsförbudet. Dessa detaljerade bestämmelser om vad en begäran om

verksamhetsförbud ska innehålla bör regleras på förordningsnivå. Regeringen bör få meddela föreskrifter om en sådan begäran.

Med anledning av det som Scandinavian Airlines Systems har framfört om konsekvenser för bilaterala luftfartsavtal kan man i det här lagstiftningsärendet bara konstatera att flygutsläppsdirektivet måste genomföras i svensk rätt och att konsekvenserna av ett verksamhetsförbud naturligtvis kan beaktas i samband med att en begäran görs och prövas.

8.9 Överklagande

Regeringens förslag: Beslut om godkännande av en övervaknings- och rapporteringsplan får överklagas hos miljödomstolen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte haft någon synpunkt på förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Beslut som kan överklagas är sådana som gäller en enskilds ställning i förhållande till det allmänna. Beslut om godkännande av en övervaknings- och rapporteringsplan bör därför kunna överklagas.

Även besluten om tilldelning av utsläppsrätter till en flygverksamhet bör kunna överklagas. Visserligen baseras tillsynsmyndighetens beslut endast på en beräkning med stöd av det riktmärke som bestämts av Europeiska kommissionen, men det är tänkbart att den svenska myndigheten räknar fel eller att verksamhetsutövaren anser att tillsynsmyndigheten gjort något annat fel. Därför behövs en överklagandemöjlighet avseende tilldelningen även för flygverksamhet. Någon särskild lagändring behövs dock inte i denna del.

8.10 Registrering av utsläppsrätter

Regeringens förslag: Avgifter som tas ut för upprättande och förande av konto i utsläppsregistret får inte vara så beskaffade att de belastar en flygverksamhet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Statens energimyndighet* har framfört att någon avgift för förande av konto inte behöver tas ut.

Skälen för regeringens förslag: I 4 kap. lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter regleras registrering av utsläppsrätter och kyotoenheter. Här finns bestämmelser om bl.a. utsläppsrätsregistret, utfärdande och giltighet av utsläppsrätter, ansökan om registrering och rättsverkan av registrering. Av 4 kap. 20 § följer att för upprättande och förande av konto i utsläppsrätsregistret har kontoföringsmyndigheten rätt att ta ut avgifter enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. Avgiften får inte vara så beskaffad att den belastar verksamheter med tillståndsplikt enligt lagen eller baseras på kostnader för löpande transaktioner. På samma sätt bör avgiften inte få vara så beskaffad att den belastar en flygverksamhet. Principerna för avgiftsuttaget framgår av regeringens proposition *Handel med utsläppsrätter II* (prop. 2004/05:18 s. 78 f).

I det här lagstiftningsärendet finns det inte tillräckligt underlag för att föreslå någon ändring med anledning av det som Statens energimyndighet har framfört om att någon avgift för förande av konto inte behöver tas ut och att möjligheterna till avgiftsuttag alltså endast skulle behöva omfatta avgift för upprättande av konto. Regeringen avser att återkomma i den frågan.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna träder i kraft den 1 augusti 2009, förutom de nya bestämmelserna om övervaknings- och rapporteringsplan och om övervakning och rapportering som träder i kraft den 1 januari 2010. För en handelsperiod som inträffar före 2013 ska de nya bestämmelserna om krav på utsläppsrätter, tilldelning och överlämnande av utsläppsrätter samt straff och verksamhetsförbud tillämpas endast för handel under 2012.

Om en ansökan om godkännande av en övervaknings- och rapporteringsplan kommit in till tillsynsmyndigheten men ärendet inte slutligt avgjorts före den 1 januari 2010, får myndigheten besluta att utsläpp av koldioxid från flygverksamheten tills vidare får ske trots att frågan om godkännande inte slutligt avgjorts. Ett sådant beslut ska förenas med villkor om rapportering av utsläpp och beräkning av luftfartygets lastvikt multiplicerad med den flygna sträckan.

Promemorians förslag innehöll ingen möjlighet att tillåta flygverksamhet innan frågan om godkännande av en övervaknings- och rapporteringsplan hunnit avgöras slutligt.

Remissinstanserna: *Transportstyrelsen* har anfört att det bör vara möjligt att ge ett provisoriskt godkännande av övervaknings- och rapporteringsplanen.

Skälen för regeringens förslag: Huvuddelen av bestämmelserna i flygutsläppsdirektivet ska börja tillämpas när luftfarten inkluderas i handelssystemet den 1 januari 2012, dvs. sista året i den handelsperiod som påbörjades 2008. En särskild övergångsregel behövs som klargör att bestämmelserna om tilldelning, överlämnande av utsläppsrätter, straffbestämmelser och bestämmelserna om att utsläpp av koldioxid ska täckas av utsläppsrätter ska tillämpas första gången för handel från och med år 2012.

Enligt artikel 14 i flygutsläppsdirektivet ska övervakningen av utsläppen påbörjas 2010. Samtidigt ska tonkilometer, dvs. lastvikten multiplicerad med den flygna sträckan, börja beräknas. Senast 2010 ska verksamhetsutövarna även ha en övervaknings- och rapporteringsplan. Bestämmelserna om detta bör därför träda i kraft den 1 januari 2010.

Den korta tiden fram till ikraftträdandet och den tidtabell som angetts i direktivet för när utsläppen från luftfartsverksamhet ska börja övervakas gör att ansökningar om godkännande av övervaknings- och rapporteringsplaner riskeras att inte hinnas med. Uppskattningsvis är det cirka 50 verksamhetsutövare som bedriver sådan flygverksamhet som kommer att omfattas av handelssystemet. Det finns risk för att ett godkännande inte

hinner ges även om ansökan kommer in i tid. En övergångsbestämmelse bör innebära att den ansvariga myndigheten får tillåta att utsläpp av koldioxid från en flygverksamhet trots att frågan om godkännande inte har slutligt avgjorts. Ett sådant beslut bör förenas med villkor om rapportering av utsläpp och beräkning av luftfartygets lastvikt multiplicerad med den flygna sträckan.

10 Konsekvenser

Flygverksamheter bidrar till den globala uppvärmningen genom utsläpp av bland annat koldioxid. Flyget står ännu för en relativt liten andel av de globala utsläppen men andelen ökar snabbt. Genom att inkludera flygsektorns koldioxidutsläpp i EU:s system för handel med utsläppsrätter kan kostnadseffektiva utsläppsminskningar göras.

Förslagen i det här lagstiftningsärendet överensstämmer till sitt innehåll med flygutsläppsdirektivets krav. Regleringen går inte på någon punkt utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Förslagen följer av ett direktiv som inte ger utrymme för alternativa lösningar.

Konsekvenser för företag

I avsnitt 5.2 har beskrivits kriterierna för att ett flygbolag ska omfattas av handelssystemet i Sverige. I Sverige finns knappt 60 flygbolag med operativa licenser enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen eller motsvarande äldre bestämmelser. Av dessa kommer endast cirka 25 att omfattas av systemet med handel med utsläppsrätter. Därutöver kommer visst privatflyg att omfattas av de svenska bestämmelserna samt eventuellt även vissa flygbolag från länder utanför Europeiska unionen.

För de flygbolag som omfattas av handelssystemet är det främst övervakning, rapportering och ansökan om tilldelning som kommer att innebära en ökad administrativ börda. Flygbolagen måste övervaka sina utsläpp och antalet genomförda tonkilometer enligt en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan. Arbetstid för upprättandet av en sådan plan samt system för övervakning och kvalitetssäkring uppskattas till högst en månad. När det gäller rapportering ska en utsläppsrapport lämnas senast den 31 mars året efter utsläppsåret. Detta beräknas ta cirka en arbetsvecka i anspråk. Rapporten ska verifieras av en ackrediterad kontrollör vilket beräknas kosta cirka 50 000 kronor. När det gäller ansökan om tilldelning bör detta kunna göras av företagets egen personal och ta cirka en arbetsvecka i anspråk.

Flygutsläppsdirektivet kommer också innebära en kostnad för de flygbolag som omfattas, om utsläppsrätter behöver köpas för att täcka de faktiska utsläppen. Flygsektorn kommer att för 2012 tilldelas utsläppsrätter som motsvarar 97 procent av medelutsläppen från flygsektorn under åren 2004–2006. Av dessa ska 15 procent auktioneras ut, resten ska delas ut

gratis. Sett till hela flygsektorn ska således 82 procent av medelutsläppen för 2004–2006 delas ut gratis. Prop. 2008/09:147

De kostnader som handelssystemet innebär bör flygbolagen huvudsakligen kunna överföra på sina kunder. Scandinavian Airlines Systems har framfört att möjligheterna att överföra kostnaderna på kunderna beror på konkurrenssituationen på den eller de linjer som avses. Europeiska kommissionen har framfört att ökningarna av biljettpiserna förväntas hamna i intervallet 4,6 till 39,6 euro. Det skulle resultera i en efterfrågeökning som minskar från 142 procent (om inget handelssystem införs) till 135 procent (med handelssystemet).

Utgångspunkten i handelssystemet är att alla flygbolag behandlas lika och att som huvudregel alla flygningar till och från Europeiska unionen omfattas. Detta innebär att konkurrensen inte lär påverkas. Dock undantas vissa flygbolag från systemet, t.ex. visst kommersiellt flyg med liten flygverksamhet, och de företag som undantas får naturligtvis vissa konkurrensfördelar.

Det finns i direktivet undantag som tar sikte på små företag, exempelvis undantas verksamhetsutövare som under tre fyramånadersperioder i följd genomför mindre än 243 flygningar per period. Det är inte möjligt för Sverige att införa andra undantag än de som följer av direktivet.

Konsekvenser för staten

Som tillsynsmyndighet får Naturvårdsverket ökade kostnader för godkännande av övervaknings- och rapporteringsplaner, beräkning av tilldelning, hantering av register och tillsyn. Även Transportstyrelsen, som Naturvårdsverket ska samråda med, kan få vissa ökade kostnader. Sammanlagt beräknas kostnaderna motsvara en årsarbetskraft. Förslaget att inkludera luftfarten i handelssystemet kommer även att innebära en viss ökad belastning för miljödomstolarna och Miljööverdomstolen. Det kan även innebära ytterligare mål för Åklagarmyndigheten att hantera. Myndigheternas och domstolarnas kostnader ska rymmas inom befintliga anslagsramar.

Auktioneringen av utsläppsrätter kommer att medföra intäkter för staten. Auktionsintäkternas storlek är beroende av priset på utsläppsrätter vid auktionstillfället.

Konsekvenser för miljön

Miljönyttan av ett system för handel med utsläppsrätter bestäms av den totala tilldelningen av utsläppsrätter till verksamhetsutövarna inom handelssystemet. För en given mängd utsläppsrätter på marknaden beror minskningarna av utsläppen av växthusgaser på vilka antaganden som görs i ett scenario med oförändrad utsläppspolitik. Om utsläpp vid oförändrad politik jämförs med stabilisering på 2005 års nivå är beräkningen att – om alla avgående och ankommande flyg till Europeiska unionen räknas – koldioxidutsläppen kommer att minska med 36 procent till 2015 och med 46 procent till 2020 (Impact Assessment of the inclusion of aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, KOM [2006] 818 final s. 27).

11 Författningskommentar

Här kommenteras de föreslagna ändringarna i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter.

1 kap. 1 §

Första stycket ändras så att beskrivningen av innehållet i lagen om handel med utsläppsrätter inkluderar krav som ställs på flygverksamheter.

1 kap. 2 §

Den nuvarande paragrafen delas redaktionellt upp i flera paragrafer så att framtida ändringar i definitionerna underlättas. I den nya lydelsen av paragrafen definieras anläggning utan någon ändring och en ny definition av flygverksamhet införs. Övriga definitioner finns i 1 kap. 2 a–2 g §§.

Med flygverksamhet avses de flygningar med luftfartyg som görs till eller från en flygplats inom Europeiska unionens territorium och som ger upphov till utsläpp som enligt lagens bestämmelser måste omfattas av en övervaknings- och rapporteringsplan. Vilka flygningar det är framgår av 2 kap. 13 § och de föreskrifter om undantag som regeringen får meddela med stöd av 1 kap. 4 §. En avgränsning av vilka flygverksamheter som lagen ska tillämpas på finns också i 2 kap. 12 §.

1 kap. 2 a §

Definitionen av verksamhetsutövare har flyttats från 1 kap. 2 §. Till definitionen införs ett nytt andra stycke enligt vilket ägaren till ett luftfartyg ska anses som verksamhetsutövare om den som bedriver luftfartsverksamheten inte kan identifieras.

1 kap. 2 b §

Definitionen av koldioxidutsläpp har flyttats från 1 kap. 2 §. Definitionen ändras så att även utsläpp från luftfartyg inkluderas.

1 kap. 2 c §

Definitionen av Kyotoprotokollet har flyttats från 1 kap. 2 §.

1 kap. 2 d §

Definitionen av handelsdirektivet har flyttats från 1 kap. 2 § och uppdaterats med uppgift om den senaste ändring som flygutsläppsdirektivet innebär.

1 kap. 2 e §

Definitionen av registerförordningen har flyttats från 1 kap. 2 §.

Definitionen av handelsperiod har flyttats från 1 kap. 2 §. En språklig ändring har gjorts för att klargöra att det endast är fråga om en handelsperiod i taget, inte femårsperioder som börjar 2008, 2009 etc.

1 kap. 2 g §

Definitionerna av tilldelad utsläppsenhet, sänkkredit, utsläppsminskningsenhet, certifierad utsläppsminskning och kytoenhet har flyttats från 1 kap. 2 §. De har så nära samband med varandra att de har placerats tillsammans i en paragraf.

1 kap. 4 §

Paragrafen är ny. Flygutsläppsdirektivet innehåller detaljerade bestämmelser om olika typer av flygningar som inte ska omfattas av systemet med handel med utsläppsätter. Med stöd av paragrafen kan regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om undantag från lagens bestämmelser om flygverksamhet.

2 kap.

Kapitlets rubrik har ändrats för att återspegla att kapitlet också innehåller bestämmelser om andra krav än tillståndskrav.

2 kap. 12 §

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att lagens bestämmelser om flygverksamheter ska tillämpas på flygverksamheter som bedrivs av någon som antingen har en svensk licens för lufttrafik (licensen ska vara beviljad enligt den angivna EG-förordningen eller motsvarande äldre bestämmelser) eller har pekats ut av Europeiska kommissionen som en lufttrafikoperatör som ska fullgöra sin skyldigheter enligt direktivet gentemot den ansvariga svenska myndigheten. Den sistnämnda kategorin handlar om verksamhetsutövare som opererar från ett land utanför EU. Kommissionen gör sitt utpekande i en förteckning som kommissionen ska upprätta enligt direktivet. Kommissionen ska uppdatera förteckningen efter hand som kommissionen får information om nya operatörer som kan antas motsvara de kriterier som gäller för att omfattas av direktivets krav.

Paragrafen anger ramen för de svenska bestämmelsernas tillämpning på flygverksamheter. En verksamhet som anges i paragrafen kan alltså komma att träffas av lagens krav på skyldighet att ha en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan och krav på att redovisa och överlämna utsläppsätter m.m. I vilken utsträckning en sådan verksamhet behöver uppfylla något sådant krav, beror på om verksamheten innebär flygningar som ska omfattas av utsläppshandelssystemet. Detaljerade undantag från lagens krav kommer att finnas angivna i bestämmelser som meddelas med stöd av 1 kap. 4 §.

Paragrafen är ny. För att bedriva flygverksamhet krävs inte tillstånd enligt lagen om handel med utsläppsätter. I stället krävs att verksamheten – dvs. flygningar till eller från en flygplats inom EU:s territorium – omfattas av en särskild övervaknings- och rapporteringsplan. En verksamhet omfattas dock inte av kravet, om verksamheten är undantagen enligt bestämmelser som har meddelats med stöd av 1 kap. 4 §. Undantagen handlar om de detaljerade kriterier som avgör om en eller flera flygningar får genomföras utan att omfattas av utsläppshandelssystemet.

2 kap. 14 §

Paragrafen och rubriken närmast före paragrafen är nya. Övervaknings- och rapporteringsplanen ska godkännas av tillsynsmyndigheten, dvs. Naturvårdsverket (som kommer att pekas ut som tillsynsmyndighet i en förordning som regeringen meddelar). Innehållet i planen ska bestå av de åtgärder som verksamhetsutövaren vidtar eller avser att vidta för att dels övervaka och rapportera utsläppen, dels beräkna luftfartygets lastvikt multiplicerad med sträckan (tonkilometer). Euroepiska kommissionen ska enligt artikel 14 i flygutsläppsdirektivet anta riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp även för flygverksamheter. Riktlinjerna ska även omfatta uppgifter om tonkilometer. Kommissionens riktlinjer bör därför läggas till grund för utformningen av övervaknings- och rapporteringsplanen.

De detaljerade bestämmelserna om hur tonkilometer beräknas får anges i bestämmelser som regeringen eller en myndighet meddelar.

2 kap. 15 §

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

2 kap. 16 §

Paragrafen och rubriken närmast före paragrafen är nya. Bestämmelsen motsvarar 3 kap. 4 § första stycket som utgår, eftersom den där inte hade en bra placering. Den nya bestämmelsen har utformats så att flygverksamheter inkluderas. Bestämmelsen har också formulerats så att det framgår att utsläppen ska vara täckta senast vid den redovisningstidpunkt som avses i 6 kap. 1 § eftersom det först är då som skyldigheten att överlämna utsläppsätter inträder.

3 kap. 1 §

Paragrafen har ändrats så att det framgår att även den som avser att driva flygverksamhet får ansöka om tilldelning av utsläppsätter.

Eftersom den nationella fördelningsplanen inte ska omfatta flygverksamhet har paragrafen och rubriken närmast före paragrafen ändrats så att det framgår att fördelningsplanen endast gäller anläggningar (dvs. tillståndspliktiga anläggningar enligt 2 kap. 1 §). Ändringen i *tredje punkten* klargör att det endast är för anläggningar som regeringen ska bestämma det högsta antal utsläppsminskningsenheter och certifierade utsläppsminskningar som får överlämnas. För flygverksamheter bestäms antalet sådana kyotoenheter som får överlämnas av handelsdirektivet.

3 kap. 4 §

Bestämmelsen i *första stycket* har utgått och en motsvarighet har i stället tagits in i 2 kap. 16 §. Bestämmelsen i *andra stycket* (det nya första stycket) har ändrats så att det inte längre anges att verksamhetsutövare ska tilldelas utsläppsrätter, utan att de får tilldelas utsläppsrätter.

3 kap. 4 a §

Paragrafen är ny. Av paragrafen framgår att även den som bedriver en flygverksamhet i lagens mening – och har en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan – får tilldelas utsläppsrätter.

3 kap. 6 §

Första stycket har ändrats för att klargöra att bestämmelsen endast avser anläggningar som är tillståndspliktiga enligt lagen. Stycket har getts den formulering som normalt används när det är fråga om ett normgivningsbemyndigande.

I ett nytt *andra stycke* ges regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om tilldelning för flygverksamhet. Sverige kan inte bestämma över hur stor tilldelningen ska bli till verksamhetsutövare som driver flygverksamhet. Tilldelningen ska grundas på bestämmelserna i flygutsläppsdirektivet (jfr artikel 3 c–3 e i flygutsläppsdirektivet).

4 kap. 20 §

Ändringen innebär att avgifterna inte heller får belasta de verksamhetsutövare som bedriver flygverksamhet.

5 kap. 1 §

Bestämmelserna i 5 kap. 2 § har flyttas till 5 kap 1 §. Bestämmelsen i 5 kap. 4 § första stycket har också flyttats till 5 kap 1 §. Samtidigt ändras paragrafen så att den inkluderar flygverksamheter.

5 kap. 3 §

Bemyndigandet i 5 kap. 4 § har flyttas till 5 kap 3 §.

6 kap. 1 §

Prop. 2008/09:147

Första stycket har ändrats för att inkludera flygverksamheter. I andra stycket ändras paragrafhänvisningen till 5 kap. 2 §.

6 kap. 1 a §

Paragrafen är ny. Hindret mot att använda utsläppsätter som har utfärdats för en flygverksamhet gäller oavsett om det är en sådan flygverksamhet som omfattas av de svenska reglerna eller en sådan verksamhet som omfattas av motsvarande regler i ett annat EU-land. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.6.

6 kap. 4 §

Eftersom 5 kap. 2 a § ska betecknas 5 kap. 2 § ändras hänvisningen i paragrafen.

8 kap. 1 §

Ändringen i *första punkten* innebär att straffansvaret även omfattar drift av en flygverksamhet utan att ha en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan.

Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan det bli aktuellt att vid straffmätningen beakta att ett verksamhetsförbud har meddelats.

8 kap. 10 §

Hänvisningen till 4 kap. 20 § har ändrats till 4 kap. 19 §.

8 kap. 8 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.8.

9 kap. 1 §

Genom ändringen blir det möjligt att överklaga ett beslut om godkännande av övervaknings- och rapporteringsplan.

Promemorians lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:1199) om handel med utsläppsätter

dels att 3 kap. 7 § och 5 kap. 2 § ska upphöra att gälla,

dels att 5 kap. 2 a § ska betecknas 5 kap. 2 §,

dels att 1 kap. 1 och 2 §§, 3 kap. 1, 2, 4 och 6 §§, 4 kap. 20 §, 5 kap. 1 §, 6 kap. 1 §, 8 kap. 1 §, 9 kap. 1 § samt rubriken till 2 kap. och rubriken närmast före 3 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas femton nya paragrafer, 1 kap. 2 a–2 g och 4 §§, 2 kap. 12–15 §§, 3 kap. 4 a §, 6 kap. 1 a §, 8 kap. 1 § samt närmast före 1 kap. 4 § och 2 kap. 12 och 15 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

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

Genom lagen regleras förutsättningarna för handel med rätt att släppa ut koldioxid (utsläppsätter). Lagen innehåller bestämmelser om tillstånd *och andra krav för att få släppa ut* koldioxid, samt om tilldelning, registrering och redovisning av utsläppsätter.

Lagen innehåller även bestämmelser om handel med andra tillgodo-havanden för utsläpp av växthusgaser.

2 §

I denna lag *förstås* med

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

I denna lag *avses* med

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

flygverksamhet: verksamhet med luftfartyg som avgår från eller ankommer till en flygplats inom Europeiska unionens territorium och som ger upphov till utsläpp som måste omfattas av en övervaknings- och rapporteringsplan enligt denna lag.

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, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG,

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

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

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

Kyotoprotokollet: Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar,

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

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

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

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

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

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

2 a §

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

2 b §

Med utsläpp av koldioxid avses i denna lag frigörande i atmosfären av koldioxid från en eller flera källor belägna inom en anläggning eller från ett luftfartyg.

2 c §

Med Kyotoprotokollet avses i denna lag Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar.

2 d §

Med handelsdirektivet avses i denna lag 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, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/XX/EG.

2 e §

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

2 f §

Med en handelsperiod avses i denna lag treårsperioden år 2005–2007 eller någon av de därpå följande perioderna där den första är år 2008–2012.

2 g §

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

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

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

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

kyotoenhet: en tilldelad utsläppsenhet, sänkkredit, utsläppsminskningseenhet eller certifierad utsläppsminskning.

4 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om undantag från bestämmelserna i denna lag som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

2 kap. Tillstånd till utsläpp av koldioxid

2 kap. Tillstånd och andra krav för att få släppa ut koldioxid

Utsläpp från luftfartyg

12 §

Utsläpp av koldioxid från en flygverksamhet ska omfattas av en övervaknings- och rapporteringsplan, om verksamhetsutövaren

1. för verksamheten har en operativ licens, beviljad i Sverige, enligt rådets förordning (EEG) nr 2407/92 av den 23 juli 1992 om utfärdande av tillstånd för lufttrafikföretag, eller

2. ska fullgöra sina skyldigheter i Sverige enligt den förteckning som Europeiska kommissionen antagit enligt artikel 18 a punkten 3 i handelsdirektivet.

13 §

Övervaknings- och rapporteringsplanen enligt 12 § ska

1. innehålla uppgifter om de åtgärder som verksamhetsutövaren

vidtar för att övervaka och rapportera utsläppen enligt 5 kap. och för att beräkna luftfartygets lastvikt multiplicerad med den flygna sträckan, och

2. vara godkänd av tillsynsmyndigheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur beräkningen av luftfartygets lastvikt multiplicerad med den flygna sträckan ska göras.

14 §

Om det finns skäl till det, får tillsynsmyndigheten förordna att ett godkännande av en övervaknings- och rapporteringsplan ska gälla även om godkännandet inte vunnit laga kraft.

Krav på utsläppsrätter

15 §

En verksamhetsutövare ska se till att utsläpp av koldioxid som görs med stöd av tillstånd enligt denna lag eller från en flygverksamhet täcks av sådana utsläppsrätter som avses i 3 kap.

3 kap.

1 §

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

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

Nationell fördelningsplan**Nationell fördelningsplan för anläggningar**

2 §

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

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

2. hur utsläppsrätterna *skall* fördelas, och

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

Regeringen *ska* inför varje handelsperiod upprätta en nationell fördelningsplan *för anläggningar*. *Planen ska ha* uppgifter om

1. det sammanlagda *antalet* utsläppsrätter som för perioden avses *att* bli fördelade *på anläggningarna*,

2. hur utsläppsrätterna *ska* fördelas *på anläggningarna*, och

3. det högsta antal utsläppsminskningensenheter och certifierade utsläppsminskningar som *verksamhetsutövarna* får överlämna vid redovisning av utsläppsrätter *för anläggningarna* enligt 6 kap. 1 §.

4 §

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

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

En verksamhetsutövare som inte har tillstånd till utsläpp enligt 2 kap. kan få en tilldelning av utsläppsrätter som är meddelas.

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

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

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

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

4 a §

Den som driver eller avser att driva flygverksamhet ska tilldelas överlåtbara utsläppsrätter för den verksamhet som omfattas av en

6 §

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

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

För flygverksamheter ska regeringen meddela de föreskrifter om tilldelning som följer av handelsdirektivet.

4 kap.

20 §

För upprättande och förande av konto i utsläppsregister har kontoföringsmyndigheten rätt att ta ut avgifter enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. *Avgiften* får inte vara så *beskaffad* att *den* belastar verksamheter med tillståndsplikt enligt denna lag eller baseras på kostnader för löpande transaktioner.

För upprättande och förande av konto i utsläppsregister har kontoföringsmyndigheten rätt att ta ut avgifter enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. *Avgifterna* får inte vara så *beskaffade* att *de* belastar verksamheter med tillståndsplikt enligt denna lag *eller flygverksamheter*. *Avgifterna får inte heller* baseras på kostnader för löpande transaktioner.

5 kap.

1 §

En verksamhetsutövare är skyldig att genom beräkning eller mätning övervaka sina utsläpp av koldioxid och varje år *ge in en enligt 4 § verifierad rapport om utsläppen*. Rapporten *skall* ges in till tillsynsmyndigheten senast den 31 mars året efter det kalenderår som rapporten avser.

För varje anläggning och för flygverksamhet ska verksamhetsutövaren genom beräkning eller mätning övervaka sina utsläpp av koldioxid och varje år *göra* en rapport om utsläppen. Rapporten *ska*

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

2. vara verifierad av en kontrollör som är ackrediterad för uppgiften enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll, och

3. ges in till tillsynsmyndigheten senast den 31 mars året efter det kalenderår som rapporten avser.

6 kap.

1 §

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

För varje anläggning ska verksamhetsutövaren överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen. För en flygverksamhet ska verksamhetsutövaren överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från verksamheten. Överlämnandet ska ske till kontoföringsmyndigheten senast den 30 april och avse utsläppen under det närmast föregående kalenderåret.

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

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

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

1 a §

Vid ett överlämnande enligt 1 § som avser en anläggning får verksamhetsutövaren inte tillgodoräkna sig utsläppsrätter som har utfärdats för en verksamhet med luftfartyg.

8 kap.**1 §**

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

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

1. driver *en* verksamhet som medför utsläpp av koldioxid utan att *verksamheten omfattas av ett tillstånd eller en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan enligt det som krävs i denna lag,*

2. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. som skulle kunna föranleda att tillstånd meddelas på felaktiga grunder,

3. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i en rapport enligt 5 kap. 1 §,

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

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

I ringa fall döms inte till ansvar.

8 a §

Om en verksamhetsutövare driver en flygverksamhet utan att följa bestämmelserna om godkänd övervaknings- och rapporteringsplan i 2 kap. 12 §, rapportering i 5 kap. 1 § eller överlämnande av utsläppsrätter i 6 kap. 1 §, och de tillsynsåtgärder som har vidtagits inte lett till rättelse, ska tillsynsmyndigheten upprätta ett förslag till begäran om verksamhetsförbud. Förslaget ska överlämnas till regeringen för prövning.

Regeringen får meddela föreskrifter om en sådan begäran.

9 kap.**1 §**

Följande beslut får överklagas hos miljödomstolen

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

Följande beslut får överklagas hos miljödomstolen:

1. beslut om tillstånd enligt 2 kap.,
2. beslut om godkännande av en övervaknings- och rapporteringsplan enligt 2 kap. 12 §,
3. beslut om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap.,
4. beslut om korrigering av tilldelningsbeslut enligt 4 kap. 4 §,
5. beslut om avvisning enligt 4 kap. 7 eller 8 §,
6. beslut om rättelse enligt 4 kap. 19 § första stycket,
7. beslut om avgift enligt 4 kap. 20 §,
8. beslut om uppskattning av utsläppens storlek enligt 5 kap. 2 §,
9. begäran som förenats med vite enligt 7 kap. 2 §,
10. föreläggande som förenats med vite enligt 7 kap. 3 §,
11. beslut om offentliggörande av verksamhetsutövares namn enligt 8 kap. 5 §,
12. beslut om förseningsavgift enligt 8 kap. 5 a §, *och*
13. beslut om avgift enligt 8 kap. 6 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2009.

2. Bestämmelserna i 2 kap. 12 och 13 §§ och 5 kap. 1 § ska tillämpas första gången den 1 januari 2010.

3. För en handelsperiod som inträffar före 2013 ska bestämmelserna om verksamhet med luftfartyg i 2 kap. 15 §, 3 kap. 1 och 4 a §§, 6 kap. 1 och 1 a §§, 8 kap. 1 och 8 a §§ och 9 kap. 1 § tillämpas endast för handel under 2012.

Remissinstanserna

Åklagarmyndigheten, Justitieombudsmannen, Regelrådet, Svea hovrätt, Nacka tingsrätt, Växjö tingsrätt, Domstolsverket, Kommerskollegium, Ekonomistyrningsverket, Rikspolisstyrelsen, Statskontoret, Kungl. Tekniska högskolan, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Stiftelsen för institutet för vatten- och luftvårdsforskning, Stockholm Environment Institute, Statens energimyndighet, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Statens institut för kommunikationsanalys, Konkurrensverket, Glesbygdsverket, Verket för näringslivsutveckling, Verket för innovationssystem, Aircraft Owner and Pilot Association Sweden (Svenska Allmänflygföreningen SPAF), Kungliga Svenska Aeroklubben, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Jernkontoret, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenskt Näringsliv, Svensk Energi, Svensk Vindenergi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Petroleum Institutet, Näringslivets Regelnämnd, Greenpeace, Luftförorenings- och klimatsektariatet, Miljöförbundet Jordens Vänner, Plast- och Kemiföretagen, SAS Group, Skogen och Kemin, Gruvorna och Stålet, Skogsindustrierna, Svenska Flygföretagens Riksförbund, Svenskt Flyg, Sveriges transportindustriförbund, Teknikföretagen, Världsnaturfonden.

Lagrådsremissens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:1199) om handel med utsläppsätter

dels att 3 kap. 7 § samt 5 kap. 2 och 4 §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 5 kap. 4 § ska utgå,
dels att 5 kap. 2 a § ska betecknas 5 kap. 2 §,
dels att 1 kap. 1 och 2 §§, 3 kap. 1, 2, 4 och 6 §§, 4 kap. 20 §, 5 kap. 1 och 3 §§, 6 kap. 1 §, 8 kap. 1 § och 9 kap. 1 § samt rubriken till 2 kap. och rubriken närmast före 3 kap. 2 § ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas sexton nya paragrafer, 1 kap. 2 a–2 g och 4 §§, 2 kap. 12–16 §§, 3 kap. 4 a §, 6 kap. 1 a § och 8 kap. 8 a §, samt närmast före 2 kap. 12 och 16 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

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

Lagen innehåller även bestämmelser om handel med andra tillgodo-
havanden för utsläpp av växthusgaser.

Genom lagen regleras förutsättningarna för handel med rätt att släppa ut koldioxid (utsläppsätter). Lagen innehåller bestämmelser om tillstånd *och andra krav för att få släppa ut* koldioxid, samt om tilldelning, registrering och redovisning av utsläppsätter.

2 §

I denna lag *förstås* med

anläggning: en fast teknisk enhet där det bedrivs en eller flera verksamheter som ger upphov till utsläpp som kräver tillstånd enligt denna lag, inklusive all annan därmed direkt förknippad verksamhet, som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på plat-

I denna lag *avses* med

anläggning: en fast teknisk enhet där det bedrivs en eller flera verksamheter som ger upphov till utsläpp som kräver tillstånd enligt denna lag, inklusive all annan därmed direkt förknippad verksamhet, som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på plat-

Nuvarande lydelse

sen 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, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG,

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

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

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

Kyotoprotokollet: Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar,

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

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

utsläppsminskningsenhet: en enhet utfärdad till följd av en projekt-

Föreslagen lydelse

sen och som kan påverka utsläpp och föroreningar, och

flygverksamhet: en eller flera flygningar med luftfartyg som avgår från eller ankommer till en flygplats inom Europeiska unionens territorium och som ger upphov till utsläpp som måste omfattas av en övervaknings- och rapporteringsplan enligt denna lag.

verksamhet som avser gemensamt genomförande enligt artikel 6 i Kyotoprotokollet,

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

kytoenhet: en tilldelad utsläppsenhet, sänkkredit, utsläppsminskningsenhet eller certifierad utsläppsminskning,

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

2 a §

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

Om den som bedriver en flygverksamhet inte kan identifieras, ska luftfartygets ägare anses vara verksamhetsutövare.

2 b §

Med utsläpp av koldioxid avses i denna lag frigörande i atmosfären av koldioxid från en eller flera källor belägna inom en anläggning eller från ett luftfartyg.

2 c §

Med Kyotoprotokollet avses i denna lag Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar.

2 d §

Med handelsdirektivet avses i denna lag 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, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/101/EG.

2 e §

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

2 f §

Med en handelsperiod avses i denna lag treårsperioden 2005–2007 eller någon av de därpå följande perioderna där den första är 2008–2012.

2 g §

I denna lag avses med tilldelad utsläppsenhet: en enhet utfärdad i enlighet med artikel 7.3 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG av den 11 februari 2004 om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthus-

gaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet,

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

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

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

kyotoenhet: en tilldelad utsläppsenhet, sänkkredit, utsläppsminskning eller certifierad utsläppsminskning.

4 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om undantag från bestämmelserna i denna lag som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

2 kap. Tillstånd till utsläpp av koldioxid

2 kap. Tillstånd och andra krav för att få släppa ut koldioxid

Utsläpp från luftfartyg

12 §

Bestämmelserna i denna lag om flygverksamhet ska tillämpas endast på verksamhetsutövare som

1. har en operativ licens för verksamheten, beviljad i Sverige enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1008/2008 av den 24 september 2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (omarbetning) eller motsvarande äldre bestämmelser, eller

2. ska fullgöra sina skyldigheter i Sverige enligt den förteckning som Europeiska kommissionen har antagit enligt artikel 18 a punkten 3 i handelsdirektivet.

13 §

Utsläpp av koldioxid från flygningar med luftfartyg ska omfattas av en övervaknings- och rapporteringsplan, om verksamheten inte har undantagits från denna skyldighet enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 1 kap. 4 §.

14 §

Övervaknings- och rapporteringsplanen enligt 13 § ska

1. innehålla uppgifter om de åtgärder som verksamhetsutövaren vidtar för att övervaka och rapportera utsläppen enligt 5 kap. och för att beräkna luftfartygets lastvikt multiplicerad med den flugna sträckan, och

2. vara godkänd av tillsynsmyndigheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur beräkningen av luftfartygets lastvikt multiplicerad med den flugna sträckan ska göras.

15 §

Om det finns skäl för det, får tillsynsmyndigheten förordna att ett godkännande av en övervaknings- och rapporteringsplan ska gälla även om godkännandet inte har vunnit laga kraft.

Krav på utsläppsrätter

16 §

En verksamhetsutövare ska se till att utsläpp av koldioxid som görs med stöd av tillstånd enligt denna lag eller från en flygverksamhet täcks av utsläppsrätter senast vid den redovisningstidpunkt som avses i 6 kap. 1 §.

3 kap.

1 §

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

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

Nationell fördelningsplan**Nationell fördelningsplan för anläggningar**

2 §

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

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

2. hur utsläppsrätterna *skall* fördelas, och

3. det högsta antal utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som *verksam-*

Regeringen *ska* inför varje handelsperiod upprätta en nationell fördelningsplan *för anläggningar*. *Planen ska ha* uppgifter om

1. det sammanlagda *antalet* utsläppsrätter som för perioden avses *att bli* fördelade *på anläggningarna*,

2. hur utsläppsrätterna *ska* fördelas *på anläggningarna*, och

3. det högsta antal utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar som *verksam-*

hetsutövare får överlämna vid redovisning av utsläppsrätter enligt 6 kap. 1 §.

hetsutövarna får överlämna vid redovisning av utsläppsrätter *för anläggningarna* enligt 6 kap. 1 §.

4 §

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

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

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

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

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

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

4 a §

Den som driver eller avser att driva flygverksamhet får tilldelas överlåtbara utsläppsrätter för den verksamhet som omfattas av en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan.

6 §

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

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

I fråga om flygverksamheter får regeringen meddela de föreskrifter om tilldelning som följer av handelsdirektivet.

4 kap.

20 §

För upprättande och förande av konto i utsläppsrättsregistret har kontoföringsmyndigheten rätt att ta ut avgifter enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. *Avgiften* får inte vara så *beskaffad* att *den* belastar verksamheter med tillståndsplikt enligt denna lag eller baseras på kostnader för löpande transaktioner.

För upprättande och förande av konto i utsläppsrättsregistret har kontoföringsmyndigheten rätt att ta ut avgifter enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. *Avgifterna* får inte vara så *beskaffade* att *de* belastar verksamheter med tillståndsplikt enligt denna lag *eller flygverksamheter*. *Avgifterna får inte heller* baseras på kostnader för löpande transaktioner.

5 kap.

1 §

En verksamhetsutövare är skyldig att genom beräkning eller mätning övervaka sina utsläpp av koldioxid och varje år *ge in en enligt 4 § verifierad rapport* om utsläppen. Rapporten *skall* ges in till tillsynsmyndigheten senast den 31 mars året efter det kalenderår som rapporten avser.

För varje anläggning och för flygverksamhet ska verksamhetsutövaren genom beräkning eller mätning övervaka sina utsläpp av koldioxid och varje år *rapportera* om utsläppen. Rapporten *ska*

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

2. vara verifierad av en kontrollör som är ackrediterad för uppgiften enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll, och

3. ges in till tillsynsmyndigheten senast den 31 mars året efter det kalenderår som rapporten avser.

3 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om övervak-

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. övervakning och rapportering
och

2. de krav som ska ställas på den
kontrollör som ska utföra verifier-
ingen enligt 1 § 2 och de uppgifter
som kontrollören ska utföra.

6 kap.

1 §

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

För varje anläggning ska verksam-
hetsutövaren överlämna det antal
utsläppsätter som motsvarar de
sammanlagda utsläppen från an-
läggningen. För en flygverksamhet
ska verksamhetsutövaren överläm-
na det antal utsläppsätter som
motsvarar de sammanlagda utsläp-
pen från flygverksamheten. Över-
lämnandet ska ske till kontoförings-
myndigheten senast den 30 april
och avse utsläppen under det när-
mast föregående kalenderåret.

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

Om en verifierad rapport enligt
5 kap. 1 § inte har getts in innan ett
beslut av tillsynsmyndigheten en-
ligt 5 kap. 2 a § första stycket har
vunnit laga kraft, ska antalet ut-
släppsätter motsvara de samman-
lagda utsläppen enligt detta beslut.

Utsläppsätter som utfärdats av en behörig myndighet i en annan med-
lemsstat inom Europeiska unionen får användas för att fullgöra en verk-
samhetsutövars skyldighet enligt första stycket.

1 a §

Vid ett överlämnande enligt 1 §
som avser en anläggning får verk-
samhetsutövaren inte tillgodoräkna
sig utsläppsätter som har utfär-
dats för en flygverksamhet.

8 kap.

1 §

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

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

1. driver *en* verksamhet som medför utsläpp av koldioxid utan att *verksamheten omfattas av ett tillstånd eller en godkänd övervaknings- och rapporteringsplan enligt det som krävs i denna lag,*

2. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i en ansökan om tillstånd enligt 2 kap. som skulle kunna föranleda att tillstånd meddelas på felaktiga grunder,

3. lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i en rapport enligt 5 kap. 1 §,

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

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

I ringa fall döms inte till ansvar.

8 a §

Om en verksamhetsutövare driver en flygverksamhet utan att följa bestämmelserna om godkänd övervaknings- och rapporteringsplan i 2 kap. 14 §, rapportering i 5 kap. 1 § eller överlämnande av utsläppsrätter i 6 kap. 1 §, och de tillsynsåtgärder som har vidtagits inte lett till rättelse, ska tillsynsmyndigheten upprätta ett förslag till begäran om verksamhetsförbud. Förslaget ska överlämnas till regeringen för prövning.

Regeringen får meddela föreskrifter om en sådan begäran.

9 kap.

1 §

Följande beslut får överklagas hos *miljödomstolen*

– beslut om tillstånd enligt 2 kap.,

– beslut om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap.,

Följande beslut får överklagas hos *miljödomstolen:*

1. beslut om tillstånd enligt 2 kap.,
2. beslut om godkännande av en övervaknings- och rapporteringsplan enligt 2 kap. 14 §,

3. beslut om tilldelning av utsläppsrätter enligt 3 kap.,

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

- 4. beslut om korrigering av tilldelningsbeslut enligt 4 kap. 4 §,
- 5. beslut om avvisning enligt 4 kap. 7 eller 8 §,
- 6. beslut om rättelse enligt 4 kap. 19 § första stycket,
- 7. beslut om avgift enligt 4 kap. 20 §,
- 8. beslut om uppskattning av utsläppens storlek enligt 5 kap. 2 §,
- 9. begäran som förenats med vite enligt 7 kap. 2 §,
- 10. föreläggande som förenats med vite enligt 7 kap. 3 §,
- 11. beslut om offentliggörande av verksamhetsutövares namn enligt 8 kap. 5 §,
- 12. beslut om förseningsavgift enligt 8 kap. 5 a §, *och*
- 13. beslut om avgift enligt 8 kap. 6 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010 i fråga om 2 kap. 13 och 14 §§ och 5 kap. 1 § och i övrigt den 1 augusti 2009.

2. För en handelsperiod som inträffar före 2013 ska bestämmelserna om flygverksamhet i 2 kap. 16 §, 3 kap. 1 och 4 a §§, 6 kap. 1 och 1 a §§, 8 kap. 1 och 8 a §§ och 9 kap. 1 § tillämpas endast för handel under 2012.

3. Om en ansökan om godkännande av en övervaknings- och rapporteringsplan för en flygverksamhet har kommit in till tillsynsmyndigheten men ärendet inte slutligt avgjorts före den 1 januari 2010, får myndigheten besluta att utsläpp av koldioxid från flygverksamheten tills vidare får ske trots att frågan om godkännande inte slutligt avgjorts. Ett sådant beslut ska förenas med villkor om rapportering av utsläpp och beräkning av luftfartygets lastvikt multiplicerad med den flygna sträckan.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-02-25

Närvarande: F.d. justitierådet Inger Nyström, f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist och justitierådet Lars Dahllöf.

Flyget i utsläppshandeln

Enligt en lagrådsremiss den 19 februari 2009 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Karin Sparrman.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

1 kap. 2 §

I den föreslagna paragrafen definieras flygverksamhet som en eller flera flygningar med luftfartyg som avgår från eller ankommer till en flygplats inom Europeiska unionens territorium och som ger upphov till utsläpp som ”måste” omfattas av en övervaknings- och rapporteringsplan enligt denna ”lag”.

Vid föredragningen inför Lagrådet har uppgetts att bestämmelser om en övervaknings- och rapporteringsplan avses kunna finnas i både lag och förordning.

Lagrådet förordar mot denna bakgrund att avslutningen av definitionen på flygverksamhet ges följande lydelse: ”... utsläpp som ska omfattas av en övervaknings- och rapporteringsplan enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.”.

1 kap. 4 §

I paragrafen, som är ny, föreslås ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter om undantag från bestämmelserna i lagen om handel med utsläppsrätter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Enligt remissen motiveras bemyndigandebestämmelsen av att det s.k. flygutsläppsdirektivet innehåller detaljerade undantag från detta direktivs tillämpningsområde och att undantagen kan behöva komma att ändras med korta tidsutrymmen för det nationella författningsarbetet. I författningskommentaren anges att direktivet innehåller detaljerade bestämmelser om olika typer av flygningar som inte ska omfattas av systemet med handel med utsläppsrätter och att regeringen eller den myndighet rege-

ingen bestämmer med stöd av paragrafen kan meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i lagen.

Lagrådet konstaterar att det föreslagna bemyndigandet har utformats så att det ger möjlighet till undantag från såväl de hittillsvarande lagreglerna för verksamheter vid anläggningar som de enligt remissen tillkommande reglerna för flygverksamheter. Som framgår av vad som nyss nämnts tar remissens motivering dock inte sikte på annat än flygverksamheter. Vid föredragningen inför Lagrådet har upplysts att lagtexten har formulerats med beaktande också av redan pågående arbete på ytterligare ändringar i det grundläggande handelsdirektivet.

En utgångspunkt bör vara att bemyndigandebestämmelser inte görs mer vidsträckta än nödvändigt. Med den motivering för bemyndigandet som har anförts i remissen framstår det som önskvärt att detta preciseras så att möjligheten att meddela föreskrifter om undantag avgränsas till att gälla t. ex. i fråga om vissa typer av flygverksamhet. Lagrådet förordar på nu föreliggande underlag att en sådan precisering görs.

4 kap. 20 §

Lagrådet noterar att en hänvisning i 8 kap. 10 § avseende beslut om rättelse enligt 4 kap. 20 § rätteligen borde avse beslut om rättelse enligt 4 kap. 19 §.

6 kap. 1 och 4 §§

Enligt lagförslaget ska nuvarande 5 kap. 2 a § i stället betecknas 5 kap. 2 §. Med hänsyn till den ändrade beteckningen bör, utöver vad som föreslagits i remissen, även 1 § andra stycket och 4 § följdändras.

Miljödepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 2009

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Odell, Ask, Husmark Pehrsson, Larsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Littorin, Borg, Malmström, Sabuni, Billström, Tolgfors.

Föredragande: Carlgren

Regeringen beslutar proposition 2008/09:147 Flyget i utsläppshandeln

Rättsdatablad

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivnings- bemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG- regler
--------------------	--	--

Lag om ändring i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter	1 kap. 4 §, 2 kap. 14 §, 3 kap. 6 §, 5 kap. 3 §, 8 kap. 8 a §	32008L0101
---	---	------------