

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om uppläggning av ett gemenskapssystem för utsläppshandel (utsläppshandel)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen uppläggning av ett gemenskapssystem för utsläppshandel samt en promemoria om förslaget.
översänds till riksdagen Europeiska utsläppshandel samt en promemoria om förslaget.
gemenskapernas kommissions förslag av den
23 oktober 2001 till direktiv om

I Helsingfors den 22 november 2001

Miljöminister *Satu Hassi*

Regeringssekreterare Oili Rahnasto

**EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSIONS FÖRSLAG TILL
PARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM UPPLÄGGNING AV ETT
GEMENSKAPSSYSTEM FÖR UTSLÄPPSHANDEL****1. Allmänt**

Europeiska gemenskapernas (EG) kommission publicerade den 23 oktober 2001 ett förslag till direktiv om uppläggning av ett gemenskapssystem för utsläppshandel (KOM(2001)581).

Kommissionen presenterade den 29 oktober 2001 förslaget för miljörådet. Behandlingen av direktivförslaget inleds under november i rådets miljöarbetsgrupp.

Kommissionens direktivförslag bygger på den i mars 2000 publicerade Grönboken om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen (KOM(2000)87). Kommissionen har också diskuterat uppläggningsen av utsläppshandeln mellan EU-länderna med medlemsländerna och olika kontaktgrupper i samband med beredningen av det europeiska programmet för bekämpning av klimatförändringen (ECCP). I september organiserade kommissionen ett hörande av medlemsstaterna och kontaktgrupperna om hur den eventuella kommande utsläppshandeln skulle läggas upp.

Statsrådets redogörelse om den nationella klimatstrategin (SRR 1/2001) behandlar inte en eventuell introduktion av ett gemenskapssystem för utsläppshandel.

2. Direktivförslagets mål

Direktivförslaget ingår i en helhet som kommissionen berett, vars andra delar är ett meddelande om genomförandet av första delen av det europeiska klimatförändringsprogrammet

(KOM(2001)580) och ett förslag till beslut om ratifiering av Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringen (COM(2001)579).

Kommissionen är av den uppfattningen att det föreslagna systemet för utsläppshandel är en viktig del av handlingsprogrammet som syftar till att på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt uppnå de mål för

1....1..5.

utsläppsminskningen som ställs i Kyotoprotokollet. Avsikten är att genom det föreslagna direktivet skapa ramar för utsläppshandeln och en gemenskapsmarknad för utsläppsrätterna (art. 1). Därigenom kan man också i detta sammanhang säkra att den inre marknaden fungerar som sig bör och att snedvridning av konkurrensen förhindras. Snedvridningar kunde uppstå, om separata nationella utsläppshandelssystem uppstod inom gemenskapens område.

Utgångspunkten är att utsläppshandel är ett effektivt medel att minska utsläppen av växthusgaser både ur miljövärdssynvinkel och med tanke på ekonomin. Utsläppshandel lämpar sig i princip för situationer där beslut om den totala utsläppsvolymen föreligger. Utsläppshandeln bygger på tanken att utsläppen skall minskas där som det kan ske på billigaste sätt. Enligt kommissionens kalkyler kan man med hjälp av utsläppshandeln inom gemenskapens område minska kostnaderna för utsläppsminskningen kännbart jämfört med en situation där någon utsläppshandel mellan medlemsländerna inte förekommer.

Genom att inleda utsläppshandeln år 2005 strävar man efter att tillföra gemenskapen erfarenhet av tillämpningen av detta nya instrument. Samtidigt har gemenskapen bättre möjligheter att inverka på ibruktagningen av den internationella utsläppshandeln från år 2008 framöver. Direktivförslaget omfattar inte möjligheten att i utsläppshandeln inom gemenskapen använda utsläppsrätter som tilldelats genom projektmekanismen till Kyotoprotokollet.

3. Direktivförslagets huvudsakliga innehåll

Avsikten är att direktivet skall utfärdas med stöd av Romfördragets art. 175.1, vilket innebär att beslut om direktivet fattas i ministerrådet med kvalificerad majoritet vid gemensamt beslutsfattande med Europaparlamentet. Utöver ramarna för

utsläppshandelssystemet omfattar direktivförslaget en ändring av rådets direktiv (96/61/EC) om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. Hur täckande den i direktivförslaget avsedda utsläppshandeln blir kan definieras såväl i fråga om vilka växthusgaser som vilka sektorer det gäller. I princip omfattar förslaget de växthusgaser som Kyotoprotokollets förpliktelser till utsläppsminskning gäller (koldioxid, metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkolväten och svavelhexafluorid). I första skedet avses systemet dock enbart omfatta koldioxidutsläppen, eftersom det finns ett antal osäkerhetsfaktorer i fråga om mätningen och övervakningen av de övriga utsläppen av växthusgaser. År 1999 var koldioxidens andel av utsläppen av växthusgaser i Europeiska gemenskapen över 80 %, i Finland låg dess andel på ca 84 %. Kommissionen föreslår att utsläppshandeln inom Europeiska gemenskapen skall inledas år 2005. I första skedet avses systemet täcka koldioxidutsläppen från stora industrier och vissa energiverk. Man räknar med att dessa utsläpp år 2010 utgör ca 46 % av samtliga koldioxidutsläpp inom gemenskapen. Systemet skulle täcka 4000-5000 anläggningar i olika delar av Europeiska gemenskapen. Systemet avses enligt förslaget täcka följande sektorer (art. 2 bil.

- 1):
- Energiverk med en bränsleeffekt över 20 MW,
 - oljeraffinerier,
 - koksverk,
 - järn- och stålverk,
 - cementfabriker,
 - kalkproduktion,
 - glas- och glasullsfabriker,
 - tillverkning av keramiska produkter såsom tegel och porslin,
 - cellulosafabriker,
 - pappers- och kartongfabriker.

Förslaget definierar inom de flesta sektorerna en minimiproduktionskapacitet, och de anläggningar som är större än så omfattas av systemet för utsläppshandel. Största delen av den kemiska industrin inbegrips inte i systemet. Första perioden för utsläppshandelssystemet vore 2005-2007, och därefter skulle man gå över till de perioder som anges i Kyotoprotokollet,

1....1..5.

varvid den internationella utsläppshandeln torde komma i gång.

Direktivförslagets art. 3 definierar de centrala begrepp som används inom utsläppshandelssystemet. De anläggningar som faller inom utsläppshandelsdirektivets tillämpningsområde skall enligt förslaget hos den behöriga myndigheten i medlemsstaten ansöka om tillstånd att släppa ut växthusgaser (art. 4 och 5). Om den behöriga myndigheten är övertygad om att verksamhetsidkaren kan övervaka utsläppen och sända in uppgifterna om sina utsläpp, skulle tillståndet beviljas. I utsläppstillstånden bokförs basuppgifterna för anläggningen samt kraven på mätning och rapportering. Vidare ingår i utsläppstillståndet en skyldighet att årligen före den sista mars återställa ett sådant antal utsläppsätter som motsvarar anläggningens faktiska utsläpp under föregående kalenderår (art. 6). Medlemsstaten skall säkerställa att de återställda utsläppsätterna därefter stryks (art. 12).

Enligt förslaget skall tillståndsförfarandet samordnas med förfarandena enligt IPPC-direktivet för att undvika onödig administrativ överlappning (art. 8).

Tillståndsförfarandet skall samordnas med förfarandet enligt IPPC-direktivet i syfte att undvika onödig administrativ överlappning (art. 8).

Överskjutande utsläppsätter kan säljas eller sparas för kommande användning. Om det finns alltför få utsläppsätter i relation till utsläppen, kan de behövliga rätterna inhandlas på marknaden.

Enligt förslaget skall medlemsstaterna med en gång till innehavarna av utsläppstillstånd dela ut hela antalet utsläppsätter för en treårsperiod (2005-2007) och därefter för femårsperioder (art. 11). Tanken är att man genom dessa ändringar i antalet utsläppsätter kan säkerställa att utsläppen i de sektorer som hör till systemet hålls inom ramen för den totala utsläppsmängden. Man kan driva handel med utsläppsätterna, men verksamhetsidkarna är inte tvungna att delta i denna handel. I handeln kan både juridiska och fysiska personer delta, inte enbart de som innehar utsläppstillstånd (art. 12). Enligt förslaget skall ingen separat marknadsplats inrättas. Enligt kommissionens uppfattning kommer den privata sektorn att utveckla olika möjligheter att vara med på marknaden,

efter att beslutet om systemet har fattats. För perioden 2005-2007 skall medlemsstaterna gratis dela ut utsläppsrätterna (art. 10) i enlighet med den nationella planen för initialfördelning, som kommissionen har godkänt (art. 9). Utgångspunkten är i alla fall att det fattas ett nationellt beslut om den utsläppsmängd som initialfördelningen gäller. Vid fördelningen av utsläppsrätterna skall vissa kriterier följas (bilaga III) för att göra det möjligt att undvika statsstöd som strider mot gemenskapens regelverk samt snedvridning av konkurrensen mellan verksamheter i olika medlemsstater. Då planen för initialfördelningen läggs upp skall de tekniska möjligheterna att minska utsläppen inom varje sektor tas i beaktande. Utsläppsrätterna får inte täcka utsläpp som minskas i elproduktionen genom ökad användning av förnybara energikällor i enlighet med gemenskapens regelverk. Syftet med dessa kriterier är att säkra att initialfördelningen i samtliga medlemsländer sker enligt samma principer. Utsläppsminskningen inom de sektorer som omfattas av systemet för utsläppshandel skall motsvara medlemsstatens allmänna skyldighet till utsläppsminskning på basis av överenskommelsen om bördefördelning. Medlemsstaterna skall också säkerställa att nya företag har möjlighet att förvärva de utsläppsrätter de behöver för att inleda verksamheten. Innan medlemsstaterna sänder in planen för initialfördelningen till kommissionen för godkännande skall den finnas offentligt tillgänglig, och allmänheten skall ha möjligheter att anmärka mot den (art. 11). För perioden 2008-2012 kommer kommissionen i ett senare skede att bestämma om en enhetlig metod för fördelningen av utsläppsrätter (art. 10). Direktivet omfattar ett antal principer enligt vilka mätningen av utsläppen från anläggningarna inom systemet och insändningen av uppgifterna om utsläppen skall ordnas. Kommissionen beslutar dessutom senare på basis av dessa principer om riktlinjerna för utsläppsmätningen och insändningen av uppgifterna om utsläppen. Medlemsstaterna svarar för att riktlinjerna följs (art. 14 bil. IV). De uppgifter om utsläppen som verksamhetsidkarna sänder in skall vara verifierade så som direktivförslaget anger. Också

1....1..5.

utsläppsmätningen faller inom ramen för verifieringen. Ett krav är att verifieraren är en instans som är oavhängig av verksamhetsidkaren (art. 15 bil. V). Uppgifterna om utsläppen skall vara offentligt tillgängliga (art. 17). Medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att verksamhetsidkare som inte inom utsatt tid har returnerat ett tillräckligt antal utsläppsrätter ställs till juridiskt ansvar för detta. På basis av direktivet uppbärs av sådana verksamhetsidkare en enhetlig bestraffningsavgift. Under den första perioden (2005-2007) är bestraffningsavgiftens belopp EUR 50 och därefter EUR 100 per utsläppt ton koldioxid, för vilket motsvarande utsläppsrätter inte har returnerats. Alternativt uppbärs bestraffningsavgiften till dubbla beloppet av det genomsnittliga marknadspriset för ett ton koldioxid. Att verksamhetsidkaren betalar avgiften fritar honom inte från skyldigheten att återställa det behövliga antalet utsläppsrätter (art. 16). Avsikten med påföljdssystemet är att säkerställa att det för verksamhetsidkaren är ett bättre alternativ att köpa utsläppsrätter på marknaden än att komma i en situation där han bryter mot förpliktelserna.

Medlemsstaterna skall sätta upp nationella utsläppsregister för att säkerställa att bokföringen över innehav och överföringar av utsläppsrätter är noggrann. Det nationella registret innehåller individuella konton för varje aktör på vilka innehavet och överföringarna av utsläppsrätter bokförs (art. 19). Uppgifterna i utsläppsregistret är offentliga. Kommissionen utser på gemenskapsnivå ett centralt förvaltningsorgan som för ett fristående register över utsläppsrätterna och säkrar att det inte förekommer oklarheter vid överföringar inom systemet (art. 20). Medlemsstaterna sänder årligen in uppgifter om genomförandet av direktivet till kommissionen. De första uppgifterna sänds in före juni 2005 (art. 21).

Enligt direktivförslaget kan gemenskapen ingå överenskommelser med tredje länder om reciprokt godkännande av deras utsläppsrätter inom systemet med utsläppsrättshandel (art. 24). Detta arrangemang gör det möjligt att de facto bredda systemet med utsläppsrättshandel över gemenskapens gränser.

I direktivförslaget ingår en ändring av rådets direktiv 96/71/EC om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. Ändringen innebär att ett tillstånd enligt detta direktiv inte kan innehålla utsläppsgränser för sådana växthusgaser som faller inom ramen för utsläppshandeln, om inte ett sådant utsläpp orsakar betydande lokal förorening (art. 25).

År 2005 överväger kommissionen på basis av erfarenheterna av mätning av utsläppen av drivhusgaser, om det finns skäl att föreslå att direktivet utvidgas till andra sektorer och andra växthusgaser. Dessutom kan kommissionen före medlet av år 2006 utarbeta en rapport på basis av erfarenheterna av systemet och den internationella utvecklingen och i detta sammanhang föreslå behövliga tillägg eller ändringar i systemet (art. 26).

Kraven i direktivet skall genomföras i nationell lagstiftning senast före utgången av år 2003 (art. 27).

4. Förslagets verkningar för Finland

4.1. Verkningar på lagstiftningen

I detta nu innehåller Finlands lag inga bestämmelser om utsläppshandel med utsläpp av växthusgaser eller med andra utsläpp. Det nationella genomförandet av direktivet förutsätter därför nya bestämmelser. En betydande del av förpliktelseerna i direktivet är sådana att de i Finland kräver lagstiftning. I den utformning som kommissionen föreslagit innebär systemet med utsläppshandel ibruktagning av ett tillståndssystem som täcker utsläppen av växthusgaser från individuella anläggningar, vilket Finland inte har tidigare erfarenhet av.

4.2. Ekonomiska verkningar

Europeiska gemenskapernas kommission betonar i motiveringen till direktivförslaget att utsläppshandel är ett kostnadseffektivt sätt att sträva efter de mål för utsläppsminskningen som anges i Kyotoprotokollet. Möjligheterna till kostnadsbesparingar bygger på att marginalkostnaderna för minskning av utsläppen varierar betydligt inom gemenskapens område. Därigenom kunde

1....1..5.

utsläppshandeln bidra till att minskningarna genomförs där som det blir billigast.

Kommissionen har låtit göra ett antal undersökningar av de ekonomiska verkningarna av utsläppshandel inom gemenskapen. Enligt dessa undersökningar är de kostnadsbesparingar som kan nås genom utsläppshandel kännbara jämfört med att medlemsländerna själva skulle fullgöra sina skyldigheter att minska utsläppen i enlighet med överenskommelsen om fördelning inom gemenskapen. De ekonomiska verkningarna av utsläppshandeln är i alla fall i avgörande mån beroende av hur systemet och dess centrala delar, typ fördelningen av utsläppsrätter, omsätts i praktiken. Därför är uppskattningen av de ekonomiska verkningarna alltid i viss mån osäker.

Enligt en undersökning som publicerades i mars 2000 skulle de årliga kostnadsbesparingarna av utsläppshandel inom gemenskapen uppgå till 2,1 miljarder euro eller 24 % jämfört med att någon handel inte skulle finnas. Antagandet var då att systemets täckning i stora drag skulle motsvara den som det föreliggande direktivförslaget har. Resultaten visar klart att kostnadsbesparingarna ökar allt eftersom systemet blir mer täckande. Ett jämförelsefall som togs upp i beräkningarna gick ut på att utsläppshandel inte förekom, utan i stället skulle skyldigheten att minska utsläppen fördelas i medlemslandet på ett kostnadseffektivt sätt.

För Finlands del kommer undersökningen fram till att medverkan i systemet med utsläppshandel skulle ge kostnadsbesparingar på ca 60 miljoner euro eller 10 % i relation till jämförelsefallet.

Enligt ett i början av året publicerat betänkande av en kommission som handels- och industriministeriet tillsatt (Kansallinen päästökauppa – Kioton mekanismitoimikunnan osamietintö) skulle täckningen av den utsläppshandel som kommissionen planerat i Finland gälla ca 60 % av alla koldioxidutsläpp. Eftersom täckningen i direktivförslaget i viss mån avviker från de tidigare planerna, kan talet i detta skede bara anses riktigvande. Det torde i alla fall vara klart att täckningen av det föreslagna systemet i Finland skulle vara större än vad som är genomsnittligt i medlemsländerna.

Den sektor inom systemet där utsläppen är mest betydande är el- och värmeproduktionen, dvs. Energiverk på mer än 20 MW, vars andel av koldioxidutsläppen i Finland är mer än 40 %. Det finns något över 200 sådana anläggningar inom sektorn som skulle falla inom ramen för systemet med utsläppshandel. Det utmärkande för de övriga sektorerna är att betydligt färre anläggningar skulle höra till systemet – men å andra sidan är det då i allmänhet fråga om stora industrianläggningar. I fråga om utsläppen är järn- och stålindustrin mest betydande av industrisektorerna; den svarar för inemot 10 % av Finlands koldioxidutsläpp.

De direkta ekonomiska verkningarna av systemet gäller de sektorer och anläggningar som det täcker. Verkningarna beror dock i avgörande mån på hur planen för initialfördelningen utarbetas. Skyldigheten till utsläppsminskning för enskilda anläggningar bestämmer i sista hand vilka åtgärder anläggningen vidtar och vilka kostnaderna för åtgärderna blir. Finländska företags uppträdande som köpare eller säljare på utsläppshandelsmarknaden är något som beror på företagen själva och bestäms enligt utsläppsrätten och kostnaderna för minskning av företagets utsläpp. I genomsnitt räknar man med att marginalkostnaderna för utsläppsminskningar i Finland är relativt höga, varvid Finland med tillhjälp av utsläppshandeln kunde dra nytta av att utsläppsminskning kostar mindre i andra medlemsländer.

Med tanke på statsfinanserna kan konstateras att uppläggningsplanen av de uppgifter som nämns i punkt 4.3 kräver noggrannare utredningar om alternativa modeller. I varje fall krävs tillgång till de erforderliga resurserna. Det är dock alltför tidigt att i detta sammanhang bedöma vilka verkningarna på statsfinanserna kan bli.

4.3. Administrativa verkningar

Enligt direktivförslaget har medlemsstaterna i uppgift att vidta sådana administrativa arrangemang som behövs för genomförandet av direktivet. Det föreslagna nya utsläppstillståndssystemet förutsätter att handläggningen av tillståndsansökningarna ordnas. Enligt direktivförslaget skall en behörig myndighet svara för saken; det

1....1..5.

kunde antingen vara ett befintligt förvaltningsorgan eller ett som inrättas för ändamålet. Dessutom innebär direktivförslaget att ett nationellt utsläppsregister skall läggas upp för att göra utsläppshandel möjlig. Likaså förutsätter samordningen av företagens egna data om utsläppsinventeringen med den årliga nationella inventeringen av utsläppen av växthusgaser och de därmed förknippade kvalitetssystemen att det finns avsevärda extra resurser såväl inom förvaltningen som i företagen.

Uppläggningsplanen av initialfördelningsplanen är också en sådan ny uppgift av vilken det inte finns tidigare ergarenheter och som förutsätter att uppgiften ordnas inom förvaltningen.

4.4. Miljöverkningar

I den av kommissionen föreslagna formen bygger utsläppshandeln för växthusgaser på att den totala utsläppsvolymen begränsas. Inom ramen för denna kvot för totala utsläpp kan de anläggningar som är med i systemet sinsemellan handla med utsläppsrätter utan att detta äventyrar begränsningen av de totala utsläppen. Utsläppshandeln kan ses som en del av den åtgärdshelhet som måste tas i bruk för att den eftersträlvade utsläppsminskningen skall komma till stånd.

5. Statsrådets ställningstagande

Finland har ställt sig positiv till införlivningen i Kyotoprotokollet av de så kallade flexmekanismerna (utsläppshandel, samgenomförande och mekanismen för ren utveckling). Finland har understött en utveckling av förutsättningarna för att mekanismerna fungerar på så sätt att de kan erbjuda kostnadseffektiva alternativ för uppnående av faktisk minskning av utsläppen. Därför har Finland ansett det positivt att kommissionen har utarbetat direktivförslaget om ramarna för utsläppshandel inom gemenskapen. Finland har i alla fall ansett det viktigt att utsläppshandeln inom gemenskapen behandlas som en del av en större helhet av policyåtgärder.

Finland har förutsatt ett effektivt genomförande av de gemensamma och samordnade policyerna och åtgärderna inom

samtliga ekonomiska sektorer, däri inbegripet en harmonisering av energiskatten på gemenskapsnivå.

Statsrådets ställningstagande till direktivförslaget är ännu inte slutgiltigt utformat. Ärendet bereds på tjänstemannanivå i en arbetsgrupp som miljöministeriet tillsatt.

Statsrådet anser att eftersom det är fråga om ett regleringsinstrument av vilket det inte finns tidigare erfarenhet är det av största vikt att beredningen av direktivförslaget görs så mångsidigt och omsorgsfullt som möjligt. Nationellt genomförande av direktivförslaget kräver omfattande ny lagstiftning och dessutom att man lägger upp sådana administrativa åtgärder som har att föra med initialfördelningen, övervakningen och rapporteringen, för vilka det inte finns

direkta färdiga lösningar. Dessa faktorer pekar på att genomförandet av direktivet kan vara en krävande och tidskrävande process.

I Finland har energibeskattningen ansetts som det centrala klimatpolitiska instrumentet. Utsläppshandeln skulle delvis gälla samma verksamheter som energiskatterna gäller. Dessutom har statsmakten i Finland kommit överens med olika aktörer om energisparande i syfte att också minska koldioxidutsläppen. Kommissionen har inte närmare utrett på vilket sätt de instrument som medlemsländerna förfogar över passar ihop med den nu föreslagna utsläppshandeln. I sak torde detta bli en nationell uppgift, delvis också på grund av att situationen i medlemsländerna är olikartad.