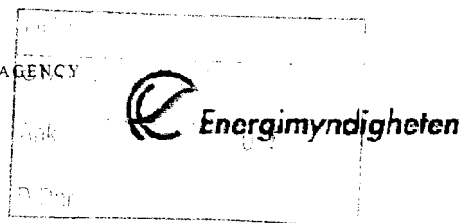




SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY



1 (1)

Stockholm 2007-05-31

Regeringen  
Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

Naturvårdsverkets dnr  
502-3367-06 Hk  
Energimyndighetens dnr  
00-06-6705

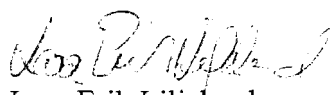
### **Redovisning av erfarenheter av EU:s system för handel med utsläppsrätter**

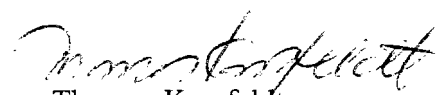
Naturvårdsverket och Statens Energimyndighet har tillsammans, genom sina respektive regleringsbrev, fått i uppdrag av regeringen att redovisa erfarenheter från tillståndsprövning och tilldelningsförfarande, övervakning, verifiering och rapportering, tillsyn och registerfrågor inom EU:s system för handel med utsläppsrätter som det tillämpas i Sverige. I uppdraget ingår också att, när anledning finns, lämna förslag till förbättringar.

Föreliggande rapport utgör slutredovisningen av uppdraget.

Ulla Jennische (Naturvårdsverket) och Sophie Bohnstedt (Energimyndigheten) har varit projektledare och ansvariga för arbetet på respektive myndighet. I arbetet har Fredrik Svartengren, Caroline Hellberg, Jenny Johansson, Margareta Petrén Axner och Mattias Eriksson vid Energimyndigheten och Elisabeth Öhman, Ebba Elmlund, Thea Ohlander, Fredrik Zetterlund och Helena Rudin vid Naturvårdsverket deltagit.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Thomas Korsfeldt, Statens Energimyndighet och generaldirektör Lars-Erik Liljelund, Naturvårdsverket. Vid den slutliga handläggningen vid Energimyndigheten har därutöver deltagit avdelningscheferna Josephine Bahr Ljungdell, Susan Linton Royen, Zofia Lublin, Andres Muld, Birgitta Palmberger och Marie Ternbo, verksjuristen Fredrik Selander, enhetschefen Mattias Eriksson samt handläggaren Sophie Bohnstedt, den sistnämnde föredragande. Vid den slutliga handläggningen vid Naturvårdsverket har direktör Eva Smith och enhetschefen Lars Westermark deltagit. Föredragande har varit Ulla Jennische.

  
Lars-Erik Liljelund  
Generaldirektör,  
Naturvårdsverket

  
Thomas Korsfeldt  
Generaldirektör,  
Statens Energimyndighet



# Erfarenheter av EU:s system för handel med utsläppsrätter

Rapport från Naturvårdsverket och Energimyndigheten

**Energimyndigheten**

Tel 016-5442000

E-post: [registrator@energimyndigheten.se](mailto:registrator@energimyndigheten.se)

Postadress: Energimyndigheten, Box 310, 631 04 Eskilstuna

Internet: [www.energimyndigheten.se](http://www.energimyndigheten.se)

**Naturvårdsverket**

Tel 08-698 10 00

E-post: [natur@naturvardsverket.se](mailto:natur@naturvardsverket.se)

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

# Innehåll

<b>UPPDRAGET</b>	<b>4</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>5</b>
<b>1 TILLSTÅNDSPRÖVNING</b>	<b>7</b>
1.1 Allmänt om tillstånd	7
1.2 Hantering av anmälningsärenden	7
1.3 Möjlighet att överklaga tillståndsbeslut	9
1.4 Tillstånds giltighet	10
<b>2 TILLDELNINGSFÖRFARANDE</b>	<b>11</b>
2.1 Allmänt om tilldelning	11
2.2 Tillämpningsproblem	12
<b>3 ÖVERVAKNING, VERIFIERING OCH RAPPORTERING</b>	<b>18</b>
3.1 Övervakning	18
3.2 Verifiering	19
3.3 Rapportering	21
<b>4 TILLSYN</b>	<b>22</b>
4.1 Allmänt om tillsyn inom handelssystemet	22
4.2 Förseningsavgift	22
4.3 Fastställande av utsläpp	23
4.4 Fullgörandeavgift	23
4.5 Offentliggörande	23
4.6 Övrig tillsyn	24
<b>5 REGISTERFRÅGOR</b>	<b>25</b>
5.1 Uppföljning av erfarenhetsrapport från 2005	25
5.2 Internationella registersamarbeten	25
5.3 Utveckling och förvaltning av register	26
5.4 Sekretessfrågor	28
<b>6 ÖVRIGA FÖRSLAG TILL FÖRÄNDRING AV LAGSTIFTNINGEN</b>	<b>29</b>
6.1 Sammanräkning av produktionskapacitet	29
6.2 Undantag för avfall	29
6.3 Definition av opt-in-anläggningar	30
6.4 Definition av ny deltagare	31
6.5 Utfärdande av utsläppsrätter om tillstånd återkallats	31
6.6 Innebörden i 3 kap 4 § 1 st. handelslagen	32
<b>7 ADMINISTRATIVA KOSTNADER</b>	<b>33</b>

# Uppdraget

Naturvårdsverket och Energimyndigheten har haft regeringens uppdrag att tillsammans och i samråd med NUTEK och länsstyrelserna redovisa erfarenheter från tillståndsprövning och tilldelningsförfarande, övervakning, verifiering och rapportering, tillsyn och registerfrågor inom EU:s system för handel med utsläppsrätter som det tillämpas i Sverige. Myndigheterna ska, om det finns anledning till det, lämna förslag till förbättringar. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2007.

Föreligganden rapport beskriver myndigheternas erfarenheter från arbetet med EU:s handel med utsläppsrätter. Rapporten belyser erfarenheter från de efterfrågade delarna inom arbetet med handelssystemet kapitelvis. Förslag till textförändringar i regelverk har lämnats där det har bedömts som lämpligt. I andra fall har myndigheterna belyst problemet och efterfrågat en förändring författad av miljödepartementet. Förslag på förändringar i lag och förordning avhandlas i löpande text. Rapporten omfattar erfarenheter för perioden efter det att erfarenhetsrapporten för 2005 lämnades in.<sup>1</sup>

Ulla Jennische (Naturvårdsverket) och Sophie Bohnstedt (Energimyndigheten) har varit projektledare och ansvariga för arbetet på respektive myndighet.

Samråd har skett med NUTEK och länsstyrelserna.

Rapporten finns tillgänglig på Naturvårdsverkets och Energimyndighetens webbplatser.

---

<sup>1</sup> Handel med utsläppsrätter. Erfarenheter från införande av EU:s handelssystem. Redovisning av regeringsuppdrag. Statens Energimyndighet och Naturvårdsverket 31 mars 2005

## Sammanfattning

EU:s system för handel med utsläppsrätter infördes i januari 2005. Införandet, som skedde under stor tidspress, har fungerat bra. Alla berörda parter, verksamhetsutövare, verifierare och myndigheter har gjort stora ansträngningar för att uppfylla de krav som anges i lagstiftningen. Tilldelning av utsläppsrätter inför handelsperioden 2008-2012 är ännu inte avslutad men beslut väntas under hösten 2007.

Naturvårdsverkets och Energimyndighetens erfarenheter hittills är att lagstiftningen på vissa punkter är otydlig och svår att tillämpa. Detta har bland annat lett till att arbetet med beräkning av tilldelning av utsläppsrätter till befintliga anläggningar under hösten 2007 försvårades. Vidare har oklarheterna lett till att länsstyrelsernas hantering av tillstånds- och anmälningsärenden inte sker på ett enhetligt sätt. Myndigheterna konstaterar även att registerförordningen och handelslagen inte stämmer överens när det gäller offentliggörande av de verksamhetsutövare som inte överlämnat utsläppsrätter i tid.

Samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna gällande register har sedan föregående erfarenhetsrapport förbättrats. Det svenska registret, SUS, har uppdaterats för att bli mer användarvänligt samt anpassats för att kunna kopplas samman med FN:s registersystem. Till följd av ett ökat antal förfrågningar om uppgifter från registret bedömer Energimyndigheten och Naturvårdsverket att det kan finnas anledning till förändringar av lagstiftningen för att skydda sekretess.

De administrativa kostnaderna för de företag som omfattas av handelssystemet är i många fall betydande, vilket är extra påtagligt för anläggningar med små eller inga utsläpp. Genom ändringar i kommissionens riktlinjer för övervakning och rapportering medges vissa lättnader i övervakningskraven för anläggningar med utsläpp mindre än 25 000 ton per år.

Myndigheterna föreslår att bland annat följande ändringar genomförs i handelslagstiftningen.

- Reglerna om anmälan enligt handelslagen behöver förtydligas så att anmälningsärendena av förbiseende inte hanteras enligt miljöbalkens regler.
- Vidare bör samtliga anmälningar oavsett orsak hanteras enligt samma regler vilket kan åstadkommas genom att reglerna om ändrad övervakning som nu görs enligt Naturvårdsverkets föreskrifter, förs in i handelslagen.
- Alternativt kan begreppet anmälan helt tas bort från handelslagen vilket innebär att vid samtliga förändringar av verksamheten eller övervakningen samt vid byte av verksamhetsutövare ska nytt tillstånd sökas.
- Naturvårdsverket bör ges rätt att föra talan i tillståndsärenden.
- Det bör vara möjligt för tillståndsmyndigheten att under vissa speciella förutsättningar på eget initiativ ompröva tillstånd.

- Definitionen av el- och fjärrvärmesektorn bör förtydligas.
- Det bör vara möjligt att korrigera tilldelningsbeslut som fattats utifrån felaktiga uppgifter från verksamhetsutövaren.
- Det bör införas en regel om att beslut om tilldelning till anläggning som fått lagakraftvunnet beslut om att anläggningen inte omfattas av handelslagen ska kunna upphävas.
- Ansökan om tilldelning bör kunna göras först efter det att driftsstart skett.
- När det gäller reserven för nya deltagare bör det framgå vilken prioriteringsordning som ska gälla mellan tilldelning nya deltagare och extra tilldelning till anläggningar som fått rätt till ökad tilldelning efter överklagan.
- Anläggningar som varken är anmälningsskyldiga eller tillståndsskyldiga enligt miljöbalken bör inte kunna få tilldelning som nya deltagare.
- Reglerna om offentliggörande enligt registerförordningen respektive handelslagen bör samordnas. Energimyndigheten bör ges ansvaret för offentliggörande enligt bägge lagstiftningarna.
- Reglerna om sammanräkning av produktionskapaciteter bör förtydligas.
- Ytterligare förtydligande av undantaget för farligt avfall och hushållsavfall bör göras.
- Definitionen av opt-in-anläggningar och nya deltagare bör förtydligas.



# 1 Tillståndsprövning

## 1.1 Allmänt om tillstånd

Alla anläggningar som omfattas av lagen (2004:1199) om handel med utsläppsätter (handelslagen) måste enligt 2 kap 1 § lagen ha tillstånd att släppa ut koldioxid. Frågan om tillstånd provas av länsstyrelsen, prövningen omfattar främst hur utsläppen av koldioxid från anläggningen ska övervakas och rapporteras samt avgränsning av den aktuella anläggningen i handelslagens mening.

Övervakning och rapportering ska ske i enlighet med Naturvårdsverkets föreskrifter som i sin tur baseras på kommissionens övervaknings- och rapporteringsriktlinjer (MRG).

När handelssystemet trädde i kraft den 1 januari 2005 hade samtliga anläggningar fått tillstånd till utsläpp av koldioxid. I några fall hade länsstyrelsen utfärdat provisoriska tillstånd enligt övergångsbestämmelserna punkt 2 till lagen (2004:656) om utsläpp av koldioxid.

Tillstånden gäller tillsvidare under förutsättning att verksamheten eller övervakningen inte ändras eller att anläggningen inte får en ny verksamhetsutövare.

Handelslagen skiljer sig i flera avseenden från reglerna om miljöfarlig verksamhet i miljöbalken, som länsstyrelserna har stor erfarenhet av sedan tidigare. Skillnaderna mellan regelverken har i vissa fall lett till problem i handläggningen av ärenden.

Vid prövning av tillstånd enligt handelslagen ska inte ställning tas till verksamheten i sig utan enbart till om verksamhetsutövaren kan förväntas övervaka och rapportera utsläppen på tillräckligt tillförlitligt sätt. Det som är helt nytt för länsstyrelserna är att bedöma osäkerheten i de mätningar som företaget avser att använda.

En annan svårighet vid tillståndsprövningen är att ta ställning till avgränsning av den aktuella anläggningen. I samband med verifiering av utsläppen från de svenska anläggningarna under år 2005 konstaterade verifierarna flera fall av felaktiga tillstånd avseende anläggningens avgränsning.

## 1.2 Hantering av anmälningsärenden

Hantering av anmälningar enligt handelslagen skiljer sig i flera avseenden ifrån hantering av anmälan avseende miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken, dels genom att anmälningar inom handelslagen ges in till tillståndsmyndigheten stället för till tillsynsmyndigheten, dels genom att en anmälan inom handelslagen kan ge upphov till ett nytt tillstånd vilket inte är fallet inom miljöbalken.

Inom miljöbalken innebär anmälan angående miljöfarlig verksamhet framförallt information till tillsynsmyndigheten om att verksamhet av mindre betydelse för

miljön startas eller förändras. Anmälan enligt balken ska även göras vid förändringar av verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Att anmälan sker på korrekt sätt och i tillräckligt god tid är avgörande för myndighetens möjlighet att bedriva tillsyn. Detta behov finns inte inom handelslagen eftersom länsstyrelserna inte har något tillsynsansvar enligt den lagen.

Anmälan enligt 2 kap 8 § 1 st handelslagen gäller ändring av anläggningens eller verksamhetens art eller funktion eller utvidgning av anläggningen eller verksamheten om ändringen eller utvidgningen i mer än ringa omfattning kan påverka utsläppen av koldioxid.

Om länsstyrelsen finner att det behövs ändrade eller nya villkor om övervakning eller rapportering ska länsstyrelsen, enligt 2 kap 9 § handelslagen, lämna nytt tillstånd (om förutsättningarna för bland annat miljötillstånd är uppfyllda). Det framgår inte av lagen hur länsstyrelsen ska agera om det inte behövs ändrade eller nya villkor.

I de allra flesta fall torde förändringar som anges i 2 kap 8 § 1 st handelslagen kräva nya eller ändrade villkor. Det har dock visat sig att länsstyrelserna hanterar anmälningsärenden olika, i vissa fall lämnas anmälan utan åtgärd trots att anmälan till exempel gäller bränslebyten eller nya källor.

Länsstyrelserna har också att hantera anmälningar enligt 26 § Naturvårdsverkets föreskrifter (2005:6) om utsläpp av koldioxid (NFS). Sådana anmälningar gäller ändrad övervakning. Med den nuvarande utformningen av NFS ska länsstyrelsen även här bedöma om det behövs nya eller ändrade villkor och i så fall ersätta tillståndet med ett nytt. Om det inte är fallet ska länsstyrelsen meddela verksamhetsutövaren att anmälan inte föranleder någon åtgärd. Även här har länsstyrelsernas tolkningar varit olika och i många fall har anmälan lämnats utan åtgärd trots att de ändringar som anmälan avser innebär att övervakningen, och därmed villkoren, ändras.

Att anmälningar som innebär ändrad övervakning inte föranleder nya tillstånd kan leda till att det blir otydligt vilka villkor som verkligen gäller för övervakningen. Detta kan i sin tur försvåra verifierarnas arbete. För att komma tillrätta med detta problem avser Naturvårdsverket att ändra NFS så att en anmälan enligt 26 § NFS alltid ska leda till ett nytt tillstånd.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten anser att det skulle vara en fördel om reglerna om länsstyrelsernas hantering av anmälningsärenden vore lika oavsett orsak till anmälan och att en anmälan alltid borde leda till nytt tillstånd.

Myndigheterna föreslår därför att 2 kap 8 – 9 § handelslagen förändras enligt följande.

**8 § Verksamhetsutövaren skall till tillståndsmyndigheten omedelbart anmäla**

1. *planerad förändring av anläggningens eller verksamhetens art eller funktion och utvidgning av anläggningen eller verksamheten, om ändringen eller utvidgningen i mer än ringa omfattning kan påverka utsläppen av koldioxid och*

2. *byte av övervakningsmetod*

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

**9 § Om en anmälan har skett enligt 8 § och de förutsättningar som anges i 5 § är uppfyllda skall tillståndsmyndigheten lämna ett nytt tillstånd.**

Myndigheterna bedömer att ett förfarande enligt ovan kommer att medföra förenklingar för verksamhetsutövarna, verifierarna och för Naturvårdsverket genom att det alltid av tillstånden kommer att framgå vilka villkor som gäller för verksamheten. Detta kommer att underlätta verifierarnas arbete vilket borde vara en fördel för verksamhetsutövarna. Naturvårdsverkets tillsyn underlättas också. Visserligen kommer länsstyrelserna behöva skriva något fler nya tillstånd men det torde innebära ett begränsat merarbete. Naturvårdsverket avser att tillhandahålla beslutsmallar för att underlätta länsstyrelsernas arbete.

Ett alternativt sätt att förenkla tillämpningen av handelslagen skulle kunna vara att helt ta bort begreppet anmälan ur lagen. Det innebär att det vid förändring av verksamheten och av övervakningen samt vid byte av verksamhetsutövare alltid ska lämnas in en ny ansökan. Ett sådant förfarande skulle kunna göras förhållandevis enkelt genom att Naturvårdsverket tillhandahåller blanketter.

## 1.3 Möjlighet att överklaga tillståndsbeslut

Vilka verksamheter som omfattas av handelssystemet framgår av 2 kap 1 § handelslagen. Det är länsstyrelsen som genom tillståndsprövningen avgör huruvida en verksamhet omfattas av handelslagen samt om avgränsningen av anläggningen är korrekt. Den verksamhetsutövare som inte är nöjd med länsstyrelsens beslut kan överklaga till miljödomstolen. Hittills är det bara ett fåtal tillståndsbeslut som överklagats av sökanden.

Naturvårdsverket har tillsynsansvaret enligt handelssystemet och har därmed att se till att tillämpningen sker i enlighet med författningarna. Naturvårdsverket har däremot inte rätt att överklaga tillståndsbesluten vilket skulle behövas för att åstadkomma en enhetlig tillämpning av handelslagen. Naturvårdsverket och Energimyndigheten föreslår därför att Naturvårdsverket såsom tillsynsmyndighet ges rätt att föra talan i tillståndsärenden.

En bestämmelse av följande lydelse skulle kunna införas i handelslagen.

*Naturvårdsverket får föra talan i ärenden och mål om tillstånd för att tillvarata allmänna intressen*

## 1.4 Tillståndets giltighet

Som huvudregel gäller att tillstånd enligt handelslagen gäller tills vidare.

Tillstånd kan dock enligt 2 kap 10 § handelslagen återkallas

- vid allvarlig villkorsöverträdelse
- vid allvarligt åsidosättande av vad som föreskrivs om rapportering eller överlämnande av utsläppsrätter
- om erforderliga miljötillstånd saknas eller
- om tillståndet ersätts av ett nytt tillstånd.

Tillstånden kan ersättas efter anmälan enligt 2 kap 8 § handelslagen eller §26 NFS.

Tillståndsmyndigheten kan vidare enligt 2 kap 11 § handelslagen återkalla eller ändra tillstånd om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av medlemskapet i EU. Detta gäller dock enligt proposition 2004/05:18 endast om handelssystemet utvidgas till att omfatta fler växthusgaser än koldioxid. Lagrådet förordade att paragrafen ska utgå eftersom det klart framgår att lagen bara gäller koldioxid.

Eftersom denna paragraf inte är tillämplig så länge det endast är koldioxid som handelssystemet omfattar föreslår Naturvårdsverket och Energimyndigheten i likhet med lagrådet att paragrafen utgår.

Det finns flera fall där det kan finnas behov av att ändra redan givna tillstånd, t ex om

- tillståndet meddelats på felaktiga grunder
- avgränsningen av anläggningen inte är förenlig med handelslagen
- bindande regler från EU ändras eller
- övervakningskraven i NFS ändras.

Tillståndsmyndigheten har dock inte rätt att på eget initiativ ompröva tillstånd eller villkoren i ett tillstånd. Naturvårdsverket och Energimyndigheten anser därför att det finns behov av regler i handelslagen eller handelsförordningen för omprövning av tillstånd. Myndigheterna anser att detta kan lösas genom att det införs omprövningsregler i likhet med 24 kap 5 § p 1, 3 och 8 miljöbalken.

En möjlighet att hantera behovet av ändring av tillstånd på grund av ändrade övervakningskrav är att ge Naturvårdsverket bemyndigande att föreskriva att tillstånd upphör en viss tid efter omfattande ändringar av övervakningskraven i Naturvårdsverkets föreskrifter.

## 2 Tilldelningsförfarande

### 2.1 Allmänt om tilldelning

Tilldelningen av utsläppsrätter för perioden 2008-2012 regleras i handelsförordningen. Naturvårdsverket är den myndighet som fattar beslut om tilldelning av utsläppsrätter till berörda anläggningar, efter beredning i rådet för tilldelning av utsläppsrätter (RUT)<sup>2</sup>.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten inledde sitt samarbete inför den kommande tilldelningsperioden 2008-2012 under hösten 2005. Eftersom upplägget för tilldelningsarbetet hade fungerat bra inför nuvarande handelsperiod beslutades att tilldelningsarbetet i princip skulle ske på samma sätt även för kommande period, dvs. i nära samarbete mellan de två myndigheterna. Ett omfattande samarbete med att utveckla samt uppdatera gemensamma rutiner och dokument påbörjades. Jämfört med den första tilldelningsomgången kunde myndigheterna inför beredningsarbetet förenkla och skala bort ett flertal rutiner/moment. Två involverade myndigheter kan betyda ett större behov av mer formaliserade rutiner och att beredningen i vissa fall tar längre tid. Ett gemensamt tilldelningsförfarande innebär dock ett utbyte av erfarenheter och kunskaper samt kvalitetssäkring av beräkningsresultat.

Informationsinsatser för verksamhetsutövarna genomfördes såväl inför som under själva ansökningsperioden i form av seminarier, riktade informationsbrev samt allmän information via Energimyndighetens och Naturvårdsverkets gemensamma portal för handel med utsläppsrätter ([www.utslappshandel.se](http://www.utslappshandel.se)). Under hösten 2006 kunde verksamhetsutövarna ansöka om tilldelning av utsläppsrätter. Ansökningarna om tilldelning inkom i huvudsak elektroniskt via SUS, Svensk utsläppsrättssystem, men även på papper direkt till Naturvårdsverket. Sammanlagt inkom 687 ansökningar under ansökningsperioden. Av dessa lämnades 13 st in under oktober månad vilket enligt 21a § handelsförordningen medförde 10 % lägre tilldelning än om ansökan hade lämnats in före september månads utgång.

Handläggningsarbetet utfördes av ca 30 handläggare på Naturvårdsverket och Energimyndigheten. Myndigheterna valde att fördela ansvaret för handläggningen på samma sätt som vid förra tilldelningsperioden, dvs. man klassade ansökningarna som "okomplicerade" respektive "komplicerade". Komplicerade ansökningar handlades av en handläggare på vardera myndigheten. I samtliga fall var handläggarna eniga. I samtliga tilldelningsärenden rådde även enighet mellan representanterna inom RUT.

---

<sup>2</sup> Rådet består av representanter från Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Nutek. Rådet har ett kansli inom Naturvårdsverket.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket anser att hanteringen av tilldelningsarbetet har fungerat bra. Det gäller såväl förberedelser innan själva tilldelningen som tilldelningsprocessen. Med god planering samt flexibilitet lyckades myndigheterna organisera arbete och resurser trots att lagstiftningsarbetet försenades något.

## 2.2 Tillämpningsproblem

De huvudsakliga problemen under beredningen av tilldelningsansökningar berodde på otydligheter i regelverk. Nedan redogörs för myndigheternas erfarenheter vad gäller tillämpning av lag och förordning liksom de tillämpningsproblem som uppkommit och hur myndigheterna valt att lösa dem. Vidare lämnas ett flertal förslag till hur regelverket bör förändras, i vissa fall med förslag till formulering. De förslag till förändringar av lag eller förordning som presenteras syftar i huvudsak till att tydliggöra de tolkningar som myndigheterna gjorde utifrån regelverket under tilldelningsprocessen för befintliga anläggningar inför 2008-2012.

### 2.2.1 Definition av anläggning inom el- och fjärrvärmesektorn

Enligt 4 § förordning (2004:1205) om handel med utsläppsrätter (Handelsförordningen) avses med anläggning inom el- och fjärrvärmesektorn en anläggning vars huvudsakliga aktivitet är att producera el eller fjärrvärme. Med anläggning inom el- och fjärrvärmesektorn avses inte en förbränningsanläggning, oavsett verksamhetsutövare, inom sådan industri som anges i 2 kap. 1 § första stycket 2-6 lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter eller inom övrig tillverkningsindustri. Anläggningar inom jord-, skogs- eller vattenbruk liksom inom sjukhus innefattas inte heller inom el- och fjärrvärmesektorn.

Avgörandet om huruvida en förbränningsanläggning ska anses tillhöra el- och fjärrvärmesektorn eller inte är mycket betydelsefullt för de berörda anläggningarna, dels på grund av principerna för nedskalning av tilldelning till befintliga anläggningar enligt 25 d § handelsförordningen och dels på grund av principerna för tilldelning till nya deltagare enligt 31 § handelsförordningen.

Tolkningen av begreppen ”inom sådan industri” respektive ”inom sjukhus” har visat sig vara problematisk. Detta berördes även i erfarenhetsrapporten 2005. Vid tilldelningen inför 2005-2007 framkom kritik om att en energiproduktionsanläggning ”inom industri” bedömdes som industri respektive energi beroende på vem som ägde anläggningen, dvs. vem som var verksamhetsutövare. Inför den senaste tilldelningen försökte problemet förhindras genom att ”oavsett verksamhetsutövare” lades till i förordningen. Ändringen har medfört en viss vägledning. Problemet med att tolka ”inom industri” kvarstår dock.

Förbränningsanläggning i anslutning till industri och som inte bedöms tillhöra el- och fjärrvärmesektorn benämns nedan industripanna. Förbränningsanläggning i anslutning till sjukhus och som inte bedöms tillhöra el- och fjärrvärmesektorn benämns nedan sjukhuspanna.

När det gäller förbränningsanläggningar i anslutning till sjukhus valde myndigheterna vid beräkning av den preliminära tilldelningen under hösten 2006 att göra följande tolkning. Förbränningsanläggningar belägna i sjukhusbyggnaden samt inom sjukhusområde och som försörjer sjukhusverksamheten med reservkraft, värme eller ånga betraktades som sjukhuspannor. Förbränningsanläggningar belägna inom ett sjukhusområde och som verkar som vilken fjärrvärmepanna som helst betraktades som en anläggning inom el- och fjärrvärmesektorn.

När det gäller förbränningsanläggningar i anslutning till industrier valde myndigheterna att tolka ”inom industri” utifrån de geografiska aspekterna, dvs. om energianläggningen låg inom en industrifastighet eller inte.

Bedömning av vilka anläggningar som kan betraktas tillhöra el- och fjärrvärmesektorn kommer att göras vid handläggning av ansökan om tilldelning till nya deltagare inför 2008-2012. Bedömningen påverkar tilldelningen i två avseenden. Nya deltagare inom el- och fjärrvärmesektorn får enligt 31 § handelsförordningen tilldelning endast om de uppfyller kraven i kraftvärmedirektivet. För övriga nya deltagare finns inte detta krav. Vidare ska tilldelning till nya deltagare inom sektorn enligt 29 § handelsförordningen baseras på riktmärken. Övriga nya deltagare får sin tilldelning baserad på prognostiserade utsläpp.

Det kommer således att under lång tid finnas behov av tydliga bedömningsregler. Naturvårdsverket och Energimyndigheten anser därför att 4 § handelsförordningen behöver förtydligas i enlighet med myndigheternas tillämpning.

## **2.2.2 Tilldelning till anläggning som ändrats eller utvidgats mellan 1 januari 2002 och 30 juni 2006**

Extra tilldelning, utöver tilldelning baserad på historiska utsläpp, kan under vissa förutsättningar beviljas om anläggningen utvidgats eller ändrats efter den fördelningsgrundande perioden.

### **2.2.2.1 KRAV PÅ ANMÄLAN ENLIGT MILJÖBALKEN**

Vid tilldelningen av utsläppsrätter inför handelsperioden 2005-2007 gällde förordning (2004:657) om utsläpp av koldioxid. Utvidgning eller ändring av anläggning skulle ha krävt nytt tillstånd, eller för anmälningspliktiga verksamheter en ny anmälan, enligt miljöbalken eller förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Enligt förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter som gäller vid tilldelning för handelsperioden 2008-2012 ska utvidgning eller ändring ha krävt nytt tillstånd eller ny anmälan enligt miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken.

Skillnaden mellan formuleringarna gäller kraven på ny anmälan. I det första fallet framgår uttryckligen att kravet på anmälan enligt miljöbalken endast gäller anlägg-

ningar som är anmälningspliktiga enligt miljöbalken. Den nuvarande lydelsen kan tydas så att det även för anläggningar som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken kan vara tillräckligt att ändring eller utvidgning krävt anmälan enligt miljöbalken.

Reglerna ovan har utformats mot bakgrund av att de anläggningar som omfattas av handelslagen i Sverige i huvudsak är tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Syftet med kravet på miljötillstånd torde vara att utvidgningen eller ändringen ska ha en viss omfattning för att extra tilldelning ska kunna medges. Eftersom vissa anläggningar, främst opt-in-anläggningarna, inte kräver tillstånd enligt miljöbalken behövdes någon typ av begränsning även för dem, varvid kravet på anmälan för dem infördes.

Vid beräkning av den preliminära tilldelningen under hösten 2006 valde myndigheterna att tolka den ändrade formuleringen så att extra tilldelning för ändring eller utvidgning mellan 1 januari 2002 och 30 juni 2006 för anläggningar som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken endast ska beviljas om ändringen eller utvidgningen krävt ny tillståndsprövning enligt miljöbalken.

#### 2.2.2.2 UTVIDGNING AV VERKSAMHET

Ett annat problem med 23 § 4 st handelsförordningen som uppmärksammades i tilldelningsarbetet är innebörden i begreppet utvidgning. Vad "utvidgning" innebär framgår inte. Eftersom tilldelningsprinciperna för nya deltagare och för tilldelning enligt 23 § 4 st i huvudsak är de samma valde myndigheterna att utgå från definitionen av utvidgning i 8 § handelsförordningen, dvs. att "utvidgning" innebär ökning av installerad produktionskapacitet till följd av teknisk förändring eller utbyggnad av anläggning. Förslag på förändring av text i handelsförordningen följer i stycke 2.2.2.4.

#### 2.2.2.3 KRAV PÅ ATT UPPFYLLA KRAFTVÄRMEDIREKTIVET

Enligt 23 § 4 st 1 p handelsförordningen ska eventuell extratilldelning för utvidgning eller förändring för anläggningar inom el- och fjärrvärmesektorn baseras på riktmärken enligt vad som följer av 29 – 31 § § handelsförordningen. Enligt 31 § ska tilldelning till nya deltagare inom el- och fjärrvärmesektorn endast ske för kraftvärmeanläggningar som uppfyller kraftvärmedirektivet. Hänvisning till denna paragraf i 23 § 4 st torde ha blivit fel eftersom paragrafen uttryckligen gäller nya deltagare. Naturvårdsverket och Energimyndigheten har valt att tillämpa förordningen så att det för extra tilldelning enligt 23 § 4 st handelsförordningen för anläggningar inom el- och fjärrvärmesektorn inte krävs att kraftvärmedirektivet uppfylls.

#### 2.2.2.4 FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV 23 § 4 ST HANDELSFÖRORDNINGEN

Naturvårdsverket och Energimyndigheten anser att 23 § 4 st handelsförordningen hade varit lättare att tillämpa med följande formulering. De föreslagna ändringarna är understrukna.



*Om en anläggning har tagits i drift under perioden 1 januari 2002-30 juni 2006, eller om en befintlig anläggning under samma period har utvidgats eller ändrats i fråga om anläggningens art eller funktion på ett sätt som enligt miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken krävt nytt tillstånd eller för anmälningspliktiga verksamheter en ny anmälan, skall utsläppsrätter tilldelas*

- 1. när det gäller anläggningar inom el- och fjärrvärmesektorn, med utgångspunkt i riktmärken (benchmark) enligt vad som följer av 29-30 § §, och*
- 2. när det gäller anläggningar inom övriga sektorer, med utgångspunkt i bästa möjliga teknik enligt vad som följer av 32 §. Förordning (2006:645).*

Med utvidgning respektive ändring av anläggningens art eller funktion avses det-samma som i 8 § 2 st. handelsförordningen.

### **2.2.3 Bästa möjliga teknik**

För anläggningar som ändrats eller utvidgats mellan 1 januari 2002 och 30 juni 2006 och som inte tillhör el- och fjärrvärmesektorn ska extra tilldelning enligt 23 § 4 st baseras på den prognostiserade ökningen av produktionen och med utgångspunkt i bästa möjliga teknik (BMT). Hur, och med avseende på vad, som bedömningen av vad som är bästa möjliga teknik ska göras framgår dock inte av lagstiftningen.

Inför tilldelningsprocessen valde myndigheterna att bedömningen av BMT skulle göras genom att för den enskilda anläggningen jämföra utsläppen av fossil koldioxid per producerad enhet för tre tidsperioder 1998-2001, 2002-2005 och 2008-2012. Perioderna valdes utifrån tillgången på data. Vid beräkning av prognostillägget valdes det lägsta värdet. Detta förfaringssätt ledde i vissa fall till att den beräknade tilldelningen blev betydligt lägre än tilldelningen inför första handelsperioden.

### **2.2.4 Bedömning av prognos**

I 27 § handelsförordningen anges att:

*En ansökan om tilldelning av utsläppsrätter för en ny deltagare skall innehålla en rapport om prognostiserad årlig produktion under perioden 2008-2012. Om anläggningen uppfyller förutsättningarna för tilldelning skall en bedömning göras av produktionen under åren 2008-2012 utifrån den installerade kapaciteten och vad som i det enskilda fallet är att betrakta som en rimlig utnyttjandegrad med hänsyn till tekniska och ekonomiska förutsättningar. En jämförelse skall också göras med tillgängliga nationella mikro- och makroekonomiska prognoser och analyser. Om den planerade produktionen inte kan styrkas med utgångspunkt i relevanta ekonomiska och tekniska produktionsförhållanden, får avdrag från de i verksamhetsutövarens ansökan angivna prognoserna göras efter samråd med verksamhetsutövaren*

Myndigheterna försökte att göra en rimlig bedömning bland annat genom att Naturvårdsverket sammanställde verksamhetsutövarnas angivna produktionsprognoser branschvis. Sammanställningen granskades sedan av Naturvårdsverkets prognos- och branschexperter. Produktionsprognoserna bedömdes därefter på anläggningsnivå av respektive handläggare. Hänsyn togs också till den givna produktio-

nen i tillståndet. Extratilldelning gavs aldrig till en produktion som var högre än den produktion som det fanns miljötillstånd till. Tilldelningen gavs inte heller för en produktion som låg högre än produktionskapaciteten. I de fall prognosen verkade orimlig kontaktades verksamhetsutövaren.

Att bedöma prognoser på anläggningsnivå på ett godtagbart sätt och under den tidsbegränsade handläggningsperioden visade sig dock vara svårt. Svårigheterna uppmärksammades redan under förra periodens tilldelningsarbete, vilket också påpekades i erfarenhetsrapporten 2005.

### **2.2.5 Reserv för nya deltagare**

Nya deltagare får enligt 26 § handelsförordningen tilldelas utsläppsrätter ur en reserv. Ansökan om tilldelning kan inte prövas förrän tillstånd enligt handelslagen har meddelats. Ansökningarna ska behandlas i den ordning de kommer in till Naturvårdsverket tills reserven tagit slut. Om driftsstarten uteblir eller försenas görs enligt 37 § handelsförordningen ett avdrag från tilldelningen, dessa utsläppsrätter skall återföras till reserven.

Det kan uppkomma en situation där utsläppsrätterna i reserven tagit slut men att det senare tillkommer utsläppsrätter på grund av korrigeringsavtal enligt 37 §. Detta kan leda till att tillgången på utsläppsrätter blir svår att förutsäga.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten föreslår därför att handelsförordningen 26 § ändras så att ansökan om tilldelning till nya deltagare kan göras först efter det att driftsstart skett. Som en följd av detta kan handelslagen 37 § upphävas.

Enligt Prop. 2005/06:184 ska reserven för nya deltagare även användas för oförutsedda behov, t ex när överklagande resulterar i ökad tilldelning. Det finns inga regler om turordning för dessa fall. Av förordningstexten framgår inte vilken prioritetsordning som gäller mellan nya deltagare och anläggningar som fått domstolsbeslut om högre tilldelning. Naturvårdsverket och Energimyndigheten anser att detta behöver klargöras.

### **2.2.6 Tilldelning som nya deltagare till anläggningar som inte är anmälnings- eller tillståndspliktiga enligt miljöbalken**

8 § 4 st handelsförordningen innebär att även obetydliga förändringar i installerad produktionskapacitet hos förbränningsanläggningar som inte är anmälningspliktiga enligt miljöbalken skulle kunna betraktas som nya deltagare. Tilldelning som ny deltagare till förbränningsanläggningar ska enligt 31 § handelsförordningen endast kunna ske om anläggningen uppfyller kraven i kraftvärmedirektivet vilket aldrig torde vara fallet med de förbränningsanläggningar som stycket gäller. Texten borde därför formuleras så att det klart framgår att förbränningsanläggningar som varken är anmälningspliktiga eller tillståndspliktiga enligt miljöbalken inte ska kunna betraktas som nya deltagare.

### 2.2.7 Korrigering av tilldelningsbeslut

Nya deltagare är enligt 37 § handelsförordningen skyldiga att meddela Naturvårdsverket att driftsstart skett. Om driftsstarten uteblir eller försenas jämfört med vad som angavs i tilldelningsansökan ska det vid första utfärdandet göras ett avdrag från den beslutade tilldelningen. Naturvårdsverket ska informera Energimyndigheten om korrigeringen.

Möjligheten att i efterhand korrigera tilldelningen gäller endast vid första utfärdandet till nya deltagare. Vad som ska gälla vid tilldelningsbeslut på oriktiga grunder framgår dock inte. Det finns några exempel på att anläggningar fått för stor tilldelning på grund av att uppgifter i tilldelningsansökan visat sig vara oriktiga utan att det har bedömts vara möjligt att korrigera tilldelningen. Det kan dock noteras att detta enligt 8 kap 1 § 5p handelslagen kan vara straffbart och att utbyte av brott kan förverkas.

Det borde finnas en möjlighet att korrigera tilldelningsbeslut i de fall där beslut fattats på grund av felaktiga uppgifter från verksamhetsutövaren. För tilltron till handelssystemet är det väsentligt att tilldelningen baseras på korrekta uppgifter. Särskilt i en situation där tilldelningen är knapp kan det uppfattas som stötande att övertilldelning får behållas under hela handelsperioden.

En regel om justering av tilldelning skulle kunna utformas enligt följande:

*Om uppgifter som legat till grund för beräkning av tilldelning är oriktiga får Naturvårdsverket besluta om avdrag från tidigare beslutade tilldelning.*

Det bör även vara möjligt att korrigera tilldelningsbeslut i de fall en anläggning fått ett lagakraftvunnet beslut om att anläggningen inte omfattas av handelslagen. Detta kan formuleras enligt följande:

*Efter lagakraftvunnet beslut om att en verksamhet inte omfattas av handelslagen får Naturvårdsverket ompröva beslut om tilldelning.*

## 3 Övervakning, verifiering och rapportering

### 3.1 Övervakning

Principerna för övervakning och rapportering inom handelssystemet framgår av Bilaga IV till handelsdirektivet. Dessa principer förtydligas i Kommissionens övervaknings- och rapporteringsriktlinjer (MRG). Medlemsstaterna är genom artikel 4 i direktivet skyldiga att se till att utsläppen övervakas i enlighet med riktlinjerna. I Sverige har MRG implementerats genom Naturvårdsverkets föreskrifter, NFS 2005:6.

Att övervakningen av utsläppen har hög kvalitet är betydelsefullt av flera skäl. Eftersom det sker handel med utsläppsrätter är det viktigt att produkten är väl definierad. God övervakning är också väsentlig för systemets trovärdighet.

Övervakningsreglerna är mycket omfattande och komplicerade. Kostnadseffektiviteten i dem kan i vissa fall ifrågasättas, i synnerhet för biobränsleeldade anläggningar utan fossila koldioxidutsläpp. MRG har nyligen reviderats, främst för att minska den administrativa bördan för företag med de minsta utsläppen, dvs < 25 000 ton fossil koldioxid per år. Som en följd av detta kommer Naturvårdsverkets föreskrifter att revideras under 2007. De nya övervakningsreglerna gäller från och med 1 januari 2008.

Hur utsläppen från anläggningarna ska övervakas fastslås av länsstyrelsen vid tillståndsprövningen. Såsom tidigare anförts gäller tillstånden och därmed övervakningskraven tillsvidare, även om föreskrifterna ändras. Detta gäller oavsett om ändringarna innebär skärpningar eller lättnader. De skärpta kraven kommer att införas successivt genom ändring av tillstånden efter anmälningar enligt 2:8 handelslagen eller 26 § NFS. Den som vill komma i åtnjutande av de enklare övervakningsreglerna för anläggningar med utsläpp under 25 000 ton per år måste anmäla detta till länsstyrelsen och får då sitt tillstånd ersatt med ett nytt. Eftersom större delen av de svenska anläggningar som omfattas av handelssystemet har utsläpp under 25 000 ton per år kan antalet anmälningar av denna orsak bli mycket stort.

Behovet av vägledning om övervakningskraven till verksamhetsutövare, länsstyrelser och verifierare är stort. Naturvårdsverket satsar därför mycket tid och resurser på stöd åt berörda parter, dels i form av skrivna vägledningar, dels i form av seminarier och telefonrådgivning.

## 3.2 Verifiering

Verksamhetsutövarnas utsläppsrapporter inklusive uppgift om utsläppet av fossil koldioxid ska verifieras av en ackrediterad kontrollör. Ackrediteringen i Sverige utförs av Swedac. Den svenska ackrediteringen görs enligt lagen om teknisk kontroll och baseras på SS-EN 45011 och EA Guidance Verification. Ackreditering i andra medlemsstater kan grundas på andra dokument.

Att det i den svenska handelslagen krävs att ackrediterade kontrollörer ska vara ackrediterade enligt lagen om teknisk kontroll innebär att verifierare som ackrediterats i andra medlemsstater inte kan verifiera utsläpp från svenska anläggningar. Det finns dock möjlighet även för utländska företag att ackreditera sig enligt svensk lagstiftning. Denna möjlighet har hittills inte utnyttjats.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten anser att det är väsentligt att hindren mot att verifierare kan verka inom hela EU minimeras. Detta förutsätter dock gemensamma ackrediteringskriterier och att medlemsstaterna erkänner varandras ackrediteringar. Det pågår arbete inom EU med att åstadkomma detta. Det är dock inte sannolikt att en överenskommelse har nåtts förrän tidigast till handelsperioden 2013-2017.

Hittills har åtta svenska företag låtit ackreditera sig för verifiering av utsläppsrapporter inom handelslagen. Sammanlagt ca 60 personer är verksamma som verifierare. När handelssystemet infördes fanns en oro för att det skulle saknas verifierare men detta problem har hittills inte uppstått.

Kostnaderna för verifiering har ifrågasatts, speciellt när det gäller små anläggningar eller anläggningar som har små eller inga utsläpp av fossil koldioxid. Genom att inte alltid kräva platsbesök i samband med verifiering kan kostnaderna minskas. För närvarande gäller att verifierarna inte behöver besöka anläggningar som beräknas släppa ut mindre än 55 ton fossil koldioxid per år. Vidare gäller att om en verksamhetsutövare har flera små förbränningsanläggningar kopplade till samma fjärrvärmenät behöver inte samtliga besökas. Genom den ändring som nu gjorts i kommissionens övervaknings- och rapporteringsriktlinjer (MRG) ges medlemsstaterna möjlighet att mildra kravet på platsbesök för anläggningar med utsläpp mindre än 25 000 ton per år. Naturvårdsverket avser att vid den pågående revideringen av NFS införa en sådan möjlighet.

De problem som uppstått vid verifiering av utsläppsrapporter har främst gällt otillräckliga tillstånd samt svårighet att bedöma väsentlighetsgränsen, se nedan.

### 3.2.1 Verifiering mot tillstånd

Verifierarna har att verifiera utifrån det tillstånd som gäller för verksamheten oavsett om det är korrekt eller inte. I de fall verifieraren bedömt att källor saknats i tillståndet och därmed inte övervakats och rapporteras kan ändå utsläppet verifieras

vilket kan upplevas som stötande och felaktigt. Verifieraren kan göra en notering i verifieringsutlåtandet för att uppmärksamma tillsynsmyndigheten på att tillståndet är felaktigt. Verifierarna är dock inte skyldiga att göra detta.

Inom handelssystemet saknas krav på att verksamhetsutövarna ska följa upp och åtgärda de brister som upptäcks i samband med verifieringen. Sådana krav finns till exempel inom miljöledningssystem. Detta innebär att det ankommer på Naturvårdsverket, såsom tillsynsmyndighet, att se till att brister åtgärdas.

Att nu införa regler om ständiga förbättringar är enligt Naturvårdsverkets och Energimyndighetens bedömning inte möjligt. Sverige bör dock verka för att sådana regler förs in i handelssystemet på EU-nivå, till exempel vid kommande revidering av kommissionens övervaknings- och rapporteringsriktlinjer.

### 3.2.2 Väsentlighetsgräns

För att ett årsutsläpp ska kunna verifieras får osäkerheten i utsläppet inte överstiga väsentlighetsgränsen. Denna bestäms av verifieraren och får för närvarande vara högst 5 %.

Väsentlighetsgräns definieras i NFS enligt följande.

*Den största inverkan utelämnanden, missvisande uppgifter eller felaktigheter får ha på det i utsläppsrapporten angivna årsutsläppet, utöver den kombinerade osäkerhet som årsutsläppet får ha enligt aktuella tillståndsbeslut. Uttrycks i procent av årsutsläppet.*

Länsstyrelsen godkänner genom sin tillståndsprövning en viss övervakningsnivå för övervakningen. Nivåerna motsvarar vissa definierade osäkerheter som framgår av naturvårdsverkets föreskrifter (2005:6) om handel med utsläppsrätter. Vilka osäkerhetsnivåer som kan tillåtas är bland annat beroende av storleken på utsläppet av fossil koldioxid vid den aktuella anläggningen, ju större utsläppet är desto lägre osäkerhet accepteras. Under förutsättning att verksamhetsutövaren utför sin övervakning på det sätt som anges i tillståndet överskrider inte väsentlighetsgränsen. All osäkerhet utöver dessa redan godkända osäkerheter kan bidra till att väsentlighetsgränsen överskrider.

Begreppet väsentlighetsgräns har visat sig svårt att tolka. Detta har medfört problem vid verifieringen och har i något fall lett till att ett årsutsläpp inte verifierats.

Kommissionens nya riktlinjer innebär att väsentlighetsgränsen sänks till 2 % för de allra största anläggningarna, de med utsläpp över 500 000 ton per år. Det går i dagsläget inte att säga i vilken utsträckning det kommer att leda till svårigheter att få utsläppen från dessa anläggningar verifierade.

### 3.3 Rapportering

De verksamhetsutövare som bedriver anläggningar som omfattas av handelssystemet ska senast den 31 mars varje år lämna en verifierad utsläppsrapport till Naturvårdsverket. Rapporten kan antingen lämnas via SUS, Svenskt utsläppsrättssystem, eller på papper och e-post direkt till Naturvårdsverket. Huvuddelen av rapporterna har lämnats in via SUS. I bägge fallen ska rapportering göras på av Naturvårdsverket framtagna Excelfomulär. Oavsett hur rapporten lämnas ska den verifierade utsläppssiffran alltid noteras av verksamhetsutövaren i SUS och verifieras i SUS av den ackrediterade kontrollör som verksamhetsutövaren har valt för den aktuella anläggningen.

Inför den första rapporteringen, som gjordes 2006 för utsläppen under 2005, besvarade både Energimyndigheten och Naturvårdsverket ett stort antal frågor från verksamhetsutövare och verifierare. Samtalen rörde dels tekniska frågor om hantering av registret, dels frågor om hur blanketten skulle fyllas i. Påfallande många frågor handlade om rapportering av användning av biomassa. Frågorna inför rapporteringen 2007 har dock varit betydligt färre.

Samtliga rapporter läses in i en MS Access – databas på Naturvårdsverket. Denna är konstruerad bland annat för att underlätta rapportering enligt Artikel 21 i handelsdirektivet.

Hantering av utsläppsrapporter innebär ett mycket omfattande administrativt arbete för verksamhetsutövare, verifierare och myndigheter. Utredning pågår därför inom Naturvårdsverket om hur detta arbete ska kunna förenklas för alla inblandade parter.

## 4 Tillsyn

### 4.1 Allmänt om tillsyn inom handelssystemet

När handelssystemet infördes betraktades kontrollen av systemet som en uppgift som i huvudsak skulle utföras av de ackrediterade kontrollörerna. Efterhand har många medlemsstater och även kommissionen insett att det dessutom krävs viss myndighetstillsyn, för att upprätthålla god kvalitet på övervakning och rapportering och för att säkerställa att tillstånden är korrekta. Insatserna och ambitionsnivån varierar dock mycket mellan olika medlemsstater, vissa har en omfattande organisation för tillsyn, med bland annat platsbesök, kontroll av verifierarna mm medan andra endast gör enstaka tillsynsinsatser. I Sverige har det hittills inte avsatts särskilt mycket resurser för tillsynsarbetet.

Naturvårdsverket är tillsynsmyndighet inom handelssystemet och har enligt 7 kap handelslagen de rättigheter som kan behövas för att kunna bedriva tillsyn, dvs att begära in uppgifter, meddela förelägganden med eller utan vite samt få tillträde. Tillsynsmyndighetens roll vid misstanke om brott eller överträdelser är dock inte reglerad i handelslagen. Det finns i handelslagen ingen motsvarighet till de krav som ställs på tillsynsmyndigheten enligt 26 kap 2 § miljöbalken, dvs att anmäla överträdelser till polis- eller åklagarmyndighet redan om det finns misstanke om brott.

Naturvårdsverket har såsom tillsynsmyndighet utrett behovet av tillsyn inom handelssystemet samt även tagit fram en tillsynsplan för år 2006. Utgångspunkten har varit att syftet med tillsynen är att säkerställa dels att de rapporterade utsläppen är så nära de verkliga utsläppen som möjligt, dels att kraven som anges i tillstånd och NFS efterlevs.

Vid bedömning av tillsynsbehovet har använts en metod som Naturvårdsverket tagit fram i sin roll som tillsynsvägledande myndighet inom miljöbalken. Behovet av tillsyn uppskattades 2006 till 28 personveckor per år. Erfarenheterna av handelssystemet hittills tyder dock på att behovet är större än så.

Tillsynen omfattar dels sådana aktiviteter som måste ske enligt handelslagen, såsom fastställande av utsläpp, beslut om förseningsavgift samt uttag av avgift för otillräckligt överlämnande av utsläppsrätter, dels aktiviteter som inte på samma sätt är lagkrav, t ex kontroll av att avgränsningen av anläggningen och tillståndet är korrekt.

### 4.2 Förseningsavgift

De verifierade utsläppsrapporterna ska lämnas till Naturvårdsverket senast den 31 mars. För försenade eller uteblivna rapporter ska Naturvårdsverket enligt 8 kap 5a § handelslagen från och med 2007 ta ut en förseningsavgift på 20 000 kr per rap-



port. För utsläppen 2006 beräknar Naturvårdsverket besluta om 9 fall av förseningsavgift.

### 4.3 Fastställande av utsläpp

Naturvårdsverket har också möjlighet enligt 5 kap 2a § handelslagen att fastställa utsläpp för de anläggningar för vilka inga verifierade utsläpp noterats. Att så görs är nödvändigt för att systemet ska fungera eftersom det måste finnas noterade utsläpp för samtliga anläggningar som omfattas av systemet. När beslut om fastställande av utsläpp har vunnit laga kraft ska Energimyndigheten i egenskap av kontoföringsmyndighet låsa upp anläggningskontot för utgående transaktioner.

För utsläppen 2005 fastställde Naturvårdsverket utsläpp i 11 fall, varav 7 st bedömdes helt sakna utsläpp av koldioxid. Verket utgick vid fastställandet i regel ifrån anläggningarnas icke verifierade utsläppsrapporter och gjorde i några fall även platsbesök. För utsläppen 2006 kommer Naturvårdsverket fastställa utsläpp i 9 fall.

### 4.4 Fullgörandeavgift

En verksamhetsutövare ska enligt 6 kap 1 § handelslagen senast den 30 april för varje anläggning överlämna i SUS så många utsläppsrätter som motsvarar utsläppen av koldioxid under det föregående kalenderåret. Om detta inte görs ska verksamhetsutövaren betala en avgift på 40 € ton per ton koldioxid som inte utsläppsrätter överlämnats för. Naturvårdsverket har valt att benämna denna avgift fullgörandeavgift. Utöver att betala avgiften ska verksamhetsutövaren dessutom överlämna de utsläppsrätter som saknas.

Det är Naturvårdsverket i sin egenskap av tillsynsmyndighet som ska besluta om fullgörandeavgiften. Verket behövde inte ta ut någon avgift 2006 för de utsläpp som gjordes under 2005 eftersom samtliga verksamhetsutövare då överlämnade tillräckligt antal utsläppsrätter i SUS i tid. Detta möjliggjordes genom bland annat massiva informationsinsatser från både Naturvårdsverket och Energimyndigheten.

Resultatet för 2006 är betydligt sämre trots att Naturvårdsverket och Energimyndigheten även denna gång gjorde stora informationsinsatser. Under 2007 kan ca 35 fall bli föremål för fullgörandeavgift.

### 4.5 Offentliggörande

Namnen på de verksamhetsutövare som inte överlämnat tillräckligt antal utsläppsrätter senast den 30 april ska offentliggöras dels enligt handelslagen, dels enligt Registerförordningen.

#### **4.5.1 Offentliggörande enligt handelslagen**

Enligt 8 kap 5 § handelslagen ska tillsynsmyndigheten (Naturvårdsverket) besluta om att offentliggöra namnen på de verksamhetsutövare som inte överlämnat tillräckligt antal utsläppsrätter senast den 30 april. Besluten ska enligt 9 kap 5 § lagen gälla omedelbart om inte annat anges i beslutet, men offentliggörandet får ske tidigast när tiden för överklagande löpt ut. Det finns inga krav på att besluten måste ha vunnit laga kraft innan offentliggörandet sker. Enligt 63 § handelsförordningen ska offentliggörandet ske genom pressmeddelande med hänvisning till Naturvårdsverkets elektroniska hemsida.

#### **4.5.2 Offentliggörande enligt registerförordningen**

I registerförordningen åläggs kontoföringsmyndigheten att senast den 15 maj på registrets webbplats publicera en lista med alla anläggningars utsläpp och antal överlämnade utsläppsrätter samt en symbol som indikerar om anläggningens verksamhetsutövare har överlämnat tillräckligt många utsläppsrätter. Detta sker utan enskilda beslut och utan möjlighet att överklaga. Uppgifterna ska också publiceras av administratören för gemenskapens oberoende transaktionsförteckning (CITL) som har alla svenska anläggningars verifierade årsutsläpp och överlämnande bokfört.

#### **4.5.3 Bristande överensstämmelse mellan regelverken**

De procedurkrav som gäller för offentliggörande enligt handelslagen medför att överklagandetiden för Naturvårdsverkets beslut inte kommer att ha löpt ut den 15 maj, då Energimyndigheten senast måste ha presenterat fullgörandelistan enligt registerförordningen. Naturvårdsverkets beslut om offentliggörande kommer därför i realiteten helt sakna betydelse. Naturvårdsverket och Energimyndigheten anser därför att offentliggörandet enligt handelslagen bör samordnas med offentliggörandet enligt registerförordningen, lämpligen genom att Energimyndigheten ansvarar för offentliggörandet enligt båda regelverken.

### **4.6 Övrig tillsyn**

Hittills har Naturvårdsverket inte haft möjlighet att bedriva någon annan tillsyn än att besluta om fastställande av utsläpp för 2005 i 11 fall. Verket hoppas dock att under kommande år kunna lägga ner betydligt mer resurser på tillsyn av systemet eftersom det enligt verkets uppfattning är nödvändigt för att kunna åstadkomma effektivitet i och trovärdighet för systemet. Verket räknar därför med att under det närmaste året införa ett effektivt IT-stöd för tillsynsarbetet.

## 5 Registerfrågor

### 5.1 Uppföljning av erfarenhetsrapport från 2005

I kapitlet om register i den förra erfarenhetsrapporten uppmärksammades ett antal problem.

- Bristfällig kommunikation mellan medlemsländer och kommissionen avseende register
- Bristande insikt i att förändringar i SUS tar tid på grund av omprogrammering
- Mer personal hos Energimyndigheten som jobbar med registret.

Kommunikationen mellan kommissionen och medlemsstaterna gällande register har sedan föregående erfarenhetsrapport förbättrats avsevärt. Nu möts registeradministratörer och kommissionen regelbundet och det har även upprättats ett extranät för elektronisk kommunikation.

Respekten för att förändringar i registersystemen tar tid har ökat. Detta märktes framförallt under processen för att ta fram en förändring av registerförordningen där registeradministratörer användes som experter i processen. Kritiken i förra rapporten rörde främst de delar som inte längre ingår i SUS. Det vill säga elektronisk ansökan om tilldelning och tillstånd.

Energimyndigheten har nu en grupp på fem personer som arbetar med SUS utöver de IT-konsulter som används.

### 5.2 Internationella registersamarbeten

#### 5.2.1 Greta

Greta är inte bara namnet på den mjukvara som Energimyndigheten använder som grund i SUS utan även namnet på den sammanslutning av länder som köper mjukvaran på licens av Defra (UK). Gruppen samarbetar både med frågor om hur mjukvaran ska utvecklas samt i frågor och tolkningar av registerförordningen och FN beslut (COP/MOP) med inverkan på register. Under 2006 har en arbetsgrupp under Greta arbetat med att ta fram en specifikation över vilka funktionaliteter som måste utvecklas till Greta för att mjukvaran ska vara förenlig med "Data Exchange Standards for registry Systems under the Kyoto Protocol <sup>3</sup> (DES)". Flera Greländer har också informellt samarbetat i tolkning och input till processen för en

---

<sup>3</sup> Den tekniska specifikationen innehåller fullständig information om hur utbyte av data mellan registersystem ska ske. Specifikationen är baserad på funktionsbeskrivningen för datautbytet och definierar vilken data som skickas av vem och hur.

uppdaterad registerförordning. Den uppdaterade registerförordningen godkändes av Klimatförändringskommittén i april 2007.

### 5.2.2 EU

Kommissionen har bildat en informell grupp för registeradministratörer inom EU. I gruppen finns alla medlemsstater representerade. Gruppen arbetar med frågor om gemensamma procedurer och förfaringsätt samt fungerar som ett forum för erfarenhetsutbyte. Forumet fungerar bra och har bidragit med sin expertis i förändringen av registerförordningen.

### 5.2.3 FN (UNFCCC)

I enlighet med FN beslut har FNs klimatsekretariat sammankallat alla registeradministratörer till ett s.k. Registry Systems Administrators forum (RSA-forum). Primärt har forumet handlat om processen för att få alla register officiellt testade mot den oberoende transaktionsförteckningen (ITL). Uppkopplingen av Svenskt Utsläppsrättssystem (SUS), vilket är det svenska nationella registret, mot ITL är en förutsättning för att Sverige ska kunna delta i de flexibla mekanismerna under kyotoprotokollet och EU:s system för handel med utsläppsrätter. Forumet har tillsatt tre arbetsgrupper: Change Management, Reconciliation och Independent assessment. Arbetsgrupperna har till uppgift att ta fram gemensamma procedurer och förfaringsätt inom respektive område.

## 5.3 Utveckling och förvaltning av register

Utvecklingen av Svenskt Utsläppsrättssystem (SUS) har under 2006 och 2007 fortsatt. Delmålen för utvecklingen har varit övergång till Data Exchange Standards (DES) v1.0 under våren 2006, tilldelningen för 2008-2012 samt förberedelser för övergång till uppkoppling mot ITL. Uppkopplingen av SUS mot ITL kommer att föregås av tester under sommaren 2007. Den faktiska uppkopplingen mot ITL kommer att ske under hösten 2007.

Övergången till DES v1.0 innebar i princip inte någon ytterligare utveckling av mjukvaran utan var ett officiellt test mellan det svenska nationella registret och gemenskapens oberoende transaktionsförteckning (CITL). Testerna gick bra och bekräftade att SUS klarade av datakommunikationskraven som krävs för uppkoppling mot CITL.

Utvecklingen av SUS för att klara elektroniska ansökningar om tilldelning för perioden 2008-2012 skedde i två etapper. Den första innehöll funktionsförändringar av systemet och den andra uppdaterade elektroniska blanketter i enlighet med de nya krav på data som krävdes i och med nya tilldelningsprinciper. Antalet ansökningar om tilldelning i SUS ökade markant för perioden 2008-2012 jämfört med 2005-2007. Det kan dock konstateras att förfarandet med elektroniska ansökningar hade mindre vinster än förväntat. För de verksamhetsutövare som redan för perioden 2005-2007 sökt tilldelning elektroniskt fanns det en möjlighet att kopiera de data som var identiska i tilldelningsansökningen för 2008-2012. Vad gäller administra-

tiv besparing för myndigheterna var denna ringa. Förklaringen till att systemet inte användes som administrativt- och beredningsstöd ligger i svårigheten att samordna arbetet mellan två myndigheter och samtidigt upprätthålla de regler som finns för diarieföring på respektive myndighet.

Bedömningen av investeringen i SUS för tilldelningsansökningar 2008–2012 för-ringar dock inte användandet av SUS för tilldelningsansökningarna för 2005–2007. Under 2004 fanns det fler orsaker att utveckla SUS till att hantera elektroniska ansökningar om tilldelning. Dessa inkluderade bland annat bristen på funktion för att ”ladda” det nationella registret med data för att klara av utfärdandet och fördel-ningen av utsläppsrätter.

Under februari 2007 lanserades en ny version av SUS. Arbetet med den nya ver-sionen företogs under hösten 2006 och början av 2007. Energimyndigheten valde att uppdatera SUS för att korrigera brister i användarvänligheten, renodla systemet samt för att klara av övergången när registren i EU:s system för handel med ut-släppsrätter ska kopplas samman med FN:s registersystem ITL under Kyotoproto-kollet. De största förändringarna var:

- Elektronisk ansökan om tilldelning är borttagen
- Elektronisk ansökan om tillstånd är borttagen
- SUS är helt på engelska
- Ny funktion för uppdatering av konton
- Ny typ av behörighet med möjlighet att godkänna föreslagna transaktioner
- Enhetlig layout i hela systemet

Övergången till ett SUS helt på engelska bedömdes som nödvändig för att inte arbetet med översättningen skulle riskera övergången till ITL. Energimyndigheten har för avsikt att efter uppkopplingen mot ITL erbjuda SUS på svenska igen.

Den nya versionen har fungerat bra och generellt fått ett positivt bemötande från användare. Ett begränsat antal användare har klagat på att SUS nu bara finns på engelska. Energimyndigheten har försökt avhjälpa detta bland annat genom att erbjuda en manual på svenska.

Efter uppdateringen är SUS renodlat och innehåller i princip bara de funktioner som registerförordningen och FNs DES ställer på ett register inom EU ETS samt på ett nationellt register.

### **5.3.1 Identifierade problem**

Registersystemet kan till stor del jämföras med internetbanker. Trovärdighet, rik-tighet och tillgänglighet är nyckelord för registret. I samband med att lagstiftning och regler för systemen förändras måste systemens mjukvara uppdateras. Det är viktigt att det finns tillräckligt med tid för implementering av ny lagstiftning och nya regler för att inte kvaliteten i utvecklingen ska bli lidande. Under 2007 ligger fokus för registerutvecklingen på uppkopplingen mot ITL. Processen för uppkopp-

lingen förutsätter att klimatsekretariatet hos FN har en god och transparent process och planering av uppkopplingen.

### 5.3.2 Förslag till förändringar

Energimyndigheten och Naturvårdsverket bedömer att det i dagsläget inte är meningsfullt att lämna förslag till registerrelaterade förändringar i tilldelningsprocessen för perioden efter 2008–2012 eftersom det är så lång tid till dess att processen startar. Det är också oklart huruvida samma ansökningsförfarande kommer tillämpas. För de nya deltagare vilka under perioden 2008–2012 kan ansöka om tilldelning av utsläppsrätter från reserven kommer bara ansökning via pappersblanketter att erbjudas. Det ringa antalet anläggningar och därmed ansökningar motiverar ingen rekommendation till ett nytt elektroniskt system för ansökningar.

## 5.4 Sekretessfrågor

I registret omfattas uppgift om kontoställning eller uppgift som bidrar till att kontoställning avslöjas av sekretess. Under 2006 och 2007 har antalet förfrågningar om uppgifter från registret ökat markant. Trots att de som önskar uppgifterna sällan specifikt vill ha uppgift om ställning på konton så har uppgifterna till och från bedömts som sekretessbelagda av Energimyndigheten.

Uppgifter från det nationella registret bör hanteras med stor försiktighet för att säkerhetsställa förtroendet för såväl handelssystemet som registret. Handelssystemet är fortfarande inne i en begynnelsefas och i ett längre perspektiv kan man inte förutse tänkbara scenarier eller förutsättningar för nya möjliga aktörer samt etablering av nya verksamheter kopplat till systemet. Med andra ord kan man inte utesluta att de uppgifter som inte direkt berör kontoställningar vid ett utlämnande kan hindra aktörer från att verka i systemet på längre sikt. Det är viktigt att nya aktörer kan bedriva verksamhet med affärsmässiga syften.

Det är viktigt att kontoinnehavare har förtroende för Energimyndigheten som kon- toföringsmyndighet. Till följd av att affärer görs mellan ett stort antal länder bör Sverige sträva efter att bibehålla ett gott förtroende inför övriga länder inom han- delssystemet. En ny marknad behöver tid för en god och väl fungerande etablering.

I skrivande stund ligger ett överklagat sekretessbeslut som myndigheten fattat hos kammarrätten. Ärendet rör en begäran om utlämnande av uppgifter om frivillig annullering i SUS. Uppgifter bidrar i sig inte till kontoställningen för enskild kon- tohavare men kan i kombination med annat användas. Energimyndigheten ser frå- gan som principiellt viktig för att veta hur långt sekretessen sträcker sig. Beroende på utslag i kammarrätten bedömer Energimyndigheten och Naturvårdsverket att det kan finnas anledning att återkomma med förslag på förändring av lagstiftningen vid senare tillfälle och utanför föreliggande uppdrag.

## 6 Övriga förslag till förändring av lagstiftningen

### 6.1 Sammanräkning av produktionskapacitet

Enligt 17 § handelsförordningen ska produktionskapaciteterna från olika verksamheter inom samma sektor enligt 2 kap 2 § handelslagen på en och samma anläggning eller plats räknas samman.

När det gäller förbränningsverksamhet gör formuleringen i paragrafen det oklart hur detta ska tolkas. Även om det inte framgår av 17 § handelsförordningen vad som avses med sektor är det troligt att det är kategorin "förbränningsanläggning" som avses. (2 kap 1 § 1 st 1p handelslagen) Vad som utgör förbränningsanläggning framgår av § 14 i handelsförordningen, dvs alla anläggningar där förbränning sker och som har en installerad kapacitet > 20 MW och opt-in-anläggningar. Regeln om sammanräkning bör då tolkas så att produktionskapaciteterna hos samtliga förbränningsanläggningar över 20 MW och opt-in-anläggningar ska räknas samman. Eftersom samtliga dessa enheter redan omfattas av handelslagen, och därmed är att betrakta som tillståndspliktiga anläggningar i lagens mening, saknar sammanräkningen egentlig betydelse. Det finns inga hinder i handelslagen mot att det finns flera anläggningar på samma plats.

Avsikten med sammanräkningsregeln torde snarare vara att produktionskapaciteterna hos samtliga enheter oavsett storlek ska räknas samman och om summan är större än 20 MW ska enheterna tillsammans utgöra en förbränningsanläggning i handelslagens mening. Det är så som regeln hittills har tillämpats.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten anser att regeln om sammanräkning bör förtydligas. Om begreppet sektor ska användas bör det definieras till exempel genom hänvisning till 2 kap § 2 handelslagen och användning av det definierade begreppet förbränningsanläggning som sektor bör undvikas.

### 6.2 Undantag för avfall

Förbränning av hushållsavfall eller farligt avfall omfattas inte av handelsdirektivet. I 14 § 4 st handelsförordningen uttrycks undantaget enligt följande:

*Med en förbränningsanläggning avses inte en enhet med stationär teknisk utrustning i vilken förbränning sker och som omfattas av tillstånd enligt miljöbalken, eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, att förbränna hushållsavfall eller farligt avfall. Med hushållsavfall och farligt avfall avses detsamma som i 15 kap. 2 § miljöbalken och i avfallsförordningen (2001:1063). Förordning (2006:645).*

Här kan antas att med ”stationär teknisk utrustning” avses samma sak som ”fast teknisk enhet” i definitionen av anläggning i 1:2 handelslagen. Eftersom en ”anläggning” enligt definitionen endast omfattar fasta tekniska enheter behöver detta inte upprepas. Uttrycket ”stationär teknisk utrustning” bör därför tas bort.

Formuleringen av undantaget för hushållsavfall och farligt avfall förbättrades betydligt vid ändringen av handelsförordningen (SFS 2006:645). Naturvårdsverket och Energimyndigheten anser dock att ytterligare förtydligande kan göras, t ex enligt nedan.

*I förbränningsanläggning ingår inte utrustning för vilka det finns tillstånd enligt miljöbalken, eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken, att förbränna hushållsavfall eller farligt avfall. Med hushållsavfall och farligt avfall avses det samma som i 15 kap. 2 § miljöbalken och i avfallsförordningen (2001:1063). Förordning (2006:645).*

## 6.3 Definition av opt-in-anläggningar

Medlemsstaterna har enligt artikel 24 i handelsdirektivet möjlighet att tillämpa handel med utsläppsrätter även med anläggningar som har en produktionskapacitet under de gränser som anges i bilaga 1 till direktivet (opt-in). Sverige har utnyttjat denna möjlighet för små förbränningsanläggningar.

Sveriges opt-in omfattar enligt 14 § handelsförordningen anläggningar

- 1. i vilken förbränning sker, oavsett vilket bränsle som används, för produktion av hetvatten eller varmvatten och som har en installerad tillförd effekt under 20 megawatt,*
- 2. som är ansluten för leverans till ett fjärrvärmenät med en sammanlagd installerad tillförd effekt över 20 megawatt, och*
- 3. är godkänd av Europeiska kommissionen enligt artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG.*

”För produktion av” kan tolkas på olika sätt. I åtminstone ett fall har det av länsstyrelsen tolkats som att syftet ska vara produktion av varm - eller hetvatten för leverans till nätet vilket ledde till att länsstyrelsen beslutade att en ångcentral vid en industri och som levererar överskottet av ånga till ett fjärrvärmenät inte omfattas av handelslagen. På grund av att Naturvårdsverket saknar möjlighet att överklaga tillståndsbeslut har länsstyrelsens bedömning inte prövats i högre instans.

Det väsentliga i definitionen av opt-in torde vara att värme från anläggningen kan levereras till ett fjärrvärmenät. Punkterna 1 och 2 i definitionen i 14 § handelsförordningen skulle därför kunna slås ihop enligt följande.



*Med förbränningsanläggning avses även en anläggning*

*1. i vilken förbränning sker och som har en installerad tillförd effekt mindre än 20 MW och som är ansluten för leverans till ett fjärrvärmenät med en sammanlagd installerad tillförd effekt över 20 megawatt, och*

*2, är godkänd av Europeiska kommissionen enligt artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG.*

## 6.4 Definition av ny deltagare

För att en utvidgning av verksamhet ska kunna betraktas som ny deltagare krävs enligt 8 § 2 st. handelsförordningen att utvidgningen kan påverka utsläppen. Vad som avses med påverka utsläppen anges inte. Naturvårdsverket och Energimyndigheten utgår här ifrån att det som avses är ökning av utsläpp av fossil koldioxid. Stycket borde därför formuleras om enligt följande. Den föreslagna ändringen är understruken.

*Med utvidgning av anläggningen avses ökning av installerad produktionskapacitet till följd av teknisk förändring eller utbyggnad av anläggningen eller därmed direkt förknippad verksamhet som är tekniskt sett knuten till verksamheten i anläggningen och som kan leda till ökade utsläpp av fossil koldioxid.*

## 6.5 Utfärdande av utsläppsrätter om tillstånd återkallats

Utsläppsrätter får enligt 4 kap 3 § 3 st handelslagen inte utfärdas om ett tillstånd återkallats enligt 2 kap 10 § handelslagen. Genom lag ( 2006:643) infördes en ny grund för återkallande av tillstånd, nämligen om ett tillstånd ersätts med ett annat tillstånd. Enligt lagrådsremissen "Utvecklad utsläppshandel för minskad klimatpåverkan", sid 61, som föregick lagändringen, skulle bestämmelsen om att utsläppsrätter inte får utfärdas om tillstånd återkallats inte vara tillämplig när tillståndet återkallats på grund av att det ersatts med ett annat tillstånd vilket förefaller rimligt. Detta återspeglas dock inte i lagtexten.

4 kap 3 § 3 st handelslagen bör därför kompletteras enligt följande.

*Utsläppsrätter skall utfärdas för varje år i handelsperioden. Utsläppsrätter får dock inte utfärdas om tillstånd till utsläpp av koldioxid återlämnats eller återkallats enligt 2 kap. 10 §. p 1-3*

## 6.6 Innebörden i 3 kap 4 § 1 st. handelslagen

Enligt 3 kap 4 § 1 st Handelslagen ska utsläpp av koldioxid som görs med stöd av lagen täckas av sådana utsläppsrätter som avses i 3 kap lagen.

Innebörden i detta stycke är oklar eftersom 3 kap 4 § handelslagen enligt rubriken handlar om tilldelning av utsläppsrätter. Att en verksamhetsutövare den 30 april ska överlämna utsläppsrätter motsvarande utsläppen året innan framgår av 6 kap 1 § handelslagen. .

Naturvårdsverket och Energimyndigheten föreslår att stycket tas bort.

## 7 Administrativa kostnader

EU:s system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser ska enligt handelsdirektivet bidra till att på ett kostnadseffektivt sätt uppnå unionens åtagen enligt Kyoto-protokollet. Trots detta är de administrativa kostnaderna för både företag och myndigheter omfattande. För många anläggningar med små eller inga utsläpp är detta särskilt påtagligt. Det finns ännu ingen mer omfattande analys av hur stora kostnaderna är men det pågår en sådan utredning vars resultat väntas under hösten 2007. En stor del av kostnaderna gäller övervakning och verifiering. Som tidigare nämnts har detta beaktats i samband med den nyss avslutade revideringen av kommissionens riktlinjer för övervakning och rapportering genom att förenklingar införts för anläggningar med utsläpp mindre än 25 000 kr per år.

På regeringens uppdrag mäter Nutek de administrativa kostnaderna för företag att efterleva regelverk. Miljöområdet har mätts (Nuteks rapport R 2006:01). I denna mätning ingår lagen om handel med utsläppsrätter. De administrativa kostnaderna ska enligt regeringens mål minska med 25 % till år 2010. Naturvårdsverket och Energimyndigheten avser ta tillvara denna mätning och utifrån denna identifiera möjliga förenklingsåtgärder. Myndigheterna har fått egna uppdrag i samma syfte i respektive myndighets regleringsbrev.

