



Handel med utsläppsrätter – uppgifter och organisation



MISSIV

DATUM
2002-10-30
ERT DATUM
2002-06-18

DIARIENR
2002/265-5
ER BETECKNING
N2001:08/U-5

FlexMex2-utredningen
103 33 STOCKHOLM

Handel med utsläppsrätter – uppgifter och organisation

FlexMex2-utredningen (N2001:08) har gett Statskontoret i uppdrag att analysera vissa organisationsfrågor avseende ett system för handel med utsläppsrätter.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten ”Handel med utsläppsrätter – uppgifter och organisation”.

Utgångspunkten är det förslag till direktiv avseende ett system för handel med utsläppsrätter som kommissionen lade fram hösten 2001 (KOM (2001) 581). Statskontoret har analyserat de organisatoriska konsekvenserna av förslaget. I rapporten beskriver Statskontoret de arbetsuppgifter som behöver utföras om förslaget genomförs, samt föreslår vilka myndigheter eller andra organisationer som bör utföra dem. Statskontoret lämnar också förslag till sanktioner som behövs i systemet, samt gör en översiktlig genomgång av kostnaderna för att administrera det.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, byrådirektör Anna Björklöf och organisationsdirektör Michael Borchers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Michael Borchers

Innehåll

1	Uppdraget	4
2	Statskontorets utgångspunkter och avgränsningar	4
3	Genomförande av uppdraget	5
4	Arbetsuppgifter i ett system för handel med utsläppsrätter	6
	4.1 ”Planprocessen”	6
	4.2 ”Tillståndsprocessen”	9
	4.3 Möjligheter till samordning	11
	4.4 Information till allmänheten	12
	4.5 Vem ska göra vad – förslagen i sammandrag	12
	4.6 Är alternativet en särskild myndighet?	13
5	Register över utsläppsrätter	14
6	Sanktioner	17
	6.1 Sanktioner i direktivet	17
	6.2 Förslag till svenska sanktioner	19
7	Kostnader och finansiering	21
	7.1 Myndigheternas administration	22
	7.2 Myndigheternas information	23
	7.3 Register	23
	7.4 Kontroll	23

Bilaga 1 Uppdraget

1 Uppdraget

På uppdrag av FlexMex2-utredningen (N 2001:08) har Statskontoret analyserat vissa frågor kring organisationen av ett system för handel med utsläppsrätter (se bilaga 1).

Uppdragets utgångspunkt är kommissionens förslag till direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgas.¹ Statskontoret ska identifiera vilka arbetsuppgifter som behöver utföras om förslaget genomförs, samt föreslå vilken eller vilka organisationer som bör utföra dem. I uppdraget ingår också att bedöma Sveriges kostnader för att administrera systemet och hur de ska finansieras. Dessutom ska Statskontoret analysera hur de sanktioner som behövs för systemet bör utformas.

2 Statskontorets utgångspunkter och avgränsningar

Kommissionens förslag till direktiv

Kommissionens förslag till direktiv presenterades hösten 2001. Vid beredningen har sedan en rad förslag till ändringar lämnats av medlemsstaterna och Europaparlamentet. Under vårt arbete har vi försökt ta del av förslagen för att se om de påverkar vårt uppdrag.

Så vitt vi har kunnat upptäcka så har det till mitten av oktober 2002 inte föreslagits några förändringar som på ett avgörande sätt ändrar förutsättningarna för uppdraget. Det bör dock påpekas att direktivet ännu inte var beslutat när uppdraget slutfördes.²

Principer snarare än detaljer

I direktivet beskrivs i stora drag de arbetsuppgifter som behöver utföras inom ramen för ett system för handel med utsläppsrätter. På vissa punkter anges ganska detaljerat hur det ska ske, medan det i andra fall är upp till de enskilda medlemsstaterna att bestämma ("Medlemsstaterna skall se till...").

Statskontorets ambition har varit att beskriva de olika arbetsuppgifterna så konkret som möjligt, utan att för den skull ange i detalj hur de praktiskt ska genomföras av olika organisationer. Det ligger således utanför uppdragets ram att utforma t.ex. instruktioner till myndigheter.

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgas inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, KOM(2001) 581. Enligt förslaget ska systemet i vart fall till att börja med endast gälla för utsläpp av koldioxid. Här använder vi dock förslaget generella beteckning och skriver genomgående "växthusgaser".

² Trots att det fortfarande bara finns ett förslag till direktiv så använder vi här begreppet "direktivet" när vi hänvisar till det.

När det gäller sanktionerna slås en del av dem fast tydligt i direktivet. Andra sanktioner ska utformas av de enskilda medlemsstaterna. Här har vi pekat på principer snarare än att försöka ange t.ex. storleken på en sanktionsavgift eller när en uppgift ska anses vara försenad.

Att med någon precision identifiera och beräkna de olika kostnaderna för att administrera systemet är omöjligt på det här stadiet. I den mån vi anger några siffror så har de karaktären av grova uppskattningar.

Försök utnyttja befintliga organisationer och regler

I direktivet anges på flera ställen att en ”behörig” myndighet i medlemsstaten ska utföra vissa uppgifter. För övrigt sägs inte hur uppgifterna ska organiseras. I uppdraget till Statskontoret ingår att bedöma om uppgifterna behöver utföras av myndigheter, om det i så fall bör vara en eller flera myndigheter och om det ska vara befintliga eller nya myndigheter.

Vi diskuterar de frågorna förutsättningslöst. Statskontorets allmänna utgångspunkt är att verksamheten ska organiseras och bedrivas på ett kostnadseffektivt och rationellt sätt.

Myndighetsutövning bör i första hand bedrivas av myndigheter, liksom vissa andra uppgifter som kan karaktäriseras som statlig kärnverksamhet. Där sådana skäl saknas kan det vara lämpligare att andra organisationer utför uppgifterna.

Så långt det är rimligt och praktiskt möjligt bör uppgifterna utföras av befintliga myndigheter och organisationer. Det krävs starka och tydliga skäl för att motivera att nya myndigheter skapas.

Liknande utgångspunkter gäller för regelverket och sanktionerna. Om det går att anpassa och tillämpa befintliga regler och sanktioner så är det bättre än att skapa helt nya.

3 Genomförandet av uppdraget

I enlighet med uppdraget har arbetet utförts efter samråd med Naturvårdsverket. Vi har dessutom diskuterat frågorna med och hämtat uppgifter från andra myndigheter och organisationer i och utanför Sverige.

Uppdraget har varit att identifiera olika arbetsuppgifter, analysera de organisatoriska förutsättningarna och konsekvenserna samt föreslå vilka organisationer som bör utföra uppgifterna. Statskontoret har dock inte ställt några konkreta frågor om de olika organisationernas synpunkter på förslagen eller begärt att de ska ta ställning till dem.

Rapporten har skrivits av Michael Borchers (projektledare) och Anna Björklöf. Arbetet har genomförts under september och oktober 2002.

4 Arbetsuppgifter i ett system för handel med utsläppsrätter

Vi har valt att beskriva de uppgifter som behöver utföras enligt direktivet som två skilda processer – ”planprocessen” och ”tillståndsprocessen”. Det kan dock finnas goda skäl att i praktiken försöka samordna åtminstone delar av dem. Vi återkommer strax till den frågan.

Men låt oss börja med att se på vilka uppgifter som behöver utföras – och vilka organisationer som lämpligen bör göra det – inom ramen för de två processerna.

4.1 ”Planprocessen”

Det vi har kallat för planprocessen kan delas upp i tre delar.

Göra nationella fördelningsplaner

Varje medlemsstat ska göra en nationell plan över det totala antalet utsläppsrätter som den avser att fördela under den kommande perioden (artikel 9). Den första perioden är åren 2005 till 2007. Från år 2008 är perioderna fem år långa.

I planen ska också anges hur medlemsstaten tänker genomföra själva fördelningen av utsläppsrätterna mellan de olika verksamhetsutövarna. I direktivet anges att utsläppsrätterna ska fördelas gratis under den första perioden.³ Till den följande perioden ska kommissionen senare fastställa en harmoniserad fördelningsmetod (artikel 10).

Den första nationella fördelningsplanen ska offentliggöras samt anmälas till kommissionen och de andra medlemsstaterna senast den 31 mars 2004. Därefter ska den granskas av en kommitté, som ska kontrollera att medlemsstaterna har använt sig av ”objektiva och öppna kriterier” och att de tänker tillämpa den angivna metoden för att fördela utsläppsrätterna. Om kommissionen inte har avvisat planen inom tre månader kan medlemsstaten fatta beslut om planen och gå vidare till nästa steg i planprocessen.

Det är medlemsstaten – dvs. regeringen – som ska anmäla och offentliggöra planen. För att ta fram den behövs troligen bl.a. information om hur stora utsläppen har varit tidigare vid de olika anläggningarna, och hur stora de förväntas bli framöver. Dessutom behövs information om vilka åtgärder som har gjorts för att minska utsläppen, samt om de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för ytterligare åtgärder. En viktig bedömning som måste göras är hur de totala utsläppen ska fördelas mellan de verksamheter som ska ingå i handelssystemet respektive de som inte ska det.

³ Förslag har framförts om att fördela alla eller en andel av utsläppsrätterna genom auktion. Främst är det Sverige som har drivit den linjen.

För att ta fram den informationen behövs bl.a. kompetens om olika typer av anläggningar och statistiska data över utsläpp. De verksamhetsområden som omfattas enligt direktivet är delar av energisektorn samt av järn-, mineral- och pappersindustrin.

Vi föreslår att regeringen ger ett gemensamt uppdrag till Statens energimyndighet, Naturvårdsverket och Statistiska centralbyrån att ta fram det underlag som behövs för att göra den nationella fördelningsplanen för perioden 2005 till 2007. Det kan dessutom vara lämpligt att uppdra åt FlexMex2-utredningen att samordna arbetet. Enligt sitt direktiv ska utredningen pågå till och med år 2004. Genom ett tilläggsdirektiv om att utredningen ska samordna arbetet kan man utnyttja den kompetens och överblick som har byggts upp under dess arbete hittills.

Utöver den information som myndigheterna redan har tillgång till kommer de troligen att behöva aktuella data och information från de olika anläggningarna, från branschorganisationer, experter etc. Vi utgår från att verksamhetsutövarna är villiga att frivilligt bidra med den information som myndigheterna behöver, förutsatt att de kan garanteras sekretess för känsliga uppgifter. Vi föreslår således inte några sanktioner för att de ska tvingas lämna ifrån sig uppgifterna. Det kan förstås inte uteslutas att någon vägrar att bidra med information. Men här handlar det ju om att bedöma de samlade utsläppen, och då behövs knappast detaljerade uppgifter från varje enskild anläggning.

Ett alternativ är att samla in uppgifterna i samband med verksamhetsutövarnas ansökningar om tillstånd för att släppa ut växthusgaser (se avsnitt 4.3). Den som inte lämnar uppgifterna då riskerar ju att bli utan tillstånd för verksamheten, vilket skulle vara en kraftfull sanktion.

Fördela och utfärda utsläppsrätter

När kommissionen har godkänt den nationella fördelningsplanen, dvs. tidigast den 1 juli 2004, kan regeringen besluta om den. Planen ligger sedan till grund för fördelningen av utsläppsrätter till de olika verksamhetsutövarna (artikel 11). Arbetet med fördelningen ska vara klart senast den 1 oktober 2004, då regeringen ska besluta om den. Det är lämpligt att i det beslutet ange hur stora andelar av det totala antalet utsläppsrätter som ska fördelas under de olika åren.

Vi konstaterar att det kommer att bli ont om tid för att fördela utsläppsrätterna, särskilt som också allmänhetens synpunkter på den nationella fördelningsplanen ska hämtas in och "tas vederbörlig hänsyn till" vid beslutet om den.⁴ Dessutom bör det finnas tid för de enskilda verksamhetsutövarna att få beslutet prövat, om de anser sig missgynnade vid fördelningen. Möjligen kan den prövningen ske efter att planen har beslutats. Förutsättningen är att inte alla utsläppsrätter redan har fördelats, för då går det inte att öka på

⁴ Det finns skäl att i god tid fundera över formerna för att hämta in och beakta allmänhetens synpunkter, men vi har inte här fördjupat oss i den frågan. En möjlighet kan vara att låta allmänheten framföra sina synpunkter via Internet.

tilldelningen till den verksamhetsutövare som får rätt vid en prövning. Att göra om hela fördelningen blir ju i praktiken omöjligt.

En förutsättning för att klara uppgiften är hur som helst att den metod och de kriterier som ska användas för fördelningen utvecklas i god tid och utformas så att den blir lätt att använda praktiskt.

Av samma skäl borde det underlätta att låta samma myndigheter som tar fram den nationella fördelningsplanen svara för fördelningen av utsläppsrätterna. Den kunskap som byggs upp när den nationella planen görs kan då tas tillvara. Vi föreslår därför att Statens energimyndighet och Naturvårdsverket får till uppgift att fördela utsläppsrätterna mellan verksamhetsutövarna inom energi- respektive industrisektorerna. Möjligen kan det också här vara lämpligt att låta FlexMex2-utredningen samordna arbetet. Däremot ser vi i sammanhanget ingen roll för Statistiska centralbyrån.

När fördelningen av utsläppsrätterna är klar ska de överlämnas till verksamhetsutövarna. Senast den 28 februari varje år ska en andel av det totala antalet utsläppsrätter för den aktuella perioden överlämnas, och det ska göras av ”den behöriga myndigheten”. Rent praktiskt kan det ske genom att myndigheten sätter in utsläppsrätterna på respektive verksamhetsutövarns konto i det register som ska föras (se kapitel 5). I samband med det bör verksamhetsutövarna få besked om att de disponerar utsläppsrätterna.

Själva överföringen är en rent administrativ fråga, som bara handlar om att verkställa de beslut som redan är fattade. Om det finns en bra rutin för att göra det så spelar det ingen roll vilken myndighet som gör det, förutsatt att den har tillräcklig administrativ kapacitet. Vi ser inget skäl för att utse en särskild behörig myndighet för att föra över utsläppsrätterna, utan anser att Naturvårdsverket bör kunna sköta den uppgiften.

Övervaka, kontrollera och annullera

Verksamhetsutövarna ska själva övervaka de faktiska utsläppen, och i slutet av varje år rapportera dem till ”den behöriga myndigheten” (artikel 14). Det ska ske enligt riktlinjer som kommissionen ska anta. Rapporter som lämnas ska kontrolleras enligt bestämda kriterier (artikel 15). De ”behöriga myndigheterna” ska underrättas om att rapporterna har kontrollerats.

Senast den 31 mars varje år ska verksamhetsutövaren för varje anläggning överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under det gångna året.

Kraven på övervakning, kontroll och rapportering liknar det system som redan gäller för andra utsläpp från anläggningar som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Det bör alltså vara enkelt att tillämpa de befintliga rutinerna.

Vi föreslår således att verksamhetsutövarna låter en ackrediterad miljökontrollant granska rapporterna över utsläpp enligt de instruktioner som finns i en bilaga till direktivet. Där anges också minimikraven på kontrollörernas

kompetens. De kraven ska tillämpas när SWEDAC ackrediterar de kontrollanter som verksamhetsutövarna kan anlita för kontrollen av de årliga utsläppen.

I direktivet nämns inget om tillsyn utöver den oberoende kontrollen av verksamhetsutövarnas rapporter om sina utsläpp. Om det finns skäl för ytterligare tillsyn så bör den ske på samma sätt som och samordnas med tillsynen över andra utsläpp från de aktuella anläggningarna, dvs. av länsstyrelsen med stöd av Naturvårdsverket.

Vi föreslår att rapporteringen till myndigheterna sker på motsvarande sätt som för andra utsläpp.⁵ Verksamhetsutövarnas rapporter ska verifieras genom att intyg från de oberoende kontrollanterna skickas till Naturvårdsverket i samband med att utsläppen rapporteras.

Sedan Naturvårdsverket har godkänt rapporterna ska verket annullera det antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen. Det kan ske genom att verket ”tar ut” utsläppsrätterna från verksamhetsutövarnas konton och därefter annullerar dem. Innan det sker bör verksamhetsutövaren underrättas för att kunna kontrollera att ett korrekt antal utsläppsrätter annulleras. De annullerade utsläppsrätterna bör sparas för att kunna kontrolleras i efterhand.

4.2 ”Tillståndsprocessen”

Enligt direktivet får inga anläggningar som omfattas av direktivet släppa ut växthusgaser efter den 1 januari 2005 utan att ha tillstånd (artikel 4). Tillståndet ska utfärdas av ”en behörig myndighet”.

Information

De aktuella verksamhetsutövarna bör i god tid informeras om att de måste söka tillstånd samt när och hur det ska göras. Direktivet anger vad en ansökan ska innehålla (artikel 5).

Vi föreslår att Naturvårdsverket får ansvaret för att ta fram och sprida informationen. Om det finns praktiska skäl kan informationen till energisektorn skötas av Statens energimyndighet. Informationen bör utformas och spridas i samråd med berörda branschorganisationer.

Tillstånd för utsläpp

Miljöbalkens regler och rutiner för ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet bör i princip kunna tillämpas också på det här området. På så sätt skapas också förutsättningar för att samordna tillståndsansökan för och tillsyn över olika typer av utsläpp, vilket bör vara rationellt för såväl verksamhetsutövarna som myndigheterna.

⁵ Länsstyrelserna och Naturvårdsverket driver redan en databas (EMIR) dit olika utsläpp rapporteras, och har rutiner för hur det ska gå till. Databasen bör anpassas så att den kan användas också på det här området.

Så vitt Statskontoret kan bedöma så är samtliga verksamhetskategorier som enligt direktivet ska ingå i systemet tillståndspliktiga enligt miljöbalken.⁶ Enligt miljöbalken ska tillstånd för vissa anläggningar sökas hos miljödomstol (prövningsnivå A) och för andra hos länsstyrelsen (prövningsnivå B). För vissa anläggningar räcker det att göra en anmälan till den kommunala nämnden (prövningsnivå C). Bland de anläggningar i Sverige som ingår i det föreslagna systemet för handel med utsläppsrätter finns troligen såväl A- som B-anläggningar. Vi vet inte vilka de aktuella anläggningarna är, men i princip kan alltså både miljödomstolarna och länsstyrelserna vara ”behöriga myndigheter” om man ska följa miljöbalkens regler.

I direktivet anges vad tillståndet för utsläpp av växthusgaser ska innehålla (artikel 6). Till skillnad från tillstånd för andra utsläpp så ska tillståndet inte föreskriva några gränsvärden för utsläpp eller andra villkor. Enligt direktivet är det enda kriteriet som ska uppfyllas för att få tillstånd att verksamhetsutövaren är i stånd att övervaka och rapportera utsläppen. Prövningen av ansökningar om tillstånd för att släppa ut växthusgaser borde därför vara betydligt enklare än för andra typer av utsläpp, och ställer inte lika stora krav på juridisk kompetens. Det kan därför vara onödigt att belasta miljödomstolarna med den här sortens ansökningar. En möjlighet kan i stället vara att låta länsstyrelserna pröva också A-anläggningar. Miljödomstolarna skulle i så fall bara kopplas in när länsstyrelsens beslut om tillstånd överklagas till nästa instans.⁷

Tillstånd vid förändring av anläggningarna

Verksamhetsutövarna ska informera ”de behöriga myndigheterna” om sådana planerade förändringar eller utvidgningar av anläggningarna som kan innebära att tillstånden för utsläpp av växthusgaser bör förnyas (artikel 7). Där så är lämpligt ska tillstånden förnyas. Det ska alltid göras när en ny verksamhetsutövare tar över driften.

Vi föreslår att det är Naturvårdsverket som ska informeras vid förändringar. Om ett nytt tillstånd krävs så bör ansökan och prövningen ske på samma sätt som beskrivits tidigare.

Det är inte rimligt att kräva nytt tillstånd för marginella förändringar av en anläggning. Vi föreslår att Naturvårdsverket utfärdar allmänna råd som ger vägledning om vilka förändringar som kräver nytt tillstånd.

⁶ De tillståndspliktiga anläggningarna anges i bilagan till förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

⁷ En sådan förändring ligger i linje med den vision som Miljöbalkskommittén presenterar i sitt delbetänkande Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande (SOU 2002:50). Kommittén anser att ”miljöprövningen (...) bör alltså på sikt ske hos en förvaltningsmyndighet i första instans.” (s 37) Skälet är att ”förvaltningsmyndigheter är bäst lämpade för att så effektivt och flexibelt som möjligt hämta in ett brett beslutsunderlag till grund för bästa möjliga beslut.” (s 37 f) Det gäller inte minst i det här fallet. Det finns goda skäl att tro att länsstyrelserna har bättre förutsättningar än miljödomstolar för att kunna bedöma verksamhetsutövarnas förmåga att övervaka och rapportera utsläppen.

4.3 Möjligheter till samordning

Samordning mellan processerna

I princip kan de två processerna utföras var för sig och vid skilda tidpunkter. Så kommer också att ske i praktiken när väl systemet är i drift under de löpande tre- respektive femårsperioderna.

När tillstånden väl är utdelade första gången blir ju tillståndsprocessen bara aktuell när en ny verksamhetsutövare söker tillstånd, när driften av verksamheten tas över av en ny utövare eller när anläggningar förändras.

Delar av planprocessen kommer däremot att upprepas varje år (utfärdande, registrering och annullering av utsläppsrätter samt övervakning och kontroll av utsläppen). Hela processen kommer att göras om efter den första treårsperioden, och därefter vart femte år.

Det kan ändå finnas skäl att samordna åtminstone delar av de två processerna. Framför allt gäller det inför den inledande treårsperioden, då båda processerna måste genomföras på relativt kort tid i en situation där det saknas utprovade metoder och rutiner.

Vad det handlar om är att utnyttja tillståndsprocessen för att samtidigt samla in det underlag som behövs för att genomföra planprocessen. Om verksamhetsutövarnas ansökningar om tillstånd innehåller uppgifter om hur stora utsläpp de planerar under den kommande perioden så ger det ett bra underlag för den nationella fördelningsplanen och för att fördela utsläppsrätterna mellan de olika verksamhetsutövarna. Alternativet är att samla in de uppgifterna på annat sätt, eller att basera den nationella fördelningsplanen på andra data.

Det finns fördelar med att samordna processerna. En är att det skulle ge ett bra underlag till den nationella fördelningsplanen, en annan att de olika momenten skulle kunna genomföras snabbare. Det skulle dessutom skapa förutsättningar för att fatta besluten om tillstånd samtidigt som utsläppsrätterna utfärdades, och att göra det i god tid innan systemet träder i kraft den 1 januari 2005. För verksamhetsutövarna skulle det vara en fördel.

Problemet med att samordna processerna på det här sättet är att tidsplanen blir mycket pressad. Den nationella fördelningsplanen för perioden 2005 till 2008 ska offentliggöras och anmälas till kommissionen och de andra medlemsstaterna senast den 31 mars 2004. Om myndigheterna ska hinna pröva alla ansökningar om tillstånd, och verksamhetsutövarna dessutom ska ha en möjlighet att få besluten prövade, så måste ansökningarna troligen komma in i mitten av år 2003. Frågan är om det är möjligt att till dess hinna med att skapa det regelverk och den organisation som behövs för att hantera ansökningarna, och för verksamhetsutövarna att utarbeta sina ansökningar.

Samordning med direktiv 96/61EG

I direktivet anges att medlemsstaterna ska samordna villkoren och förfarandena för utfärdande av tillstånd för utsläpp av växthusgaser med de villkor och förfaranden som anges i direktiv 96/61/EG ("IPPC-direktivet") (artikel

8). Om miljöbalkens regler och rutiner tillämpas som vi föreslår så bör den samordningen ske automatiskt.

Samordning mellan myndigheter

Om medlemsstaten utser fler än en ”behörig myndighet” så ska deras verksamhet inom ramen för direktivet samordnas (artikel 18).

Här har vi föreslagit flera olika ”behöriga myndigheter”, vilkas verksamhet alltså ska samordnas. Vi konstaterar att de aktuella myndigheterna redan i dag samarbetar och samordnar sina verksamheter på olika sätt, och utgår från att det kommer att ske också i det här sammanhanget. Om det krävs särskilda åtgärder för att förbättra samordningen bör de vidtas efter hand som behovet uppstår. Vi förutsätter att regeringen noga kommer att följa hur systemet för handel med utsläppsrätter utvecklas och fungerar, och därför kommer att upptäcka eventuella brister i samordningen.

4.4 Information till allmänheten

Direktivet anger hur ”den behöriga myndigheten” ska informera allmänheten. Myndigheten ska se till att beslut om fördelningen av utsläppsrätter görs tillgängliga för allmänheten, liksom verksamhetsutövarnas rapporter om de faktiska utsläppen (artikel 17). Som vi nämnt tidigare ska också den nationella fördelningsplanen göras offentlig (artikel 9), så att allmänhetens synpunkter kan vägas in vid beslutet om fördelning av utsläppsrätterna (artikel 11).

Naturvårdsverket har fått i uppdrag från regeringen att i samverkan med andra myndigheter utveckla och ansvara för en satsning på information kring klimatpåverkan. Uppdraget påbörjades år 2002 och ska pågå i tre år. Den information till allmänheten som anges i direktivet bör kunna ske inom ramen för och samordnas med det uppdraget.

4.5 Vem ska göra vad – förslagen i sammandrag

Här har vi pekat ut en rad aktörer som ska eller föreslås få uppgifter inom ramen för ”planprocessen” respektive ”tillståndprocessen”. Låt oss sammanfatta de olika aktörernas uppgifter.

Naturvårdsverket

- Vara med och ta fram underlag till den nationella fördelningsplanen.
- Delta i arbetet med att fördela utsläppsrätterna.
- Överlämna utsläppsrätterna till verksamhetsutövarna (”behörig myndighet”).
- Ta emot verksamhetsutövarnas rapporter över faktiska utsläpp samt intyg om att de är kontrollerade på ett korrekt sätt (”behörig myndighet”).
- Annullera utsläppsrätterna.

- Ta emot och bedöma information om förändringar av anläggningarna ("behörig myndighet").
- Ansvara för information till verksamhetsutövare och allmänhet ("behörig myndighet").
- Eventuellt ge stöd till länsstyrelsens tillsynsarbete.

Statens energimyndighet

- Vara med och ta fram underlag till den nationella fördelningsplanen.
- Delta i arbetet med att fördela utsläppsrätterna.

Statistiska centralbyrån

- Vara med och ta fram underlag till den nationella fördelningsplanen.

FlexMex2-utredningen

- Samordna arbetet med och ta fram underlag till den nationella fördelningsplanen, samt eventuellt också fördelningen av utsläppsrätterna.

SWEDAC

- Ackreditera kontrollanter enligt kraven i direktivet.

Länsstyrelsen

- Utfärda tillstånd för utsläpp ("behörig myndighet").
- Eventuellt bedriva tillsyn.

Miljödomstolarna

- Eventuellt utfärda tillstånd för "A-anläggningar" ("behörig myndighet").
- Pröva beslut om tilldelning av utsläppsrätter som överklagas av verksamhetsutövarna.

Oberoende ackrediterade kontrollanter

- Kontrollera verksamhetsutövarnas rapporter om faktiska utsläpp.

Verksamhetsutövarna

- Ansöka om tillstånd för utsläpp.
- Rapportera de faktiska utsläppen.
- Anlita oberoende ackrediterade kontrollanter för att kontrollera rapporterna om utsläpp.
- Överlämna utsläppsrätter som motsvarar de faktiska utsläppen (godkännande annullering).

4.6 Är alternativet en särskild myndighet?

Här har vi föreslagit att de myndighetsuppgifter som behöver utföras inom ramen för det föreslagna systemet för handel med utsläppsrätter fördelas på olika befintliga myndigheter. En möjlighet skulle kunna vara att i stället skapa en ny myndighet där många av eller alla uppgifterna samlades. Den skulle t.ex. ensam kunna utses till "behörig myndighet".

Av flera skäl avvisar vi den tanken. Framför allt för att det skulle vara onödigt och ineffektivt.

Så vitt vi kan bedöma så kan samtliga uppgifter som behöver utföras inom ramen för systemet inordnas i befintliga myndigheter på ett naturligt sätt. I stort sett bör de resurser, de rutiner och den kompetens som redan finns kunna utnyttjas, även om det kan krävas vissa förstärkningar. Nästan alla uppgifter utförs på ett liknande sätt för andra verksamheter som är tillståndspliktiga enligt miljöbalken.

De enda helt nya momenten i den löpande verksamheten är den årliga utdelningen respektive annulleringen av utsläppsrätter. Även om det arbetet kan bli ganska omfattande under årets första månader så kan det knappast motivera en ny myndighet. Tillfälliga arbetstoppar är lättare att hantera i stora organisationer, där det finns möjligheter att prioritera vissa brådskande uppgifter. Den möjligheten skulle inte finnas i en särskild myndighet, som under alla omständigheter skulle bli ganska liten. Samma sak gäller förutsättningarna för att utnyttja egen specialistkompetens när behov av sådan uppstår oplanerat.

I samband med att det nya systemet införs, och vid förberedelserna för det, måste en del omfattande uppgifter utföras under relativt kort tid. Efter det återkommer de inte, eller bara med flera års mellanrum. Också det är ett argument emot att skapa en ny myndighet. Tillfälliga uppgifter kan utföras av en tillfällig organisation, t.ex. en kommitté eller en tidsbegränsad förstärkning av resurserna hos befintliga myndigheter. Erfarenheten visar att det tar tid för en ny myndighet att bygga upp kompetens, organisation och rutiner samt skapa effektiva arbetsformer. Att göra det i en situation där arbetsuppgifterna är omfattande och tidsschemat pressat är inte lämpligt.

Det är svårt att på det här stadiet göra annat än överslagsmässiga bedömningar av de resurser som krävs för att utföra de olika myndighetsuppgifterna. Vår bedömning är ändå att den löpande verksamheten knappast kan kräva mer än något tiotal årsarbetskrafter. I en så liten myndighet finns alltid risken att de administrativa och stödjande uppgifterna förbrukar en oproportionellt stor del av de totala resurserna, vilket gör organisationen ineffektiv. Det måste således finnas speciella skäl för att motivera en ny myndighet. Sådana skäl saknas här.

På längre sikt kan situationen ändras. Om systemet för handel med utsläppsrätter utvidgas till fler verksamheter och andra typer av utsläpp så kan myndigheternas uppgifter få en sådan omfattning att de blir svåra att inordna i befintliga myndigheter. I det läget bör frågan om hur verksamheten ska organiseras utredas med utgångspunkt i de nya förutsättningarna.

5 Register över utsläppsrätter

En grundbult i systemet för handel med utsläppsrätter är att det förs ett register över det aktuella innehavet av utsläppsrätter. Ett sådant register krävs

för att myndigheterna ska kunna utfärda och annullera utsläppsrätter, men är också en förutsättning för att det ska gå att köpa och sälja utsläppsrätter på ett effektivt och säkert sätt.

Krav på registret

Det enda kravet på registret som anges i direktivet är att det ska innehålla separata konton för varje fysisk och juridisk person som äger utsläppsrätter (artikel 19). Kommissionen ska dock anta en förordning för att införa ett standardiserat och säkert system av register. Dessutom ska kommissionen utse en ”central förvaltare” som ska föra en oberoende transaktionsförteckning där utfärdande, överföring och annullering av utsläppsrätter redovisas (artikel 20). Den centrala förvaltaren ska automatiskt kontrollera varje transaktion i registren.

Den kommande förordningen och den centrala förvaltaren kommer att ha stor betydelse för hur medlemsstaternas register ska utformas. Av det skälet måste diskussionen om hur Sveriges register ska organiseras tills vidare bli principiell och hypotetisk.

Ska Sverige ha ett eget register?

Det är inte ens självklart att vi ska ha ett eget register i Sverige. I direktivet står det att ”medlemsstaterna skall upprätta och föra *ett register* (vår kursivering)...”, men i meningen efter anges att ”medlemsstaterna kan föra *sina register* (vår kursivering) inom ramen för ett konsoliderat system...” (artikel 19). Dessutom nämns att kommissionen senast den 30 juni 2006 eventuellt kommer att sammanställa och överlämna en rapport om tillämpningen av direktivet. En av de frågor som kan tas upp i den rapporten är ”om det är lämpligt att införa ett gemensamt register för hela gemenskapen” (artikel 26).

Från en praktisk utgångspunkt finns det fördelar med ett gemensamt register. Vi tolkar dock direktivet som att det i vart fall till en början ska finnas ett register i varje medlemsstat.

Vem ska sköta registret?

En utsläppsrätt är ett värdepapper, helt jämförbart med t.ex. aktier eller obligationer. Vem som helst kan äga en utsläppsrätt, förutsatt att den fysiska eller juridiska personen har ett eget konto i registret. Registret över utsläppsrätterna måste således i princip uppfylla samma stora krav på säkerhet, funktioner, kapacitet och prestanda som andra register för internationell handel med värdepapper.

Den som ska sköta och ansvara för registret bör utses med utgångspunkt i organisationens kompetens för det speciella ändamålet. Däremot behövs ingen specifik kompetens om själva utsläppen eller om klimatpolitik, eftersom organisationen inte ska fatta några beslut om annat än att registrera transaktionerna med värdepapperen.

Mot den bakgrunden ligger det nära till hands att föreslå att Värdepapperscentralen AB (VPC) anlitas för att sköta registret. VPC är en professionell

organisation som är specialicerad på bl.a. registrering av olika typer av värdepapper. I organisationen finns redan den kompetens, erfarenhet och kapacitet samt de rutiner som behövs för uppgiften. Finansinspektionen bedriver tillsyn över verksamheten.

Om VPC ska anlitas behövs ett avtal mellan bolaget och staten (Regeringskansliet). I ett sådant avtal måste bl.a. anges hur investeringar i och driften av registret ska finansieras. En fråga som måste regleras särskilt är hur och på vilka villkor som en myndighet ska ha tillgång till registret, t.ex. när antalet registrerade utsläppsrätter ska kontrolleras och när de ska överföras respektive annulleras.

Vi föreslår att diskussioner inleds med VPC om de principiella och praktiska förutsättningarna för att låta bolaget sköta registret över utsläppsrätterna.

Ett alternativ är att låta uppgiften skötas av en myndighet. Eftersom ingen myndighet för närvarande bedriver den typen av verksamhet så är det inte lätt att peka på någon som är speciellt lämpad. Men det finns åtminstone ett par kandidater.

Affärsverket Svenska kraftnät (Svenska Kraftnät) håller för närvarande på att bygga upp ett register för så kallade elcertifikat. Det är ett värdepapper som ska utfärdas till de elproducenter som producerar el i vissa typer av anläggningar.⁸ Certifikaten kan köpas och säljas, och transaktionerna ska registreras i Svenska Kraftnäts register. Systemet planeras att starta i maj 2003.

Verksamheten kan tyckas vara en udda del av Svenska Kraftnäts verksamhet. Det främsta skälet för att organisationen ändå har fått ansvar för registret är att det kommer att utnyttja sådana data om elproduktionen som ändå måste samlas in för att sköta de traditionella uppgifterna.

Det register som Svenska Kraftnät bygger upp ska hantera konton för uppskattningsvis några tusen aktörer som årligen omsätter mellan fem och tio miljoner certifikat.⁹ Ett register för handel med utsläppsrätter måste kunna innehålla flera miljoner konton, eftersom alla fysiska och juridiska personer ska ha rätt att äga utsläppsrätter. Det är säkert tekniskt möjligt att på lite sikt anpassa Svenska Kraftnäts system till den volymen och till de andra krav som ställs (t.ex. koppling till andra länders register och den oberoende transaktionsförteckningen), men knappast utan ganska omfattande investeringar.

Vi anser att det kan finnas skäl att närmare undersöka förutsättningarna för att ge Svenska Kraftnät ansvaret för registret för handel med utsläppsrätter.

⁸ Se Handel med elcertifikat. Ett nytt sätt att främja el från förnybara energikällor (SOU 2001:77), slutbetänkande av Elcertifikatutredningen.

⁹ Enligt tidningen Ny Teknik beräknas systemet omfatta mellan 3 000 och 5 000 producenter, leverantörer och vissa stora användare av el, och registret väntas omsätta cirka 7 miljoner elcertifikat per år (Ny Teknik, nr 39:2002).

Argumentet är att det bör vara möjligt att utnyttja den kompetens, de rutiner och de investeringar som ändå krävs för att hantera systemet för elcertifikat, vilket skulle vara effektivare än att bygga upp ett helt nytt register inom en organisation som saknar erfarenheter från området. Det främsta motargumentet är att verksamheten för övrigt helt saknar koppling till Svenska Kraftnäts huvudsakliga uppgifter, vilket skiljer den från registret för elcertifikat. De krav som ställs på registret över utsläppsrätter och den volym som verksamheten kan tänkas få kan vara svåra att samordna med den övriga organisationen.

En ytterligare möjlighet är att bygga upp ett register hos en myndighet som har närliggande uppgifter och kompetens. Ett exempel är Premiepensionsmyndigheten (PPM). Myndigheten har kompetens och system för att administrera miljontals konton med värdepapper. Även om den ordinarie verksamheten skiljer sig en hel del från att sköta ett register över utsläppsrätter så bedömer vi att PPM kan vara ett realistiskt alternativ. De närmare förutsättningarna måste dock utredas närmare.

6 Sanktioner

I direktivet anges ett antal sanktioner ("påföljder") som ska tillämpas. Dessutom ska medlemsstaterna föreskriva sanktioner för överträdelser av de nationella bestämmelser som har antagits enligt direktivet.

6.1 Sanktioner i direktivet

Direktivet anger tre skilda former av sanktioner som ska tillämpas vid olika typer av överträdelser.

Den mest tydliga sanktionen är böter.¹⁰ De ska betalas av den verksamhetsutövare som inte senast den 31 mars varje år överlämnar så många utsläppsrätter som motsvarar de faktiska utsläppen under det föregående året (artikel 16). Under perioden 2005 till 2007 ska böterna vara 50 euro för varje ton utsläppta koldioxidkvivalenter för vilka det saknas utsläppsrätter, och därefter 100 euro per ton.¹¹ Även den som har betalat böter ska dock överlämna det saknade antalet utsläppsrätter. Det ska göras i samband med att utsläppsrätterna för nästa år överlämnas.

¹⁰ Begreppet "böter" är formellt olämpligt i sammanhanget, eftersom det normalt används för att beteckna ett straff till följd av ett brott. "Sanktionsavgift" skulle vara ett bättre begrepp.

¹¹ I direktivet anges böterna till det högsta beloppet av 50 respektive 100 euro och det dubbla genomsnittliga marknadspriset mellan den 1 januari och 31 mars. Det har föreslagits att bötesbeloppen bara ska anges till 50 respektive 100 euro. Ändringen saknar sannolikt praktisk betydelse, eftersom de angivna beloppen troligen gott och väl kommer att ligga över det dubbla marknadspriset.

Innan böterna döms ut bör verksamhetsutövaren få en chans att yttra sig. Som vi har nämnt tidigare kan det t.ex. ske genom att myndigheten meddelar verksamhetsutövaren hur många utsläppsrätter som kommer att annulleras enligt rapporten om de faktiska utsläppen. Då kan verksamhetsutövaren påpeka eventuella missuppfattningar eller felaktigheter. Om verksamhetsutövaren godkänner annulleringen så kan denne rimligen inte heller ha något att invända mot eventuella böter.

I praktiken torde dock böter bli sällsynta. Eftersom verksamhetsutövarna ska överlämna utsläppsrätterna för det föregående årets utsläpp först en månad efter att de har fått det nya årets utsläppsrätter så finns det goda möjligheter att skjuta underskotten framför sig. Men bara till slutet på de tre- respektive femårsperioder som börjar löpa år 2005, dvs. 2007, 2012 och så vidare. Tre månader efter respektive period upphör nämligen utsläppsrätterna att gälla, och ska annulleras (artikel 13). De utsläppsrätter som just har delats ut för det nya året kan då inte användas för förra årets utsläpp.

En annan sanktion som nämns i direktivet är att den verksamhetsutövare som inte senast den 31 mars har överlämnat en tillfredsställande rapport över förra årets utsläpp ska hindras från att sälja utsläppsrätter tills en kontrollerad och godkänd rapport har överlämnats (artikel 15). I praktiken borde det kunna ske genom att den aktuella verksamhetsutövarens konto spärras för försäljningar av utsläppsrätter.

Ytterligare en sanktion nämns i direktivet. Den går ut på att medlemsstaterna ska offentliggöra namnen på de verksamhetsutövare som har överträtt de nationella bestämmelserna som har antagits enligt direktivet. Det finns skäl att fundera över om och hur den bestämmelsen ska tillämpas i Sverige.

Det är rimligt att betrakta offentliggörandet av namn som ett straff. Innan någon kan dömas till ett straff måste gärningen prövas rättsligt, sedan en åklagare har väckt åtal. En förvaltningsmyndighet kan alltså inte besluta om straff.

I sammanhanget bör påpekas att EU saknar befogenhet att föreskriva hur en medlemsstat ska utforma sin interna straffrätt. Här är det ju frågan om en typ av straff som normalt inte tillämpas i Sverige.

Under alla omständigheter är det olämpligt att tillämpa bestämmelsen strikt. Då ska ju minsta överträdelse av en nationell bestämmelse, t.ex. några dagars försenad eller marginellt ofullständig rapportering, resultera i att verksamhetsutövaren hängs ut som brottsling. Med tanke på den skada som en sådan åtgärd kan innebära för verksamhetsutövaren så anser vi inte att regeln uppfyller direktivets eget krav på att påföljderna ska vara proportionella. Om sanktionen ska tillämpas så bör det bara ske när allvarliga brott har begåtts, t.ex. när någon har bedrivit verksamhet utan tillstånd.

6.2 Förslag till svenska sanktioner

De sanktioner som införs i Sverige i samband med systemet för handel med utsläppsrätter bör så långt möjligt vara desamma som redan tillämpas på miljöområdet, framför allt med stöd av miljöbalken. Med ett undantag uppfyller våra förslag det kravet.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna införa påföljder som är ”effektiva, proportionella och avskräckande” (artikel 16). Vi utgår från att den svenska miljöretten i princip uppfyller de kraven, även om man kan diskutera vilka nivåer som t.ex. en miljöstraffavgift ska ha för att vara avskräckande.

Systemet för handel med utsläppsrätter måste regleras i lag. Vi tar inte ställning till hur det ska ske. En möjlighet är att föra in reglerna i miljöbalken, och klassificera utsläpp av växthusgaser som miljöfarlig verksamhet. Då blir balkens bestämmelser om tillsyn, sanktioner etc. tillämpliga också för sådana utsläpp. Ett annat sätt är att stifta en särskild lag, där man hänvisar till vissa bestämmelser i miljöbalken.

Dagens sanktionsformer i miljöretten

Låt oss kort nämna de sanktionsformer som kan vara aktuella i sammanhanget.¹²

Miljöstraffavgift

Tillsynsmyndigheterna kan besluta om miljöstraffavgift. Beslutet kan överklagas till miljödomstol och slutligen till Miljööverdomstolen. Avgifterna är avsedda för överträdelser som lätt kan konstateras och där utrymmet för att göra bedömningar är litet. Till skillnad från straff, som bara kan drabba fysiska personer, kan miljöstraffavgift åläggas såväl fysiska som juridiska personer.

Förelägganden förenat med vite

En annan form av sanktion är förelägganden eller förbud, som kan förenas med vite. Avsikten är att styra någons beteende i ett enskilt fall i framtiden.

Straff

Straff kan utdömas vid miljöbrott. Den typ av brott som kan vara aktuella i sammanhanget är otillåten miljöverksamhet och försvårande av miljökontroll.

Om det finns misstanke om brott ska tillsynsmyndigheter enligt miljöbalken anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten.

När behövs sanktioner – och vilka?

Här ska vi ta upp de tillfällen när det kan bli aktuellt med sanktioner, utöver dem som anges i direktivet, och vilka sanktioner som kan vara lämpliga.

¹² En aktuell översikt har nyligen presenterats av Miljöbalkskommittén. Se Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande. (SOU 2002:50), s 311 ff.

Verksamhetsutövaren saknar tillstånd

Om verksamhetsutövaren inte söker eller beviljas tillstånd så får ingen verksamhet bedrivas som innebär att växthusgaser släpps ut. Det gäller också om anläggningarna ändras eller byter ägare utan att myndigheterna underrättas. I vissa fall krävs nytt tillstånd vid sådana förändringar.

Om verksamhet ändå bedrivs så är det fråga om otillåten miljöverksamhet, dvs. ett brott som ska anmälas till polis- eller åklagarmyndigheten.

För att undvika ”onödiga” brott i samband med att det nya systemet introduceras kan det finnas skäl för myndigheterna att påminna de verksamhetsutövare som måste ha men vid en viss tidpunkt ännu inte har sökt tillstånd. Myndigheterna bör också avstå från att anmäla om en verksamhetsutövare har glömt att söka nytt tillstånd på grund av smärre förändringar av anläggningarna eller vid byte av ägare. Verksamhetsutövarna bör åtminstone till en början få rimliga möjligheter att rätta till sådana misstag.

Verksamhetsutövaren uppfyller inte rapporteringskraven

Som vi har nämnt så ska den verksamhetsutövare som lämnar in en rapport över utsläppen som inte uppfyller de krav som anges i direktivet hindras att sälja utsläppsrätter tills en godkänd rapport har lämnats. Det är inte säkert att det är en effektiv sanktion. Den har ju ingen betydelse för den verksamhetsutövare som ändå inte hade tänkt sälja några utsläppsrätter.

Därför behövs ytterligare sanktioner för den som inte rapporterar föregående års utsläpp på ett korrekt sätt.

Om det handlar om att felaktiga uppgifter har rapporterats så bör verksamhetsutövaren få en möjlighet att rätta till uppgifterna. Särskilt när systemet är nytt kan det finnas skäl för myndigheterna att se mellan fingrarna med smärre fel eller fel som uppenbart beror på missförstånd eller bristande kunskap. Orsaken kan ju vara att reglerna är otydliga eller informationen bristfällig. Men om de felaktiga uppgifterna har lämnats med uppsåt eller av oaktsamhet så kan det vara fråga om brottet försvårande av miljökontroll. Om myndigheten misstänker det så ska den anmäla verksamhetsutövaren till polis eller åklagare.

Den som över huvud taget inte har lämnat någon rapport i tid, dvs. senast den 31 mars, bör betala en sanktionsavgift (”förseningsavgift”) och uppmanas att lämna sin rapport inom en viss tid. Avgiften bör sättas lågt. Om verksamhetsutövaren inte rapporterar inom den utsatta tiden bör en högre avgift tas ut, och förenas med ett avskräckande vite. Nästa steg bör vara att anmäla verksamhetsutövaren för försvårande av miljökontroll.

I de fall där det är fråga om att rapportera uppgifter som är verkligt viktiga för att systemet ska fungera, t.ex. sådana som ska ingå i Sveriges rapportering till EU eller andra internationella organ, kan det behövas ett sätt att få fram uppgifter om de faktiska utsläppen utan hjälp av verksamhetsutövaren. I dag har inte myndigheterna någon rätt att gå in i en anläggning för att hämta in uppgifter. Men kanske en ny regel bör införas här? Myndigheterna

skulle kunna få tillåtelse enligt miljöbalken att som en sista utväg sända en kontrollant till anläggningen för att ta reda på de faktiska utsläppen under det gångna året. Vi föreslår därför att det i miljöbalkens kapitel 26 förs in en möjlighet för myndigheten att hämta in uppgifter som behövs för att kontrollera de faktiska utsläppen.¹³

Översyn av sanktionssystemet

Miljöbalkskommittén kommer i sitt fortsatta arbete att göra en översyn av miljöbalkens sanktionssystem, bl.a. en övergripande revision av miljöbalkens straffregler.¹⁴ Kommittén ska utvärdera effektiviteten i miljöstraffavgifterna och samspelet mellan tillsynsreglerna, sanktionsavgifterna och de straffrättsliga reglerna. Den ska dessutom föreslå de ändringar av regelverket som kan behövas. Hela miljöbalkens sanktionsområde ska ses över. Kommittén har fört principiella resonemang om att avkriminalisera administrativa överträdelser för att i stället använda förvaltningsrättsliga sanktioner. Syftet är att minska belastningen på de allmänna domstolarna och åklagarna.

Miljöbalkskommittén ska lämna sitt slutbetänkande senast den 31 december 2003. Vi föreslår att de sanktioner som införs inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter så långt som möjligt anpassas till de förändringar som kan bli följden av kommitténs kommande förslag.

Justitiedepartementet har lämnat ett förslag till reform av reglerna om företagsbot.¹⁵ Förslaget syftar till att utvidga möjligheterna att döma till företagsbot, mot bakgrund av att reglerna har varit svåra att tillämpa och därför knappast har använts.

Om förslaget genomförs kan en stor del av miljöbrotten komma att träffas av företagsbot, inklusive de överträdelser som i dag är belagda med miljöstraffavgifter. Det kan väntas leda till att talan om företagsbot kommer att väckas i större utsträckning än i dag och att åtal inte blir aktuellt. Därför finns det skäl att följa utvecklingen när det gäller företagsbot, och eventuellt använda sådana som sanktioner i systemet för handel med utsläppsrätter.

7 Kostnader och finansiering

Det är svårt att på det här stadiet bedöma hur mycket det kommer att kosta att administrera och hantera det föreslagna systemet för handel med utsläppsrätter. För Sveriges del är det helt nytt, och de internationella erfarenheterna är både begränsade och inte helt jämförbara. Dessutom finns fortfa-

¹³ Bestämmelsen skulle likna konkurrenslagens bestämmelser om undersökning hos företag för att utreda eventuell överträdelse av lagen (s.k. gryningsråd).

¹⁴ Miljöbalken under utveckling. Ett principbetänkande (SOU 2002:50). Delbetänkande från Miljöbalkskommittén.

¹⁵ Företagsbot, Ds 2001:69.

rande flera frågetecken kring hur systemet slutligen kommer att formars och organiseras.

Med utgångspunkt i de tidigare resonemangen ska vi ändå försöka uppskatta åtminstone de huvudsakliga administrativa kostnaderna. Vi vill än en gång betona att det bara är fråga om mycket grova bedömningar, som inte baseras på några särskilda undersökningar eller beräkningar.

7.1 Myndigheternas administration

Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Statistiska centralbyrån och FlexMex2-utredningen föreslås ta fram underlag för den nationella fördelningsplanen och fördela utsläppsrätterna. Uppgiften ska utföras en gång för varje tre- respektive femårsperiod från och med år 2005, men vi bedömer att det kommer att krävas mer resurser första gången.

Det handlar om ett relativt omfattande och detaljerat utredningsarbete, som säkert kommer att kräva medverkan från olika experter. Samtidigt bör en hel del av de uppgifter som behövs vara sådana som myndigheterna redan har tillgång till från sin ordinarie verksamhet, t.ex. när det gäller statistik om utsläpp.¹⁶ De specifika kostnaderna för myndigheternas arbete och för experter torde röra sig om några miljoner kronor. Finansieringen bör ske genom myndigheternas anslag.

Naturvårdsverkets årliga arbete med att överlämna utsläppsrätterna till verksamhetsutövarna, ta emot verksamhetsutövarnas rapporter över faktiska utsläpp samt annullera utsläppsrätterna bedöms kräva ett par tre årsarbetskrafter och kosta i storleksordningen ett par miljoner kronor. Här kan det möjligen bli aktuellt att finansiera åtminstone delar av verksamheten med en tillsynsavgift som baseras på myndighetens självkostnader.

Länsstyrelsernas och eventuellt miljödomstolarnas arbete med att utfärda tillstånd kommer att vara starkt koncentrerat till en kort period under år 2004, då ansökningar från samtliga verksamhetsutövare ska prövas. Det kommer att ställa stora krav på myndigheternas möjligheter att prioritera och koncentrera sina resurser, vilket kan bli besvärligt. Å andra sidan är kriterierna för tillstånd betydligt enklare än vid andra tillstånd för att bedriva miljöfarlig verksamhet, vilket bör begränsa kostnaderna kraftigt. Vi uppskattar kostnaden till runt tio miljoner kronor. Efter den intensiva perioden i början handlar det bara om att pröva enstaka nya ansökningar och ansökningar till följd av förändringar av anläggningarna. Det är förstås omöjligt att gissa hur många det kan handla om och vilket arbete de kräver, men kostnaderna torde knappast handla om mer än någon miljon kronor per år. Kostnaderna för tillstånd bör kunna finansieras med en avgift.

¹⁶ Uppgifter om enskilda anläggningar kan av sekretesskäl dock inte alltid utnyttjas för annat än det ursprungliga syftet.

Den tillsyn som länsstyrelserna eventuellt kommer att bedriva bör kunna samordnas med deras övriga tillsynsverksamhet. Merkostnaderna torde bli marginella, och kan finansieras med tillsynsavgifter.

7.2 Myndigheternas information

Myndigheterna ska informera verksamhetsutövarna om hur de ska ansöka om tillstånd. Dessutom ska allmänheten informeras om den nationella fördelningsplanen, samt få tillgång till bl.a. beslut om fördelningen av utsläppsrätter. Informationsinsatserna bör kunna samordnas med den informations-satsning kring klimatfrågor som Naturvårdsverket gör på regeringens uppdrag, och finansieras inom ramen för det särskilda anslag som verket disponerar. Anslaget är 30 miljoner kronor år 2002, och regeringen har föreslagit respektive beräknat samma summa för åren 2003 och 2004. Också efter år 2004 kommer det att behövas information om systemet för handel med utsläppsrätter. Den kan tänkas kosta någon miljon kronor per år, och bör finansieras via Naturvårdsverkets anslag.

7.3 Register

Kostnaderna för registret över utsläppsrätterna är genuint svåra att uppskatta, eftersom vi ännu inte känner till vilka krav som kommer att ställas på det. En annan avgörande fråga är om ett helt nytt registersystem ska byggas upp, eller om det handlar om att anpassa ett befintligt.

Några jämförelser kan kanske bidra till att ringa in storleksordningen på kostnaderna. Det register för handel med elcertifikat som Svenska Kraftnät håller på att utveckla kostar omkring 10 miljoner kronor i investeringskostnader. Troligen begränsas kostnaderna av att det nya registret kommer att utnyttja delar av befintliga system. Det nationella registret för handel med utsläppsrätter som har utvecklats i Storbritannien har krävt investeringar på cirka 15 miljoner kronor. I båda fallen tillkommer förstås driftskostnaderna. Storleken på dem torde delvis bero på hur många konton och transaktioner som ska hanteras.

Kostnaderna för registret bör åtminstone delvis finansieras med avgifter, t.ex. en årlig avgift per konto och en avgift som tas ut vid handel med utsläppsrätter.

7.4 Kontroll

Kostnaderna för de oberoende kontrollanterna bör betalas av verksamhetsutövarna, på samma sätt som gäller för deras kontroll av andra utsläpp. SWE-DAC:s ackreditering av kontrollanter betalas av dem som ackrediteras.



2002-06-18

N2001:08/U-5

FlexMex2-utredningen

N 2001:08

Statskontoret

Box 2280

103 17 STOCKHOLM

Uppdrag att analysera vissa organisationsfrågor avseende ett system för handel med utsläppsrätter

Bakgrund

FlexMex2-utredningen skall utarbeta förslag till ett svenskt system och ett regelverk för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. I ett första steg analyserar utredningen konsekvenser för Sverige av det förslag till direktiv avseende ett system för handel med utsläppsrätter som EG-kommissionen lade fram hösten 2001, KOM(2001) 581. Direktivförslaget bereds för närvarande vidare inom EU-systemet, vilket t.ex. medfört ett relativt stort antal ändringsförslag från Parlamentet.

Generellt kan sägas att för att ett system för handel med utsläppsrätter skall fungera, så krävs att vissa institutionella funktioner har etablerats. Några exempel på sådana funktioner är att något organ måste administrera tilldelningen av utsläppsrätter, att något organ måste föra register över aktörernas innehav av utsläppsrätter och av förändringar i detsamma, och att något organ måste kontrollera att det finns en överensstämmelse mellan aktörernas faktiska utsläpp och det antal utsläppsrätter de redovisar. De nödvändiga funktionerna kan utföras av ett och samma organ eller av flera olika. Flertalet av funktionerna torde lämpligen föras till en eller flera – befintliga eller nya – myndigheter. För vissa av funktionerna torde dock även privaträttsliga organ kunna komma i fråga.

I direktivförslaget ger inte kommissionen någon helt uttömmande redovisning av vilka arbetsuppgifter som behöver utföras om ett system för handel med utsläppsrätter införs i enlighet med förslaget, eller av vilka organ som bör ansvara för dessa arbetsuppgifter. Dock pekas på flera ställen i direktivförslaget på arbetsuppgifter som skall utföras av en ”behörig myndighet”. Ett exempel är att en behörig myndighet enligt artiklarna 5 och 6 skall utfärda tillstånd för utsläpp av växthusgaser. Ett annat exempel är att en behörig myndighet enligt artikel 11 årligen till berörda anläggningar skall utfärda årets andel av det sammanlagda antalet utsläppsrätter.

Direktivförslaget lämnar till medlemsstaterna att själva avgöra vilken/vilka eller hur många behöriga myndigheter man vill utse. Således anges i punkten 12 i den inledande motiveringen att ”det kan vara samma myndig-

heter som genomför IPPC-direktivet, eller nya myndigheter, beroende på hur de enskilda medlemsstaterna vill ha det”. Vidare anges i artikel 18 att en medlemsstat själv kan välja om man vill utse en eller flera lämpliga behöriga myndigheter.

Utöver de uppgifter som skall utföras av en behörig myndighet pekar kommissionen i direktivförslaget även på andra uppgifter för vilka medlemsstaterna rimligen måste utse lämpliga utförare. Till exempel bör något organ rimligen ges i ansvar att administrera den nationella fördelningsplan som tas upp i artikel 9. Vidare bör rimligen något organ ges i uppgift att administrera det nationella register som omnämns i artikel 19. Ett ytterligare exempel är att något organ (i enlighet med artikel 15 och bilaga V) skall ges i uppdrag att kontrollera de berörda anläggningarnas uppgifter om utsläpp. I direktivförslaget sägs explicit att denna kontrolluppgift inte behöver ligga på en myndighet. Således sägs i punkten 16 i den inledande motiveringen att ”det faller på medlemsstaternas ansvar att bestämma huruvida kontrollerna genomförs av deras behöriga myndigheter eller av opartiska kontrollörer, och vem som skall stå för kostnaderna för sådana kontroller”.

Uppdragets innehåll

Mot ovanstående bakgrund skall Statskontoret analysera organisatoriska konsekvenser av kommissionens förslag till direktiv. Den övergripande problemställningen för uppdraget innebär att Statskontoret *dels* skall identifiera vilka arbetsuppgifter som behöver utföras om ett system för handel med utsläppsrätter införs i enlighet med EG-kommissionens förslag till direktiv, och *dels* skall föreslå till vilken/vilka organisationer dessa arbetsuppgifter lämpligen bör förläggas.

För att belysa den övergripande frågeställningen torde bl.a. följande delfrågor behöva belysas:

- Utöver de arbetsuppgifter som uttryckligen nämns i direktivförslaget, vilka ytterligare arbetsuppgifter ser Statskontoret behov av?
- Behöver de nödvändiga arbetsuppgifterna utföras av en myndighet?
- Om arbetsuppgifterna bör läggas på en myndighet, skall en myndighet samlat ansvara för alla arbetsuppgifter, eller bör/kan det vara flera?
- Skall det vara en befintlig myndighet (alternativt flera befintliga) eller en ny myndighet (alternativt flera nya)? Om befintlig/befintliga: vilken/vilka?
- Finns några speciella, svenska organisationsbehov/-förutsättningar som otillräckligt tillgodoses genom förslaget till EU-direktiv?
- Vad kan administrationen av ett system för handel med utsläppsrätter i enlighet med EG-kommissionens förslag komma att kosta för svensk del? Hur bör administrationen finansieras?
- Vem bör stå för kostnaderna för de kontroller som behandlas i direktivförslagets artikel 15 och bilaga V?

För uppdragets fullgörande är det viktigt att Statskontoret håller sig à jour med den fortsatta behandlingen av direktivförslaget inom EU-systemet.

Eventuella förändringar av väsentlig betydelse för uppdragets frågeställningar skall beaktas.

Vidare ingår i uppdraget att, mot bakgrund av kommissionens direktivförslag, analysera hur det svenska sanktionssystemet lämpligen bör utformas. Med sanktioner avses i detta sammanhang inte bara sådana sanktioner som bör vidtas i det fall en enskild anläggningsägare inte överlämnar tillräckligt antal utsläppsrätter för att täcka sina utsläpp (kring denna typ av sanktioner är kommissionen för övrigt relativt utförlig i direktivförslaget), utan även sanktioner som kan behöva vidtas på grund av bristfällig eller försenad rapportering e.d. I sammanhanget bör bl.a. belysas vilken organisation som är lämplig för sanktionssystemet och vilka sanktionstyper som bör övervägas.

Statskontorets uppdrag skall utföras efter samråd med Naturvårdsverket.

Tidplan och avrapportering

Uppdraget skall redovisas i en skriftlig rapport senast den 31 oktober 2002.

Rapporten skall presenteras vid ett av FlexMex2-utredningens sammanträden.