



**Handel med utsläppsrätter –
en första uppföljning av
rutiner, arbetsformer och
organisation**



STATSKONTORET

Enheten för styrningsfrågor

MISSIV

DATUM
2004-11-18
ERT DATUM
2004-09-24

DIARIENR
2004/529-5
ER BETECKNING
N2001:08/U-23

FlexMex2-utredningen

103 33 STOCKHOLM

Handel med utsläppsrätter – en första uppföljning av rutiner, arbetsformer och organisation

FlexMex2-utredningen (N 2001:08) har gett Statskontoret i uppdrag att göra en första uppföljning av rutinerna, arbetsformerna och myndighetsorganisationen för systemet för handel med utsläppsrätter för koldioxid.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten ” Handel med utsläppsrätter – en första uppföljning av rutiner, arbetsformer och organisation”.

Syftet med uppföljningen är att få en första bild av hur arbetet med att ge tillstånd för utsläpp av koldioxid respektive att tilldela utsläppsrätter har fungerat så här långt. I rapporten beskriver Statskontoret hur de inblandade myndigheterna har organiserat och genomfört uppgiften, samt hur verksamhetsutövarna har uppfattat det. Statskontoret pekar på ett antal problem, och diskuterar hur de kan hanteras.

Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, har beslutat i detta ärende. 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	5
4	Rapportens disposition	6
5	Tillståndsprocessen	6
	5.1 Tillståndsansökningar i början av november 2004	7
	5.2 Länsstyrelsernas organisation och resurser	8
	5.3 Länsstyrelsernas synpunkter	9
	5.4 Verksamhetsutövarnas synpunkter	10
	5.5 Statskontorets sammanfattande bedömning	11
6	Tilldelningsprocessen	13
	6.1 Förberedelserna	13
	6.2 Organisation och resurser	14
	6.3 Beredning av ansökningarna	14
	6.4 Rådet för tilldelning av utsläppsrätter	15
	6.5 Naturvårdsverkets beslut	15
	6.6 Verksamhetsutövarnas synpunkter	15
	6.7 Statskontorets sammanfattande bedömning	16
7	Statskontorets slutsatser och rekommendationer	19
	7.1 Det fungerar – med vissa problem	19
	7.2 Rekommendationer för framtiden	22

Bilaga 1 Uppdraget

1 Uppdraget

På uppdrag av FlexMex2-utredningen (N 2001:08) har Statskontoret gjort en första uppföljning av rutiner, arbetsformer och myndighetsorganisation för systemet för handel med utsläppsrätter för koldioxid (se bilaga 1).

Enligt lagen (2004:656) om utsläpp av koldioxid krävs från och med år 2005 tillstånd för att bedriva vissa verksamheter som innebär utsläpp av koldioxid. De som bedriver sådana verksamheter ska efter ansökan tilldelas utsläppsrätter för de anläggningar som omfattas av tillståndet.

I förordningen (2004:657) om utsläpp av koldioxid slog regeringen fast myndighetsorganisationen och ramarna för arbetet med tillstånd och tilldelning. Statskontorets uppdrag är samla in erfarenheter från och ge en första bild av arbetet hittills. I uppdraget ingår att beskriva problem och diskutera förslag till eventuella förändringar.

2 Statskontorets utgångspunkter och avgränsningar

En första uppföljning

Statskontorets uppdrag är att göra en första uppföljning och inte att utvärdera myndighetsorganisationen och myndigheternas arbete. Den avgränsningen är viktig för Statskontorets val av ambitionsnivå, genomförande och slutsatser.

Det är för tidigt att ge ett slutligt svar på hur väl de inblandade myndigheterna har klarat sin uppgift, hur effektiv organisationen har varit och om arbetsformerna har varit bra. Formellt påbörjade myndigheterna sitt arbete den 1 augusti 2004, när förordningen om handel med utsläppsrätter trädde i kraft. I praktiken hade förberedelserna visserligen påbörjats några månader tidigare, men när Statskontoret genomförde uppdraget i början av november pågick viktiga delar av myndigheternas arbete fortfarande. I en del fall återstod fortfarande att anpassa arbetsrutinerna och den interna organisationen till de praktiska uppgifterna och formella reglerna. Vissa centrala myndighetsuppgifter inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter blir aktuella först under de kommande åren. Först därefter går det att uttala sig om hur systemet fungerar i sin helhet.

Statskontoret har genomfört uppdraget på mycket kort tid. Det har satt snäva gränser för ambitionsnivån. 24 myndigheter har uppgifter inom systemet och mer än 250 verksamhetsutövare är direkt berörda av det. Tidsplanen och resurserna har gjort det praktiskt omöjligt att göra mer än knappt 20 intervjuer. Risken finns förstås att vi har missat intressanta synpunkter från ett antal länsstyrelser och ännu fler verksamhetsutövare. Vi bedömer ändå att det underlag som vi har fått genom intervjuerna räcker för att ge den översiktliga bild uppdraget gäller. För att utvärdera systemet så krävs sannolikt ett betydligt bredare underlag, framför allt när det gäller uppfattningar från olika typer av verksamhetsutövare.

Tillstånd och tilldelning

I systemet för handel med utsläppsrätter ingår en rad myndighetsuppgifter, från att ta fram den nationella fördelningsplanen till att annullera utsläppsrätter och bedriva tillsyn över systemet. Statskontorets uppföljning är inriktad på de två mest aktuella och centrala uppgifterna, det vill säga arbetet med att utfärda tillstånd för utsläpp av koldioxid respektive att besluta om tilldelning av utsläppsrätter. I båda uppgifterna ingår att informera samt att bereda och fatta beslut.

Hänsyn till förutsättningarna

Systemet för handel med utsläppsrätter är en typ av styrmedel som inte har använts tidigare i Sverige. Det har därför inte funnits några färdiga rutiner eller erfarenheter att utgå ifrån. En särskild myndighetsorganisation har skapats för att utföra en rad nya uppgifter. Det svenska systemet är en del av EU:s, vilket har påverkat förutsättningarna. Systemet införs med en snäv tidtabell, vilket i vissa fall har gjort att det har blivit extremt bråttom att planera, organisera och utföra de praktiska uppgifterna.

Statskontoret har beaktat att förutsättningarna inte har varit särskilt gynnsamma. Uppföljningens främsta syfte är att undersöka om det finns principiella och strukturella problem med organisationen och arbetsformerna. I så fall finns det skäl att göra mer omfattande förändringar för att få systemet att fungera bättre i framtiden. Problem som främst beror på att systemet är nytt och har införts på kort tid är mindre intressanta i sammanhanget. Men självklart kan också de vara viktiga att fånga upp, så att det går att vidta åtgärder för att undvika dem i fortsättningen.

Kritiken mot regelverket

Vid våra intervjuer har vi ibland mött kritiska synpunkter på det regelverk som ligger till grund för handeln med utsläppsrätter. Kritiken har gällt såväl EU:s regelverk som den svenska lagstiftningen. Inte minst verksamhetsutövarna har pekat på att de riskerar att missgynnas på olika sätt, t.ex. i förhållande till konkurrenter i andra länder.

Frågor om regelverkets innehåll ligger utanför Statskontorets uppdrag, som ju handlar om hur det tillämpas. Reglernas effekter på olika verksamhetsutövarna är förstås viktiga, och Statskontoret förutsätter att synpunkter på regelverket tas tillvara och analyseras på ett systematiskt sätt.

3 Genomförande

Statskontoret har genomfört uppdraget under ett par veckors tid i slutet av oktober och början av november 2004. Under den tiden genomfördes knappt 20 intervjuer med representanter för myndigheter och verksamhetsutövarna. Den här rapporten baseras främst på den information som samlades in vid intervjuerna.

De mest omfattande intervjuerna gjordes med Naturvårdsverket och Statens energimyndighet (Energimyndigheten). Dessutom intervjuades representanter för Verket för näringslivsutveckling (Nutek), några länsstyrelser och ett antal verksamhetsutövarna.

När det gäller länsstyrelserna och verksamhetsutövarna var ambitionen att göra ett någorlunda allsidigt stickprov snarare än ett statistiskt representativt urval. Länsstyrelserna valdes ut så att de skulle avspegla situationen i län med många respektive få verksamhetsutövare och med olika typer av verksamhetsutövare. Vid valet av verksamhetsutövare var syftet att få med verksamheter av olika storlek och från skilda branscher. Urvalet gjordes delvis i samråd med Svenskt Näringsliv.

Uppdraget genomfördes av Michael Borchers. Ulrika Johansson deltog i delar av arbetet.

4 Rapportens disposition

Statskontoret har studerat hur arbetsformerna, rutinerna och myndighetsorganisationen har fungerat för de två centrala delar av systemet för handel med utsläppsrätter som har stått i fokus för de inblandade myndigheternas arbete under framför allt andra halvan av år 2004.

I kapitel 5 behandlar vi tillståndprocessen, det vill säga arbetet med att pröva och besluta om tillstånd för att bedriva vissa verksamheter som innebär utsläpp av koldioxid.

Kapitel 6 handlar om det vi kallar för tilldelningsprocessen, som går ut på att fördela utsläppsrätter för koldioxid till de verksamhetsutövarna som har rätt till sådana.

I kapitel 7 finns Statskontorets samlade bedömning och slutsatser. Där diskuterar vi också en del principiella frågor och ger rekommendationer för framtiden.

5 Tillståndprocessen

Enligt lagen om utsläpp av koldioxid krävs från och med den 1 januari 2005 tillstånd för att släppa ut koldioxid för vissa anläggningar som anges i lagen. Totalt handlar det om drygt 600 anläggningar.

Till skillnad från andra miljötillstånd ställs inga krav på åtgärder för att minska eller begränsa utsläppen. Den som får tillstånd får släppa ut hur mycket koldioxid som helst. Det enda villkoret för att få tillstånd är att verksamhetsutövaren bedöms klara av att övervaka och rapportera utsläppen av koldioxid på ett tillförlitligt sätt. En förutsättning är dessutom att anläggningen drivs med tillstånd enligt miljöbalken eller äldre miljölagstiftning.

Enligt förordningen om utsläpp av koldioxid är länsstyrelsen tillståndsmyndighet enligt lagen om utsläpp av koldioxid. Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om uppgifter som ska lämnas i ansökan om tillstånd.

I januari 2004 fattade kommissionen beslut om EU:s riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser.¹ Med utgångspunkt i riktlinjerna tog Naturvårdsverket fram föreskrifter och allmänna råd, som publicerades den 20 juli.² Verket tog också fram en vägledning till lagstiftning om utsläpp av koldioxid, som publicerades på Internet i augusti.

Länsstyrelsens uppgift är alltså att bedöma om den som ansöker om tillstånd kan mäta och rapportera sina utsläpp i enlighet med Naturvårdsverkets riktlinjer. Därefter ska länsstyrelsen fatta beslut om tillstånd. Beslutet kan överklagas till miljödomstolen.

5.1 Tillståndsansökningar i början av november 2004

Hittills har relativt få ansökningar lämnats in, även om situationen varierar mellan länen. Ett län hade bara fått in 15 ansökningar trots att det finns 65 anläggningar i länet. De ansökningar som kommer in behöver oftast kompletteras. Bara enstaka beslut om tillstånd har fattats så här långt. Något beslut om avslag har inte fattats, så det har hittills inte varit aktuellt att överklaga.

En orsak till att så få ansökningar om tillstånd har kommit in är att verksamhetsutövarna har prioriterat sina ansökningar om tilldelning av utsläppsrätter (se kapitel 6). De har bedömt det som viktigare att få beslut om tilldelningen av utsläppsrätterna, som ju i många fall har ett stort ekonomiskt värde. Formellt räcker det ju att lämna sin tillståndsansökan den 31 december. Enligt lagen om utsläpp av koldioxid får länsstyrelsen i så fall besluta om att utsläpp av koldioxid får ske tills vidare, det vill säga tills myndigheten har fattat beslut om tillstånd.

För verksamhetsutövarna tycks tillståndsfrågan ofta vara en formalitet, och de ser ingen risk för att de skulle få avslag på sin ansökan. ”Man skjuter upp det administrativa arbetet så länge som möjligt om det inte kostar något”, som en verksamhetsutövare uttryckte det. För länsstyrelserna kan det dock skapa problem, eftersom arbetsbelastningen blir mycket ojämn. Ett stort antal tillfälliga tillstånd kan behöva beslutas kring nyår, och därefter återstår arbetet med att komplettera ansökningarna och fatta ett slutligt beslut.

Men delvis är länsstyrelsens problem självförvållat. Åtminstone till att börja med var det få av dem som angav ett datum för sista ansökan om tillstånd. I stället har de bett att få in ansökan ”så snart som möjligt”. Efter hand har länsstyrelserna börjat ange datum, och dessutom tagit direkt kontakt med verksamhetsutövarna och begärt in ansökningarna.

¹ Kommissionens beslut av den 29/01/2004 om riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

² Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om tillstånd till utsläpp av koldioxid, tilldelning av utsläppsrätter samt om övervakning och rapportering av koldioxidutsläpp, Naturvårdsverkets författningssamling 2004:9.

I vissa fall kan de sena ansökningarna bero på rena missförstånd till följd av bristande information. Verksamhetsutövarna har trott att ansökningen inte behövde lämnas förrän den 31 december. Det är ju formellt korrekt, men de kanske inte har förstått att de i så fall bara kan få ett tillfälligt tillstånd. I något fall har verksamhetsutövaren inte ens förstått att han skulle lämna någon tillståndsansökan, eftersom beslutet om tilldelning redan var fattat. Först när Länsstyrelsen hörde av sig påbörjades arbetet med ansökan.

Länsstyrelserna tycks ha bedömt att de saknade rätt att kräva in ansökningarna till en viss tid, eftersom lagen indirekt anger att det räcker att lämna dem före årsskiftet. Men även om de inte hade kunnat hota med någon sanktion så var det inget som hindrade dem från att tydligt ange att de måste ha in ansökan vid en viss tid för att kunna fatta beslut före den 1 januari. Så gjorde ju Naturvårdsverket när det gällde ansökan om tilldelning (se kapitel 6). I vart fall vissa verksamhetsutövare skulle säkert föredra att få ett slutligt beslut före årsskiftet. Då hade länsstyrelsens arbetsbörda blivit jämnare och resurserna kunnat utnyttjas mer effektivt.

En annan orsak till att ansökningarna inte har kommit in är att det i många fall var svårt att ansöka. Alla verksamhetsutövare har framfört mer eller mindre skarp kritik mot alltför omfattande och snåriga riktlinjer och krångliga blanketter. Särskilt verksamhetsutövare där koldioxidutsläppen är relativt små och inte direkt kopplade till kärnverksamheten har upplevt ansökningsförfarandet som krångligt och tidsödande.

5.2 Länsstyrelsernas organisation och resurser

Länsstyrelserna har sällan skapat någon särskild organisation för att hantera tillståndsansökningarna, utan gör det inom ramen för miljöenheternas vanliga organisation. De flesta tycks i första hand utnyttja de ordinarie handläggarna för uppgifterna, framför allt de som tidigare har arbetat med tillstånd för och tillsyn över de aktuella anläggningarna. Andra arbetsuppgifter läggs åt sidan under arbetet med tillståndsansökningarna. En del länsstyrelser har projektanställt personal för att på hel- eller deltid arbeta med tillstånden.

Arbetet med tillstånden uppges vara en prioriterad uppgift för länsstyrelserna. Det är oklart vad det betyder. De resurser som har satts av förutsätts räcka, och det tycks inte finnas någon tydlig planering för hur de ska hantera en situation när många ansökningar kommer sent och måste beslutas före nyår.

Energimyndigheten fick ett extra anslag för år 2004, vilket bland annat skulle användas till att ersätta länsstyrelserna för arbetet med tillståndsansökningarna. Myndigheten har själv bestämt hur mycket pengar som ska fördelas och hur. Fördelningen har gjorts genom att multiplicera ett schablonbelopp med antalet anläggningar som finns i länet enligt den nationella fördelningsplanen, som innehöll en ”indikativ planerad fördelning av utsläppsrätter” för knappt 500 anläggningar. Energimyndigheten har betalat ut 75 procent av beloppet till respektive länsstyrelse. Resten ska betalas ut när länsstyrelserna har meddelat sina tillståndsbeslut till Energimyndigheten. Skälet till att myndigheten har hållit inne en del av pengarna är att den ville vara säker på att uppgifterna verkligen kommer in i det svenska registret för handel med utsläppsrätter som myndigheten ansvarar för.

För länsstyrelserna är det viktigt att de får en öronmärkt ersättning för den nya uppgiften. Det skapar extra motivation för att klara av den på ett bra sätt. Men de är tveksamma till beräkningen av ersättningen. Schablonen är för grov, och tar inte hänsyn till att olika typer av anläggningar kräver olika mycket arbete. I många fall har det tagit längre tid än beräknat att handlägga en ansökan, eftersom det har krävts flera kontakter med verksamhetsutövarna för att få in den och komplettera uppgifterna. Dessutom visade det sig finnas betydligt fler anläggningar än i den nationella fördelningsplanen, som var utgångspunkten när ersättningen fördelades. De knappt 500 anläggningarna i planen har blivit över 600. På grund av det har vissa länsstyrelser bara fått ersättning för hälften av de verkliga ansökningarna. Eftersom arbetet fortfarande pågår så är det oklart om ersättningen kommer att täcka länsstyrelsernas kostnader, men det verkar i flera fall tveksamt. Särskilt i de fall där tillfälliga tillstånd ges, och handläggningen måste fortsätta en bit in på år 2005.

5.3 Länsstyrelsernas synpunkter

Länsstyrelserna fick information om den nya arbetsuppgiften under april och maj, då Naturvårdsverket arrangerade konferenser om handelssystemet, länsstyrelsernas uppgift och Naturvårdsverkets riktlinjer för arbetet. Efter det har verket arrangerat ytterligare konferenser och ett arbetsmöte.

Länsstyrelserna tycker att mötena var värdefulla, men hade uppskattat ytterligare arbetsmöten med handfast information. Dessutom anser de att informationen kom sent. De verksamhetsutövare som var tidigt ute och ställde frågor om hur ansökan skulle utformas fick inga svar från länsstyrelsen. Snarare var det länsstyrelsens handläggare som fick svar från verksamhetsutövarna! Följden blev att länsstyrelserna hade med sig många konkreta frågor till Naturvårdsverkets informationsmöten.

Länsstyrelserna uppskattar den e-postlista som Naturvårdsverket skapade för att länsstyrelsernas handläggare skulle kunna ställa frågor till varandra och diskutera gemensamma problem. En del länsstyrelser har kontaktat sina kollegor i andra län, för att försöka handlägga och bedöma liknande ansökningar på ett likvärdigt sätt.

Länsstyrelserna har ofta frågat Naturvårdsverket om råd under arbetet med ansökningarna. För det mesta har det varit lätt att få tag på någon som kan svara, men inte alltid.

Länsstyrelsernas synpunkter på Naturvårdsverkets riktlinjer varierar. Vissa anser att de är överskådliga och tydliga medan andra tycker att de är snåriga, och att det krävs stor kompetens för att kunna tillämpa riktlinjerna ordentligt. Ansökningsblanketterna får hård kritik för att de är svåra att förstå och fylla i.

Energimyndigheten ansvarar för det svenska registret för handel med utsläppsrätter som varje medlemsland måste upprätta och driva inom ramen för systemet. Registret heter svenskt utsläppsrättssystem (SUS), och innehåller förutom det obligatoriska nationella registret ett anläggningsregister som bland annat hanterar information om företagen och deras anläggningar samt ansökan om tillstånd till utsläpp av koldioxid. Länsstyrelserna är i

princip positiva till registret, som borde underlätta arbetet med ansökningar och kompletteringar. Men systemet borde ha testats bättre innan det togs i drift, och det hade behövts mer information om hur det ska användas. De som har använt det i praktiken är ofta kritiska. Vissa hävdar att det inte fungerar alls, och att verksamhetsutövarna saknar förtroende för det. Andra anser att det fungerar någorlunda och att det har blivit bättre efter hand.

5.4 Verksamhetsutövarnas synpunkter

Verksamhetsutövarnas synpunkter varierar förstås på grund av att de har olika förutsättningar. Att söka tillstånd kräver en hel del tid och arbete, och i vissa fall kvalificerad teknisk kompetens. För stora företag har resurserna och kompetensen inte varit något problem, medan mindre företag kan tvingas lägga ned orimligt mycket tid på att göra sin ansökan.

De flesta verksamhetsutövare tycker inte att tidspressen har varit särskilt svår när det gäller ansökan om tillstånd. Det beror i hög grad på att det inte har funnits något sista ansökningsdatum, som vi var inne på tidigare. Men när länsstyrelsen har hört av sig och begärt in ansökan med kort varsel så har det blivit bråttom. En del verksamhetsutövare har svårt att förstå varför länsstyrelserna inte angav något sista datum, och tycker att det hade varit bättre om de gjort det från början.

De verksamhetsutövare som var snabbt igång med sin tillståndsansökan fick dålig eller ingen information. Vissa verksamhetsutövare ordnade särskilda möten med länsstyrelsens handläggare, men dessa hade ingen aning om detaljer och fungerade inte som bollplank. I stället var det företagen som fick lära upp handläggarna.

Efter sommaren blev informationen bättre, och verksamhetsutövarna som hörde av sig per telefon till Naturvårdsverket fick snabba svar. ”Det har varit snabba ryck, och gällt att ligga på myndigheterna om information. De som har suttit och väntat på information måste ha fått problem.”

Många har synpunkter på Naturvårdsverkets riktlinjer och själva ansökningsförfarandet. Riktlinjerna uppfattas som alltför omfattande, och det är svårt att sortera fram den relevanta informationen. För en del var riktlinjerna svåra att förstå, och krävde många kontakter med Naturvårdsverket och Energimyndigheten. Någon gav upp, medan andra tyckte att innehållet var bra när de väl hittade det. De som har anläggningar som använder icke standardiserade bränslen har haft svårt att räkna fram utsläppen, men länsstyrelsen hade en bra och pragmatisk inställning till hur riktlinjerna skulle tolkas i de fallen.

Vissa verksamhetsutövare har haft svårt att fylla i uppgifterna på grund av att anläggningarna har varit illa dokumenterade. För dem har ansökningsförfarandet haft som positiv bieffekt att det har blivit bättre ordning och reda på dokumentationen. Företag med miljöledningssystem har enkelt kunnat ta fram den information som behövdes.

Ansökningsblanketterna har kritiserats för att vara otydliga, krångliga och anpassade till processindustrin. Det har skapat problem för vissa mindre verksamhetsutövare med andra typer av anläggningar.

Det har varit möjligt att ansöka via SUS. Några har avstått för att inte göra det onödigt komplicerat att fylla i ansökan, andra på grund av tidspressen. Om det hade krånglat så hade det blivit svårt att hinna få in ansökan i tid. De som har ansökt via SUS tycker att systemet fungerade dåligt i början, och att de själva fick stå för testerna av systemet och rapportera de fel som redan borde ha varit avhjälpta när det togs i drift. I dag fungerar systemet bättre, men den tekniska lösningen är fortfarande ålderdomlig och långsam.

Ingen verksamhetsutövare räknar med att det ska bli några problem med ansökan. De flesta har sedan länge en bra relation till länsstyrelsen, med goda och upparbetade kontakter med enskilda handläggare. De sätter värde på att länsstyrelsen sedan tidigare har kunskap om anläggningarna. Ingen tycker att det är särskilt konstigt att tillstånd respektive tilldelning ska sökas hos olika myndigheter. Företagen är vana vid att det är länsstyrelsen som handlägger miljö tillstånd.

5.5 Statskontorets sammanfattande bedömning

Det är för tidigt att säga något slutgiltigt om hur organisationen och rutiner- na för tillståndsansökan har fungerat, eftersom arbetet är långt ifrån avslutat. Men erfarenheterna hittills ger i alla fall några indikationer.

Utöver den allmänna tidspressen kring att införa systemet för handel med utsläppsrätter så finns risken att det blir särskilt ont om tid för en del länsstyrelser. Många ansökningar har kommit in sent eller inte alls, vilket har tvingat länsstyrelserna att ta kontakt med de enskilda verksamhetsutövarna för att få in ansökningarna. Men det problemet beror delvis på länsstyrelserna själva, som länge avstod från att ange något datum för ansökan. Det hade troligen bidragit till en jämnare arbetsbelastning samt gjort det lättare att planera arbetet och att utnyttja resurserna effektivt.

Över huvud taget tycks länsstyrelserna ha fått reda på sin nya uppgift ganska sent. Formellt gavs den inte förrän den 1 augusti, när förordningen om utsläpp av koldioxid trädde i kraft, men Naturvårdsverket informerade länsstyrelserna under våren. En ännu tidigare förvarning hade säkert hjälpt dem att planera sin verksamhet bättre.

Den mer handfasta informationen från Naturvårdsverket hade av praktiska och formella skäl knappast kunnat komma tidigare. När den väl kom så var den uppskattad. Men länsstyrelserna hade säkert haft nytta av fler tillfällen med konkret och praktisk information med direkt koppling till arbetsuppgiften.

Att fördela pengar till länsstyrelserna är en ovanlig uppgift för Energimyndigheten, som har krävt en del extra administrativt arbete. Särskilt som utbetalningarna görs i två omgångar. Å andra sidan har de öronmärkta pengarna fungerat som en tydlig markering av att uppgiften är viktig för länsstyrelserna, och kanske skapat extra motivation att klara av den. Den grova schablon som har använts för att fördela pengarna har sparat tid, men kan å andra sidan leda till att vissa länsstyrelser får för lite ersättning och andra för mycket. Men ingen har ju kunnat veta från början hur mycket arbete som skulle krävas för att handlägga ansökningarna. Schablonen ger ju dessutom en riktlinje för hur mycket tid som är rimligt att lägga ned. Ett större prob-

lem är nog att den nationella fördelningsplanens uppgifter om antalet anläggningar i de olika länen tycks ha skilt sig så mycket från verkligheten. Det kan missgynna vissa länsstyrelser kraftigt. Ett alternativ till att använda den nationella fördelningsplanen hade varit att vänta med utbetalningarna tills alla ansökningar om tilldelning av utsläppsrätter hade kommit in. En annan möjlighet hade varit att bara betala ut en mindre del i förskott, och resten när tillståndsbesluten hade rapporterats in. Då hade det gått att justera slutsummorna till de olika länen.

Naturvårdsverkets riktlinjer, ansökningsblanketterna och SUS kritiserar av såväl länsstyrelser som verksamhetsutövare. Problemen beror troligen till allra största del på att de utformades under kort tid, och aldrig hann testas ordentligt. Även om det har inneburit extra arbete och irritation för länsstyrelsernas handläggare och verksamhetsutövarna så tycks de allra flesta ha hanterat ansökningarna utan alltför stora svårigheter. I vart fall så här långt. En viktig reservation är förstås att det fortfarande är en bra bit kvar innan alla tillståndsbeslut är fattade och inrapporterade till SUS.

Statskontoret konstaterar att förfarandet för tillståndsansökningar inte har varit friktionsfritt, men att merparten av problemen är nära kopplade till aktörernas ovana vid systemet och den starka tidspresen. En viktig fråga är om det hade gått bättre om länsstyrelsernas uppgift hade lagts på någon annan myndighet. Och i så fall vilken.

Helt klart är att det knappast hade varit möjligt att bilda en särskild tillståndsmyndighet för uppgiften. Det hade helt enkelt inte funnits tid. En möjlighet hade varit att låta Naturvårdsverket besluta om tillstånden.

Fördelen med det hade varit att det hade behövts färre informationsinsatser om uppgiften som sådan och om riktlinjerna för arbetet. För verksamhetsutövarna hade det varit en viss fördel att kunna ansöka om tillstånd och tilldelning hos samma myndighet, även om ingen har pekat på det i våra intervjuer. En annan fördel hade varit att Energimyndigheten hade sluppit fördela pengar till länsstyrelserna. Dessutom skulle det bara ha varit en myndighet som lämnade uppgifter om tillstånd till SUS, vilket hade underlättat för Energimyndigheten.

Men förslaget faller på att Naturvårdsverket knappast hade kunnat mobilisera tillräckliga resurser för att handlägga alla tillståndsansökningar, parallellt med ansökningarna om tilldelning och verkets övriga uppgifter inom ramen för systemet. Naturvårdsverket saknar dessutom länsstyrelsernas kunskap om de enskilda anläggningarna och deras goda kontakterna med verksamhetsutövarna. Dessa har ofta lyft fram det som en stor fördel med att länsstyrelsen har hand om tillstånden.

Statskontorets slutsats är att såväl principiella som praktiska skäl talar för att länsstyrelserna ska hantera tillståndsansökningarna. Ett tungt argument är att deras befintliga kunskap om anläggningarna och kontakter med verksamhetsutövarna är värdefulla i sammanhanget. Statskontoret utgår från att länsstyrelsernas problem – för lite och för sen information, svårigheter att tolka riktlinjerna och bristerna i SUS – kan betraktas som barnsjukdomar i syste-

met och går ganska enkelt att rätta till. Och att länsstyrelserna har lärt läxan och förstått poängen med att ange ett sista datum för ansökan.

6 Tilldelningsprocessen

Enligt lagen om utsläpp av koldioxid ska den som enligt samma lag har fått tillstånd att släppa ut koldioxid utan betalning tilldelas utsläppsrätter för den eller de anläggningar som omfattas av tillståndet. Om verksamhetsutövaren inte har fått tillstånd så så kan han ändå tilldelas utsläppsrätter, men disponerar dem inte förrän han har fått tillståndet.

Hur tilldelningen av utsläppsrätter ska gå till anges i förordningen om utsläpp av koldioxid. Utgångspunkten för tilldelningen är de genomsnittliga faktiska utsläppen under åren 1998 till 2001. Förbränningsanläggningar inom el- och fjärrvärmesektorn tilldelas 80 procent av de historiska utsläppen, medan övriga anläggningar får 100 procent.

Verksamhetsutövarna ska ansöka om utsläppsrätter för sina anläggningar. Enligt förordningen om utsläpp av koldioxid så är det Naturvårdsverket som prövar ansökningarna och fattar beslut om tilldelning.

Innan verket fattar beslut ska ett särskilt råd granska och bereda ärendena och lämna förslag till tilldelning. Om Naturvårdsverkets beslut avviker från rådets rekommendation så ska det meddelas till regeringen, med en särskild motivation.

6.1 Förberedelserna

Formellt fick Naturvårdsverket sin uppgift att sköta tilldelningsförfarandet den 1 augusti 2004, när förordningen om utsläpp av koldioxid trädde i kraft. Men verket hade förberett sig långt innan dess.

I Naturvårdsverkets regleringsbrev för år 2004 antyddes att verket skulle få uppgiften att fördela utsläppsrätter. I början av året förberedde verket allt som kunde förberedas, trots att det ännu inte hade något formellt uppdrag. En särskild projektgrupp bildades för uppgiften. Under våren togs ett förslag till föreskrifter fram, vilket remissbehandlades och därefter publicerades den 20 juli. Utkast till ansökningsblanketter var färdiga i mitten av juli. Rådet för tilldelning av utsläppsrätter kallades samman till ett informellt möte i slutet av juni, trots att det inte inrättades formellt förrän en dryg månad senare.

I Energimyndighetens och Naturvårdsverkets regleringsbrev angavs att de två myndigheterna skulle samarbeta kring informationen till allmänheten och verksamhetsutövarna. Det gjorde de genom att skapa en gemensam webbplats, som öppnades i mars. Dessutom bildade de en gemensam referensgrupp med de berörda branschorganisationerna. Båda myndigheterna arrangerade telefonjourer för att kunna besvara frågor från verksamhetsutövarna om ansökningsförfarandet.

6.2 Organisation och resurser

Naturvårdsverket skapade en särskild projektgrupp för sina uppgifter i systemet för handel med utsläppsrätter. Medlemmarna rekryterades i första hand från andra verksamheter inom verket, och ett par personer projektanställdes tillfälligt. Gruppen bestod av en kärna på 7 personer, men som mest var den dubbelt så stor. Uppgiften prioriterades av verket, vilket krävde att vissa andra uppgifter lades åt sidan.

Energimyndigheten bildade också en projektgrupp för att utföra sina uppgifter inom systemet. De var att tillsammans med Naturvårdsverket informera verksamhetsutövarna och allmänheten, fördela bidrag till länsstyrelserna för deras arbete med tillstånden samt bygga upp och driva registret för handel med utsläppsrätter. Gruppen hade en kärna på 6 personer, varav 5 nyanställdes. Till gruppen knöts också en IT-specialist och en informatör på heltid, samt tillfälligt ett antal ytterligare personer. Som mest bestod gruppen av 12 personer.

För att täcka kostnaderna för arbetet kring utsläppsrätterna fick båda myndigheterna ett ökat anslag år 2004.

De två myndigheterna kom överens om att samarbeta i arbetet med att bereda tilldelningsansökningarna. Energimyndigheten tog således självmant på sig ytterligare en uppgift. Skälet var att handel med utsläppsrätter bedömdes vara en viktig del av energipolitiken och för myndighetens arbete.

6.3 Beredning av ansökningarna

I förordningen om utsläpp av koldioxid anges att de verksamhetsutövare för vilka beslut om tilldelning fattades senast den 30 september 2004 skulle få sina utsläppsrätter senast den 28 februari 2005. Sedan myndigheterna hade beräknat hur snabbt de skulle hinna bereda ansökningarna så meddelade de att ansökningarna måste komma in senast den 20 augusti. Verksamhetsutövarna var angelägna att få sina utsläppsrätter så fort som möjligt. De första ansökningarna om tilldelning av utsläppsrätter registrerades i början av augusti, sedan förordningen om utsläpp av koldioxid hade trätt i kraft den 1 augusti.

Myndigheterna skapade en rutin för att klassificera och fördela ansökningarna mellan sig, med utgångspunkt i respektive myndighets kompetens. Principen var att Energimyndigheten beredde ansökningar för energianläggningar som klassificerades som ”okomplicerade”, vilket var över hälften. Naturvårdsverket tog hand om resten.

Beredningen gick ut på att beräkna och lämna förslag till beslut om hur många utsläppsrätter varje anläggning skulle få för åren 2005 till 2007. Förslagen skickades sedan ut för att behandlas i Rådet för tilldelning av utsläppsrätter.

6.4 Rådet för tilldelning av utsläppsrätter

Rådet för tilldelning av utsläppsrätter (RUT) bildades formellt den 26 juli 2004, när en ändring av Naturvårdsverkets instruktion trädde i kraft.³ Enligt instruktionen består RUT av en representant plus en suppleant var från Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Nutek, vilka utses av regeringen.

Den 23 juni hölls ett informellt möte med de kommande ledamöterna. Det första formella mötet med RUT hölls den 10 september, då de första besluten om tilldelning togs. Där beslöts också om en arbetsordning. Alla ärenden avgörs med majoritetsbeslut. Om myndigheterna inte är eniga så ska Naturvårdsverket meddela regeringen om det.

Underlagen för besluten skickades till alla ledamöter inför mötena i RUT. Ingen av myndigheterna fattade på förhand några formella beslut om hur deras ledamöter skulle ställa sig till förslagen. Energimyndighetens och Naturvårdsverkets ledamöter hade som enda ledstjärna att tolka och följa regelverket så gott det gick. I de allra flesta fall hade de klarat ut eventuella oenigheter i förväg, och var oftast eniga om besluten vid RUT:s sammanträden. Men i det fåtal fall då de fortfarande var oeniga fick Nutek utslagsrösten. Då valde Nutek att konsekvent förorda det alternativ som gav flest utsläppsrätter, med motiveringen att det var bättre för företagens konkurrenskraft.

RUT har beslutat om tilldelning av utsläppsrätter till drygt 600 anläggningar. Ledamöterna var eniga i alla fall utom cirka 20.

6.5 Naturvårdsverkets beslut

Det är Naturvårdsverkets generaldirektör som fattar det slutliga beslutet om tilldelning av utsläppsrätter. Om verket inte följer RUT:s rekommendation så ska verket anmäla det till regeringen. Det har dock aldrig hänt. Naturvårdsverket har slagit fast principen att alltid följa beslutet i RUT, även om verkets ledamot har haft en annan uppfattning. För att stärka systemets trovärdighet var det viktigt att generaldirektören hade frihet att ”köra över” den egna myndigheten, vilket också har inträffat. Av det skälet har verkets ledamot i RUT aldrig haft någon föredragning för generaldirektören om enskilda beslut.

6.6 Verksamhetsutövarnas synpunkter

Verksamhetsutövarna tycks inte ha haft några stora problem med att ansöka om utsläppsrätter, bortsett från att arbetet var väldigt forcerat. För att hinna lämna in ansökningarna till den 20 augusti la en del verksamhetsutövare ned stora resurser på dem. Myndigheterna anser att verksamhetsutövarna har klarat uppgiften exemplariskt, och nästan ingen av dem har fyllt i blanketterna fel.

Verksamhetsutövarna fick informationen ganska sent. Naturvårdsverkets och Energimyndighetens telefonjour gjorde att det var lätt att få tag på någon att fråga, men i vart fall i början var svaren ofta oklara och ibland

³ Förordning (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket, 32 §.

motstridiga. De berörda branschorganisationerna har stått för en stor del av informationen till verksamhetsutövarna genom att arrangera seminarier.

De verksamhetsutövare som har mer komplicerade anläggningar har haft svårt att få reda på vilka delar av anläggningen som omfattas av systemet och hur de historiska utsläppen ska beräknas. För andra har det varit mycket enkelt att fylla i ansökan. Precis som när det gäller tillståndsansökningarna är verksamhetsutövarna kritiska mot SUS. De som var tidigast ute hade mer problem med än nytta av systemet.

Flera verksamhetsutövare är missnöjda med sin tilldelning av utsläppsrätter. Det gäller också dem som har fått exakt så många som de ansökte om. Missnöjet gäller således inte Naturvårdsverkets beslut eller myndigheternas handläggning, utan riktas mot själva regelverket. De anser att det missgynnar deras verksamhet i förhållande till andra eller till konkurrenter i andra länder. Det tydligaste exemplet är verksamhetsutövarna inom el- och fjärrvärmesektorn, som enligt förordningen om utsläpp av koldioxid ska tilldelas utsläppsrätter som motsvarar 80 procent av de historiska utsläppen. I många fall har de i praktiken inget annat val än att köpa de resterande 20 procenten, vilket förstås ökar deras kostnader. Enstaka verksamhetsutövare har överklagat tilldelningsbesluten, men också där avser kritiken regelverket snarare än besluten. De har mött förståelse från myndigheterna och respekterar att dessa inte kan fatta beslut som inte har stöd i regelverket.

6.7 Statskontorets sammanfattande bedömning

Tilldelningsprocessen är till stor del avslutad. Den 30 september fattade Naturvårdsverket beslut om tilldelning av utsläppsrätter till nästan alla anläggningar för vilka ansökan hade lämnats in, och den 11 oktober för de återstående. Det kan dock inte uteslutas att det kommer in ytterligare någon ansökan under året. Det som återstår är att överlämna utsläppsrätterna, vilket kan ske först när verksamhetsutövarna har fått länsstyrelsens beslut om tillstånd och ett konto i SUS. Därmed är det möjligt att sammanfatta erfarenheterna från arbetet med tilldelning.

Trots en mycket stor tidspress har de inblandade myndigheterna genomfört uppdraget enligt tidsplanen. Ett tungt lass har dragits av Naturvårdsverket och Energimyndigheten, som tillsammans har beredde över 600 ansökningar på ungefär en månad.

En viktig förklaring till att myndigheterna klarade sin uppgift så bra är att de prioriterade uppgiften, var väl förberedda och snabbt skapade en effektiv organisation för arbetet. Förberedelserna började ett bra tag innan förordningen om utsläpp av koldioxid började gälla, då myndigheterna formellt fick sina uppgifter. Tack vare det kunde arbetet påbörjas direkt när förordningen trädde i kraft.

Båda myndigheterna organiserade uppgiften som projekt, tydligt skilda från linjeorganisationerna. Det gjorde det möjligt att arbeta flexibelt och att fatta snabba beslut. Projektgrupperna blev starkt sammansvetsade och fokuserade på uppgiften. Ett omfattande arbete utfördes, också under den normala semesterperioden. Följande citat från en av våra intervjuer kan vara ett sammanfattande omdöme. ”Myndigheternas pragmatiska och obyråkratiska

arbetsmetoder har räddat systemet. Annars skulle tiden inte ha räckt till. Men det gjordes aldrig våld på regelverket.”

En annan viktig faktor är myndigheternas samarbete kring beredningen av besluten. Formellt är det Naturvårdsverket som har till uppgift att planera och utreda frågor om tilldelning av utsläppsrätter. Energimyndigheten tog frivilligt på sig att bereda en stor del av ansökningarna, vilket avlastade Naturvårdsverket och snabbade på arbetet. Enligt båda myndigheterna har samarbetet fungerat mycket bra på alla nivåer.

Naturvårdsverkets föreskrifter för tilldelningen togs fram på mycket kort tid, men fungerade ändå bra för att bereda besluten. Bara i ett fåtal fall var myndigheterna oeniga om besluten. Några verksamhetsutövare har överklagat besluten om tilldelning, men deras invändningar tar sikte på lagstiftningen snarare än på myndigheternas handläggning. På det hela taget har regelverket varit så entydigt – eller fyrkantigt – att det inte har funnits utrymme för olika tolkningar. I det här sammanhanget är det ett bra betyg.

Man kanske kunde ha förväntat sig att de olika kulturerna i myndigheterna skulle ha påverkat samarbetet och avspeglats i deras förslag till beslut. Något sådant har dock inte märkts. En förklaring är säkert att regelverket har satt så tydliga ramar. Tidspressen kan också ha spelat in – det fanns inte tid att ge uttryck för eventuella ”särintressen”.

Det enda påtagliga gnisslet i samarbetet har gällt det elektroniska ansökningsförfarandet. Energimyndigheten, som ansvarar för att SUS ska vara i drift när handelssystemet börjar gälla den 1 januari 2005, hade gärna sett att ansökningar om såväl tillstånd som tilldelning i första hand hade gjorts via SUS. Det hade garanterat att uppgifterna registrerades i tid. Men myndigheten hade svårt att få gehör för den uppfattningen, och menar att Naturvårdsverket var alltför tveksamt till elektroniska ansökningar. Naturvårdsverket hade två skäl för sin tveksamhet. För det första ville det inte tvinga alla länsstyrelser att använda systemet om de inte själva ville. För det andra ansåg verket, mot bakgrund av tidigare erfarenheter, att det var för ont om tid för att bygga upp ett system för ansökningar som garanterat skulle fungera utan problem. Ett system som inte fungerade skulle vara värre än inget alls. Resultatet blev att 70 procent av ansökningarna gjordes på papper, och att uppgifterna måste föras in manuellt vilket kräver en hel del extra arbete.

Beslutsprocessen för tilldelning av utsläppsrätter är speciell, både formellt och praktiskt. När Naturvårdsverket fattar sitt beslut så behöver det inte följa RUT:s rekommendation. Men verket har som princip slagit fast att alltid följa RUT:s beslut, också när det avviker från Naturvårdsverkets uppfattning i RUT. I praktiken har RUT därmed fått en helt avgörande roll för besluten om tilldelning.

Även om RUT innebär att beslutsprocessen tar lite längre tid, eftersom underlag till besluten måste tas fram och skickas ut i tid före sammaträdena, så verkar alla inblandade vara positiva till RUT. Såväl myndigheterna som verksamhetsutövarna tycker att det i princip har varit en fördel att lagen tolkas från olika utgångspunkter och att olika intressen kan beaktas. Som nämnts sätter visserligen regelverket oftast snäva gränser för tolkningarna,

men i vissa fall finns ett utrymme. I det sammanhanget finns det skäl att särskilt uppmärksamma Nuteks roll i RUT.

Till skillnad från de båda andra myndigheterna har Nutek inte deltagit i den praktiska beredningen av ärendena, utan bara tagit del av underlaget som skickats ut till sammanträdena. Verket har inte haft några särskilda resurser för att analysera förslagen eller tolka lagstiftningen. Utgångspunkten för Nuteks ställningstaganden i RUT har varit företagets konkurrenskraft. I de fall som Energimyndigheten och Naturvårdsverket har varit oeniga, och Nutek har haft utslagsröst, har verket konsekvent röstat på det förslag som gett störst antal utsläppsrätter. Vilket därmed har blivit Naturvårdsverkets beslut. I princip kan man hävda att Nuteks deltagande i RUT lika gärna kunde ersättas med en enkel beslutsregel om att alltid välja det största antalet utsläppsrätter vid oenighet. Å andra sidan har inte RUT:s sammanträden varit renodlade beslutsmöten, utan det har funnits utrymme för öppna och principiella diskussioner om olika aspekter av systemet för handel med utsläppsrätter, där alla tre myndigheterna har deltagit. Det kan ha förbättrat förutsättningarna för att utveckla systemet och för det framtida arbetet.

Som sammanfattande bedömning konstaterar Statskontoret att tilldelningsprocessen på det hela taget har fungerat väl med tanke på förutsättningarna. Såväl Naturvårdsverket som Energimyndigheten har skapat effektiva projektorganisationer som har genomfört en omfattande arbetsuppgift i linje med den snäva tidsplanen. Samarbetet mellan myndigheterna har fungerat bra. I efterhand kan man konstatera att det var ”tur” att Energimyndigheten självmant åtog sig att mycket aktivt delta i beredningen av ansökningarna. Det är osäkert om det hade gått att pressa Naturvårdsverkets projektorganisation hårdare och om verket hade kunnat hantera en ännu större projektgrupp.

Det praktiska ansökningsförfarandet har inte inneburit några betydande problem för verksamhetsutövarna. Bristerna i SUS beror sannolikt till största delen på att systemet aldrig hann testas ordentligt på förhand. Om de inte redan har rättats till så bör det kunna göras snabbt.

Den okonventionella beslutsorganisationen har fungerat bra. Visserligen har den ökat på tidspressen ytterligare, men får ändå positiva omdömen. Nuteks roll i RUT kan ifrågasättas principiellt, men har haft en positiv betydelse med det nuvarande regelverket. RUT har alltid kunnat fatta ett majoritetsbeslut, och ingen har ifrågasatt det.

Regelverket har fungerat minst lika bra som man kunde förvänta sig med tanke på att det forcerades fram. Att på förhand skapa ett regelverk för en så pass komplicerad verksamhet som är helt fritt från luckor och tolkningsutrymme är nog i praktiken omöjligt. Ändå anser Statskontoret att det finns all anledning att försöka förbättra det. En utgångspunkt bör vara en analys av de ärenden där RUT har varit oenigt, en annan förvaltningsdomstolarnas bedömningar av de ärenden som har överklagats.

7 Statskontorets slutsatser och rekommendationer

7.1 Det fungerar – med vissa problem

Statskontoret huvudsakliga slutsats är att rutinerna, arbetsformerna och myndighetsorganisationen för de delar av systemet för handel med utsläppsrätter som ingår i uppföljningen på det hela taget har fungerat väl med hänsyn till de förutsättningar som har funnits. Samtidigt pekar vi på en del problem som har funnits och som fortfarande påverkar arbetet.

Problem med ansökningar om tillstånd

I första hand gäller problemen arbetet med ansökningar om tillstånd för utsläpp av koldioxid. Det största problemet är att ansökningarna om tillstånd har kommit in så sent. I många fall saknades fortfarande i början av november 2004 ansökningar från relativt många verksamhetsutövare. De ansökningar som hade lämnats in behöver i de allra flesta fall kompletteras. Resultatet blir att många länsstyrelser tvingas behandla många ansökningar på kort tid, vilket innebär en stor arbetsbörda i slutet på året. Troligen kommer en del beslut om tillstånd inte att kunna fattas förrän en bit in på år 2005. Det innebär att länsstyrelserna måste besluta om provisoriska tillstånd i avvaktan på de slutliga besluten. Tiden som går åt för det kunde säkert ha använts bättre.

Det finns flera skäl till att den här situationen har uppstått. Ett är att verksamhetsutövarna har prioriterat ansökningarna om tilldelning av utsläppsrätter, och medvetet valt att vänta med att söka tillstånd. Enligt deras tolkning av lagen så räcker det att lämna ansökan den 31 december, eftersom dess enda krav är att de har tillstånd från den 1 januari 2005. Att länsstyrelserna inte hinner handlägga ansökningarna är inte verksamhetsutövarnas problem.

Länsstyrelserna har tolkat lagen på samma sätt, och dessutom dragit slutsatsen att de själva saknar rätt att begära in ansökningarna till en viss tidpunkt. De länsstyrelser som har angett en tidpunkt har formulerat sig ganska försiktigt, och angett att det är önskvärt att ansökan lämnas så snart som möjligt och helst till ett visst datum.

Enligt Statskontoret var det dock inget som hindrade länsstyrelserna att tydligt tala om att ansökan måste vara inne vid en viss tid för att kunna behandlas före årsskiftet, och att de som kom senare bara kunde få ett provisoriskt tillstånd. Naturvårdsverket gjorde ju så för ansökan om tilldelning av utsläppsrätter. För att verksamhetsutövarna skulle få tillgång till sina utsläppsrätter i början av år 2005 så måste ansökan vara inne den 20 augusti år 2004. Men ingen var tvingad att lämna den då.

De två ansökningarna skiljer sig åt. Utsläppsrätterna har ett konkret och ofta stort ekonomiskt värde för verksamhetsutövarna, medan tillståndet nog mer har betraktats som en formalitet. De har därmed haft starkare skäl att prioritera ansökan om tilldelning. Därför är det inte säkert att ett tydligt sista datum för att söka tillstånd hade förändrat situationen. Men det är troligt att i vart fall en del verksamhetsutövare hade lämnat sin tillståndsansökan tidigare. Då hade länsstyrelserna åtminstone sparat en del av den tid som nu gick

åt till att kontakta alla verksamhetsutövare för att uppmana dem att skicka in ansökningarna.

Andra skäl till att det har dröjt innan länsstyrelserna har kunnat besluta om tillstånd är att de var ganska dåligt förberedda på att handlägga ansökningarna, och att handläggningen är mer komplicerad än de hade väntat sig.

Naturvårdsverket har visserligen genomfört omfattande informationsinsatser mot länsstyrelserna, men kanske ändå inte tillräckliga. Länsstyrelserna har efterlyst mer handfast utbildning om hur ansökningarna ska utformas och bedömas. Dessutom gjordes informationsinsatserna relativt sent. De verksamhetsutövare som försökte ansöka tidigt fick ingen konkret hjälp från länsstyrelserna, eftersom handläggarna själva inte visste så mycket vid det laget. Men det fanns inte så mycket mer information att ge förrän Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd var färdiga, vilket var mitt i sommaren. De publicerades den 20 juli, det vill säga under semesterperioden. Formellt utsågs inte heller länsstyrelserna till tillståndsmyndigheter förrän den 1 augusti, när förordningen om utsläpp av koldioxid trädde i kraft. I praktiken var det således omöjligt att samla länsstyrelserna till informationsmöten förrän en bit in i augusti.

Att föreskrifterna om tillstånd upplevs som snåriga och krångliga beror dels på att de bygger på EU:s riktlinjer, dels på att de togs fram på kort tid. Det var inte heller så mycket att göra åt.

Tilldelningen av utsläppsrätter – ganska smärtfritt

Arbetet med tilldelningen av utsläppsrätter tycks ha klarats av på utsatt tid och utan några påtagliga problem. Arbetsformerna, rutinerna och organisationen har fungerat trots att uppgiften har varit omfattande och tidsschemat pressat.

En viktig förklaring är att både Naturvårdsverket och Energimyndigheten förberedde sig väl på uppgiften, trots att de formellt inte hade fått den ännu. Båda myndigheterna prioriterade uppgiften. De skapade kraftfulla projektgrupper med effektiva arbetsformer och rutiner för att genomföra den.

Det goda samarbetet mellan myndigheterna hade stor betydelse. Det kanske tydligaste exemplet på det är överenskommelsen om att dela upp arbetet med att bereda ansökningarna mellan sig, trots att det formellt var Naturvårdsverkets uppgift. Några problem på grund av skilda myndighetskulturer märktes aldrig. ”Myndigheterna tänker påtagligt lika”, som en av de intervjuade uttryckte det. Kanske bidrog tidspressen, som inte gav utrymme för att driva egna linjer. Och regelverket, som var så ”fyrkantigt” att det bara i undantagsfall medgav olika tolkningar.

RUT kunde ha skapat irritation, eftersom det skapade ett extra moment i beslutsprocessen och snävade in tidsramarna ytterligare. Men med dess sammansättning och arbetsformer så verkar RUT ha varit till större nytta än besvär. Nutek har haft en mer underordnad roll i arbetet än Energimyndigheten och Naturvårdsverket, men har ändå fyllt en viktig funktion. I och med att det fanns tre ledamöter i rådet så kunde alla beslut fattas med majoritet. Eftersom Naturvårdsverket slog fast principen att alltid besluta om

tilldelning i enlighet med RUT:s majoritet så behövdes aldrig någon ytterligare beredning av ärendena.

Klagomål från verksamhetsutövarna

Verksamhetsutövarna har inte framfört någon kritik mot myndigheternas arbetsformer och handläggning. Undantaget är de som har utnyttjat det elektroniska ansökningsförfarandet via SUS. Systemet har kritiserats både när det gäller funktion och utformning. Samma typ av kritik har framförts från de länsstyrelser som har använt SUS vid handläggningen av tillstånd.

Problemen beror troligen helt på att systemet utvecklades på alltför kort tid och inte kunde testas ordentligt innan det togs i bruk. De allvarligaste bristerna verkar ha rättats till.

Förseningar kan skapa finansiella problem

I sammanhanget vill Statskontoret peka på ett udda problem, som inte beror på själva systemet för handel med utsläppsrätter men ändå är en konsekvens av det.

Som vi har varit inne på många gånger så har tiden varit pressad när det gäller i stort sett alla delar av systemet. Förseningar i ett led har fortplantat sig och skapat problem i senare delar. Ett tydligt exempel är Energimyndighetens arbete med det nationella registret för utsläppsrätter. Här har arbetet försenats på grund av att kommissionens riktlinjer för registrets utformning och funktioner har kommit sent, varit otydliga eller omöjliga att följa. Trots det ligger Sverige långt fram i arbetet jämfört med andra medlemsländer, och Energimyndigheten bedömer att det finns en god chans att registret kan vara i drift till den 1 januari.

Men utöver ökad tidspress i arbetet och tekniska svårigheter kan förseningarna också skapa finansiella problem för Energimyndigheten. De konsulter som myndigheten anlitar för att utveckla registret kommer sannolikt att behöva arbeta åtminstone ända fram till årsskiftet. Myndigheten har fått ett extra anslag för år 2004, vilket till stor del ska användas för att utveckla registret. Men eftersom den inte kan betala för arbetet innan det är klart så betyder det att pengarna i vart fall delvis inte kommer att utnyttjas förrän år 2005.

I vanliga hade det inte varit några problem. Myndigheten kunde spara anslaget över årsskiftet och använda det under år 2005. Men i år kanske inte det går. I budgetpropositionen (prop. 2004/05:1) för år 2005 föreslår regeringen ett antal åtgärder för att undvika att utgiftstaket överskrids år 2005. En åtgärd är att huvudregeln ska vara att ingen myndighet får utnyttja sitt anslagssparande eller sin anslagskredit under år 2005.

För Energimyndigheten kan det betyda att det särskilda anslaget som den fick för att utveckla registret inte kommer att kunna användas för att betala sina konsulter. I så fall måste pengarna tas från det ordinarie anslaget för år 2005, vilket innebär mindre pengar än planerat för någon annan av verkets verksamheter. Eftersom det kan handla om ett ganska stort belopp så kan det skapa problem för myndigheten.

Regeringen anger att den kommer att vara restriktiv med undantag från huvudregeln. Men eftersom Energimyndigheten inte har orsakat eller haft några möjligheter att undvika förseningen så är det enligt Statskontoret orimligt att dess verksamhet ska drabbas på det här sättet. Energimyndigheten bör därför få dispens för att utnyttja åtminstone en del av sitt anslags-sparande under år 2005.

7.2 Rekommendationer för framtiden

Det system för handel med utsläppsrätter som nu påbörjas inom EU kommer att pågå till och med år 2007. Från och med år 2008 ersätts det med det internationella systemet inom ramen för överenskommelsen i Kyotoprotokollet. Därför är det viktigt att ta vara på erfarenheterna från det arbete som har utförts hittills. De problem som upptäckts tidigt kan rättas till inför framtiden.

Statskontoret avslutar därför med att peka på några faktorer och frågor som vi bedömer vara viktiga för det fortsatta arbetet på kort och lång sikt.

Samla erfarenheter systematiskt

Till att börja med är det viktigt att systematiskt samla in erfarenheter från arbetet med det nuvarande systemet för handel med utsläppsrätter. De problem och indikatorer på problem som vi pekar på i den här första uppföljningen bör analyseras närmare. Myndigheternas och verksamhetsutövarnas synpunkter på regelverket bör samlas in och användas för att förbättra det. Samma sak gäller förvaltningsdomstolarnas beslut i de tilldelningsärenden som har överklagats.

Både Naturvårdsverket och Energimyndigheten kommer att utvärdera sitt eget arbete inom systemet. Resultaten bör tas tillvara för att förbättra såväl arbetsformerna och rutinerne som regelverket.

Tiden

I stort sett alla problem och svårigheter som har kommit fram i den här uppföljningen beror åtminstone delvis på tidspressen. Vår viktigaste rekommendation är därför att på alla sätt föröka organisera arbetet inför framtiden så att de berörda myndigheterna och verksamhetsutövarna får rimligare förutsättningar än hittills att förbereda sig för de kommande uppgifterna. Det gäller inte minst arbetet med att skapa ett tydligt regelverk och effektiva rutiner för att hantera ansökningar om tillstånd och tilldelning. Trots att det nuvarande systemet knappt har införts så är det hög tid att börja planera för det som följer.

Länsstyrelsernas tillsyn

I lagen om utsläpp av koldioxid finns bestämmelser om tillsynen över systemet, men det framgår inte vad tillsynen ska omfatta eller hur den ska ske. Enligt förordningen om utsläpp av koldioxid är länsstyrelsen tillsynsmyndighet medan Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för tillsynen.

Vid våra intervjuer med länsstyrelserna har det framgått att de känner sig genuint osäkra på vad som förväntas av dem när det gäller tillsynen. Stats-

kontoret anser därför att det är viktigt att Naturvårdsverket snabbt förtydligar länsstyrelsernas tillsynsroll. Om länsstyrelserna förväntas bedriva ett omfattande tillsynsarbete så är det viktigt att det får tillräckliga resurser för att utföra det.

Små anläggningar

Antalet utsläppsrätter som har tilldelats varierar kraftigt mellan olika verksamhetsutövare. I ytterkanterna på skalan finns den som har fått 1 utsläppsrätt respektive den som har tilldelats över 4 miljoner. Ändå måste de ansöka om tillstånd och tilldelning på i princip samma sätt.

För verksamhetsutövare med stora utsläpp väger den administrativa bördan lätt i förhållande till värdet av utsläppsrätterna. Men de som bara har rätt till enstaka utsläppsrätter måste lägga ned avsevärd tid till nästan ingen nytta. För dem hade det blivit avsevärt billigare att köpa utsläppsrätter för några hundra kronor än att lägga ned kanske dagar av arbete för att få dem ”gratis”. Att söka tillstånd har varit minst lika tidskrävande, men nödvändigt för att över huvud taget få fortsätta med verksamheten.

Statskontoret ifrågasätter nyttan med att anläggningar med små utsläpp ska tvingas delta i systemet. Det är ekonomiskt orimligt och har ingen effekt på utsläppen. De aktuella anläggningarna är olika typer av reservanläggningar och används bara när någon reguljär anläggning går sönder eller den vanliga elförsörjningen inte fungerar. Ett extremt exempel är de stora sjukhusens anläggningar för reservkraft. Vid elavbrott måste de startas på några sekunder för att inte riskera patienternas liv. I det läget lär det vara helt betydelselöst om de tilldelade utsläppsrätterna räcker eller vad det kommer att kosta att köpa dem som fattas. För en reservanläggning spelar den rörliga kostnaden normalt ingen som helst roll vid beslutet om att starta den eller inte.

Skälet till att anläggningar med små utsläpp ingår i systemet är att kriteriet är den installerade effekten på anläggningen. Enligt Statskontoret borde det kompletteras med en nedre gräns för energiproduktionen under ett normalt år. Då skulle ett stort antal anläggningar kunna tas ur systemet, eller få delta frivilligt. Det skulle inte få några negativa effekter, men både verksamhetsutövarnas och myndigheternas kostnader skulle minska. Sverige bör verka för att ändra regelverket på den här punkten.

Annan organisation?

Frågan om hur de olika myndighetsuppgifterna i systemet för handel med utsläppsrätter ska organiseras har varit uppe i olika sammanhang. Bland annat har möjligheten diskuterats att bilda en särskild myndighet för uppgifterna. Statskontoret kan inte se några bra skäl för det, men tydliga argument emot. Inte minst för att en särskild myndighet troligen skulle bli en ekonomiskt mycket ineffektiv organisation, som skulle få svårt att anpassa sina resurser och sin kompetens till de mycket varierande behoven.

Om en särskild organisation ändå ska bildas så bör det inte ske i form av en permanent myndighet. I så fall är det bättre med en tillfällig delegation, som tilldelas särskilda resurser under den period då arbetet med tillstånd eller tilldelning av utsläppsrätter pågår. Därefter kan den läggas ned på ett relativt enkelt sätt.

Men Statskontorets slutsats är att den myndighetsorganisation som har utnyttjats hittills i stort sett har klarat uppgiften så effektivt och bra som förutsättningarna har medgett. Och om det har fungerat nu så lär det knappast gå sämre i framtiden, förutsatt att inte regelverket eller andra förutsättningar förändras radikalt. De inblandade myndigheterna har lärt sig mycket och skaffat värdefulla erfarenheter som de kommer att ha stor nytta av om de ska utföra samma uppgift i framtiden. Det är en resurs som inte bör slösas bort.



FlexMex2-utredningen

N 2001:08

Anders Lundin

Telefon 405 38 81

Mobil 070 - 668 05 14

E-post anders.lundin@industry.ministry.se

Uppdrag att följa upp myndighetsorganisationen m.m. för handel med utsläppsrätter

Bakgrund

Enligt lagen (2004:656) om utsläpp av koldioxid krävs från och med år 2005 tillstånd för att bedriva vissa verksamheter som innebär utsläpp av koldioxid. Verksamhetsutövarna ska efter ansökan tilldelas utsläppsrätter för de anläggningar som omfattas av tillståndet.

I förordningen (2004:657) om utsläpp av koldioxid anges att länsstyrelsen är tillståndsmyndighet och att Naturvårdsverket prövar frågan om tilldelning av utsläppsrätter.

Myndigheternas arbete med tillstånd för utsläpp och tilldelning av utsläppsrätter påbörjades under andra hälften av år 2004.

I sitt slutbetänkande kommer FlexMex2-utredningen att ge sin syn på vilka förutsättningar – i vid mening – som bör gälla i arbetet med handel med utsläppsrätter inför och under perioden 2008-2012. Därvid kan utredningen eventuellt komma att beröra frågor kring bl.a. arbetsrutiner och –former, myndighetsorganisation m.m. Som underlag för detta bör en uppföljning göras av hur arbetet hittills har fungerat.

Uppdraget

Mot ovanstående bakgrund ska Statskontoret göra en första uppföljning av hur tillstånds- respektive tilldelningsförfarandet hittills har fungerat, bl.a. med avseende på myndighetsorganisationen. Uppföljningen bör bl.a.

omfatta myndigheternas ansöknings- och beslutsprocesser, samverka med andra berörda myndigheter och informationen till verksamhetsutövarna.

I uppdraget ingår att samla upp erfarenheter av det hittillsvarande arbetet (avseende exempelvis rutiner, arbetsformer och myndighetsorganisation), beskriva eventuella problem med detta och i förekommande fall diskutera förslag till förändringar som bör genomföras på kort och lång sikt. Här är det väsentligt att skilja problem som kan antas vara av strukturell art från sådana som i första hand beror på att systemet är nytt och har genomförts på kort tid.

Genomförande

Underlaget för Statskontorets analys och rekommendationer bör inhämtas genom intervjuer med de inblandade myndigheterna och andra berörda aktörer. FlexMex2-utredningen bidrar till Statskontorets kostnader med 30 000 kronor, vilka utbetalas efter rekvisition.

Tidplan och avrapportering

Uppdraget ska redovisas i en skriftlig rapport senast den 15 november 2004.

Rapporten ska presenteras vid ett av FlexMex2-utredningens sammanträden.