



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 8.3.2000
KOM(2000) 87 slutlig

Grönbok

om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen

(framlagt av kommissionen)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	6
2.	Grönbok för samråd med berörda parter.....	7
3.	Vad är handel med utsläppsrätter?.....	7
4.	Europeiska gemenskapen, handel med utsläppsrätter och Kyotoprotokollet	9
4.1.	EU:s överenskommelse om "delad börda"	9
4.2.	Ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter mellan företag	9
4.3.	En praktisk ansats	10
5.	Europeiska gemenskapens roll	11
5.1.	Ekonomiska argument för ett system för handel med utsläppsrätter inom EU	11
5.2.	Skydd av den inre marknaden	12
5.3.	Gemenskapens respektive medlemsstaternas uppgifter	12
6.	Politiska alternativ i fråga om omfattningen av ett EG-system för handel med utsläppsrätter.....	13
6.1.	Sektorer	13
6.2.	Hur stor mångfald finns det utrymme för inom gemenskapen?	15
6.2.1.	Ett gemensamt system inom gemenskapen	15
6.2.2.	Ett samordnat gemenskapssystem.....	15
6.2.3.	EU:s utvidgning.....	16
6.3.	Frågor:.....	16
7.	Politiska alternativ i fråga om den inledande fördelningen av utsläppsrätter	17
7.1.	Fastställande av den övergripande fördelningen mellan olika deltagande sektorer på gemenskapsnivå och medlemsstatsnivå.....	17

7.2.	Medlemsstaternas fördelning av utsläppsrätter till företagen.....	18
7.2.1.	Allmänt tillvägagångssätt	18
7.2.2.	Centrala frågor	19
7.3.	Nya aktörer	20
7.4.	Frågor:.....	21
8.	Politiska alternativ i fråga om samspelet med andra politiska strategier och åtgärder..	21
8.1.	Tekniska föreskrifter	21
8.2.	Miljöavtal	22
8.3.	Energibeskattnings	24
8.4.	Ett system för handel med utsläppsrätter som motsvarar övriga politiska strategier och åtgärder	24
8.5.	Frågor	25
9.	Politiska alternativ i fråga om överensstämmelse och kontroll av efterlevnad.....	25
9.1.	Betydelsen av strikta bestämmelser för överensstämmelse och kontroll av efterlevnad.....	25
9.2.	Överensstämmelse och kontroll av efterlevnaden i fråga om företag	25
9.3.	Överensstämmelse och kontroll av efterlevnaden gentemot medlemsstaterna	26
9.4.	Frågor:.....	27
	Bilaga 1: Ekonomisk analys.....	28

SAMMANFATTNING

Avsikten med denna grönbok är att inleda en diskussion om handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen och om förhållandet mellan en sådan handel och andra politiska strategier och åtgärder mot klimatförändringar.

Inom ramen för Kyotoprotokollet har Europeiska gemenskapen åtagit sig att under perioden 2008-2012 minska sina utsläpp av växthusgaser med 8 % jämfört med 1990 års nivå. I praktiken innebär detta att det krävs en minskning på omkring 14 % jämfört med den prognostiserade förbrukningen om inga åtgärder vidtas¹. En handel med utsläppsrätter, som både bedrivs internt inom gemenskapen och externt med andra industriländer, kommer att minska gemenskapens kostnader för att fullgöra sina åtaganden. Handeln med utsläppsrätter kommer tillsammans med övriga politiska strategier och åtgärder att vara en integrerad och viktig del av gemenskapens övergripande strategi för genomförande av Kyotoprotokollet. Kommissionen är av uppfattningen att gemenskapen som helhet kommer att behöva använda alla tillgängliga verktyg för att fullgöra sina internationella åtaganden. Ju tidigare konkreta åtgärder vidtas desto bättre. EU förbereder för närvarande ratificeringen av Kyotoprotokollet, som man hoppas se träda i kraft senast 2002.

Handeln med utsläppsrätter innebär, oavsett om det rör sig om ett nationellt eller internationellt system, att olika enheter, som exempelvis företag, tilldelas bestämda utsläppsmängder. De företag som har en utsläppsnivå som ligger under tilldelningen kan sälja sitt "överskott" till andra som har svårare att uppnå sitt mål. Denna handel underminerar inte det miljöpolitiska målet, eftersom den sammanlagda mängden utsläppsrätter inom systemet är fastlagd. Systemet ger snarare möjligheten att på ett kostnadseffektivt sätt uppnå det övergripande målet och stimulera till investeringar i miljövänlig teknik.

Handel med utsläppsrätter är ett miljöskyddsinstrument som inte använts tidigare inom EU. Därför är det viktigt att få erfarenheter av hur ett sådant system kan genomföras innan det internationella systemet för handel med utsläppsrätter införs 2008. Det finns med andra ord goda skäl för att Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater skall förbereda sig genom att införa ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter senast 2005.

Kommissionen tror att en väl fungerande inre marknad för handel med utsläppsrätter bättre kan garanteras av en sammanhängande och samordnad ram, som omfattar samtliga medlemsstater, än av en uppsättning nationella system utan samordning. Ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter skulle ge ett enhetligt pris för de utsläppsrätter som köps och säljs inom systemet. Separata nationella system utan koppling till varandra skulle däremot resultera i olika priser inom varje nationellt system. Utvecklingen av den inre marknaden har varit en av drivkrafterna bakom EU:s utveckling på senare tid, och detta bör beaktas vid skapandet av nya marknader. Klimatförändringarna är det tydligaste exemplet på gränsöverskridande effekter som kräver samordnade insatser. Samverkansvinsterna på EU-nivå kommer dessutom göra det möjligt att sänka kostnaderna avsevärt, samtidigt som liknande lagstiftning kommer att göra det möjligt att hålla de administrativa kostnaderna så låga som möjligt.

¹ För ytterligare detaljer, se avsnitt 2 i KOM(1999)230 slutlig, 19.5.1999: Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet - Förberedelser inför genomförandet av Kyotoprotokollet.

De viktigaste beslut som måste fattas inför upprättandet av en sådan ram rör följande frågor: Vilka länder och vilka företag inom vilka sektorer skall delta? Hur skall man hantera fördelningen av utsläppsrätter för de sektorer och företag som ingår i handelssystemet jämfört med de företag och sektorer som inte deltar, och vem skall ansvara för denna fördelning? På vilket sätt kan ett system för handel med utsläppsrätter bygga vidare på befintliga politiska strategier och åtgärder, som exempelvis tekniska föreskrifter, miljöavtal och skatteincitament? Hur kan man se till att lika stora insatser görs av de företag som ingår i handelssystemet och de företag som omfattas av andra politiska strategier och åtgärder?

Kommissionen anser att det är nödvändigt med en gemenskapsstrategi för att förhindra snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden. Separata nationella system för handel med utsläppsrätter skulle kunna ge upphov till besvärliga frågor rörande statligt stöd och nya aktörers tillträde till marknaden. En sådan situation skulle skapa osäkerhet för både medlemsstater och företag. Dessutom skulle dessa problem förmodligen förvärras i samband med utvidgningen av gemenskapen.

Frågan om huruvida ett system för handel med utsläppsrätter kan bli stabilt och verkningsfullt beror i hög grad på om det finns bestämmelser om överensstämmelse och en strikt kontroll av efterlevnaden. En viss harmonisering av reglerna för övervakning, rapportering och kontroll krävs för att handelssystemet skall fungera effektivt.

Denna grönbok är avsedd att inleda en process då dessa frågor skall utredas. Kommissionen välkomnar kortfattade reaktioner och synpunkter som rör frågorna i detta dokument. Inläggen bör vara kommissionen tillhanda senast den 15 september 2000, så att de kan beaktas vid utvecklingen av gemenskapens strategi för genomförande omedelbart efter den sjätte konferensen för parterna, som kommer att äga rum i Haag, Nederländerna den 13-24 november år 2000. De skall sändas till Jos Delbeke, Head of the Climate Change Unit, European Commission (DG ENV), 200 rue de la Loi/Wetstraat 200, B-1049 Bryssel, Belgien. Det går också bra att skicka dem med e-post till följande adress: ENV-CLIMATE@cec.eu.int

1. INLEDNING

Kyotoprotokollet antogs i december 1997 av den tredje konferensen mellan parterna till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC). Detta protokoll har stor betydelse, eftersom man i det fastställer gränser för de industriländernas utsläpp av växthusgaser. Europeiska gemenskapen åtog sig inom ramen för protokollet att under perioden 2008-2012 minska sina utsläpp av sex växthusgaser med 8 % jämfört med 1990 års nivåer².

Genom protokollet infördes tre nya internationella mekanismer, som kallas "flexibla mekanismer" eller "Kyotomekanismer". Dessa mekanismer utgör en mycket viktig del av protokollet och utan dem skulle protokollet förmodligen inte kunna träda i kraft. Syftet med dessa mekanismer är att främja ett kostnadseffektivt genomförande av protokollet. En av dessa mekanismer är en internationell handel med utsläppsrätter³, som skulle inledas 2008⁴.

Europeiska gemenskapen är fullvärdig part till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring, har undertecknat Kyotoprotokollet och är en av de 39 parter⁵ som har godkänt ett absolut gränsvärde för utsläpp. Därmed har gemenskapen rätt att delta i den internationella handeln med utsläppsrätter i enlighet med protokollet.

I maj 1999 antog kommissionen ett meddelande om klimatförändringar.⁶ I detta belystes behovet av "konsekventa insatser", och det noterades att observationer visar att koldioxidutsläppen åter är på väg uppåt. "Om ingenting görs för att förhindra denna utveckling kommer det inte att vara möjligt att uppfylla kravet i artikel 3.2 i Kyotoprotokollet, dvs. att göra 'påvisbara framsteg' fram till 2005, och EU kommer inte att kunna uppfylla sitt åtagande om en utsläppsminskning på 8 %."

Det måste säkerställas att handeln med utsläppsrätter kompletterar övrig politiska strategier och åtgärder och är förenlig med dessa. I de internationella förhandlingarna betonar EU att den viktigaste handlingslinjen måste vara att nationella strategier och åtgärder införs i den industrialiserade världen. Inom EU har många sådana åtgärder redan vidtagits, exempelvis energibeskattnings, lagstiftning, tekniska standarder och miljöavtal. Ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter bör därför utformas så att det stärker den grund som redan lagts - och framför allt inte försvagar den.

De möjliga negativa effekterna på den internationella konkurrenskraften kommer att minimeras om andra industriländer börjar delta i internationell handel med

² Minskningen på 8 % skall också ta hänsyn till "sänkor". Ett exempel på sänkor är skogar som tar upp koldioxid från atmosfären. Träden dör naturligtvis så småningom och ruttnar, och då återförs koldioxiden till atmosfären. Alternativt kan träet användas som bränsle och då återförs koldioxiden till atmosfären. Sänkorna är tillfälliga till sin natur och det finns stora metodologiska problem med att mäta upptagningen och utsläppen, och därför behöver frågan om sänkor utredas mycket mer.

³ Artikel 17 i Kyotoprotokollet.

⁴ De två andra mekanismerna är gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Båda omfattar överföring av utsläppsrätter som man har tillgodo genom projekt för utsläppsminskning i andra länder.

⁵ Dessa parter förtecknas i bilaga B till Kyotoprotokollet.

⁶ KOM(1999)230 slutlig, 19.5.1999, Förberedelser inför genomförandet av Kyotoprotokollet.

utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med Kyotoprotokollet - vilket man också kan vänta sig. I och med att ett internationellt handelssystem börjar fungera från och med 2008 kommer företagen antagligen att behöva bära samma kostnader oavsett i vilket industriland de är lokaliserade.

2. GRÖNBOK FÖR SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER

Denna grönbok är inledningen på en samrådsprocess där samtliga intressenter, både statliga och icke-statliga, skall beredas tillfälle att lämna synpunkter på hur EU skall kunna utforma ett väl avvägt system för handel med utsläppsrätter.

Genom Kyotoprotokollet har handeln med utsläppsrätter förts upp på EU:s dagordning. Det rör sig om ett helt nytt instrument för den europeiska strategin mot klimatförändringar. Handeln med utsläppsrätter, både inom EU och mellan EU och resten av den industrialiserade världen, kommer att vara en viktig del av gemenskapens strategi för att genomföra Kyotoprotokollet.

Både medlemsstaterna och gemenskapen måste utarbeta strategier för att genomföra Kyotoprotokollet och undersöka hur handeln med utsläppsrätter passar in i deras klimatstrategier. Därför bör en diskussion inledas om gemenskapsdimensionen av handeln med utsläppsrätter och dess eventuella effekter på den inre marknaden. Företagens deltagande kommer oundvikligen att ge upphov till frågor som rör statligt stöd och sund konkurrens, och i detta sammanhang har gemenskapen utan tvekan en viktig funktion att fylla. Man måste också se till att medlemsstaternas initiativ inte skapar onödiga hinder för etableringsfriheten på den inre marknaden⁷.

De samråd som genomförs på grundval av denna grönbok kommer visserligen att inriktas på införandet av handel med utsläppsrätter inom EU före 2008, men de kan också ge värdefulla insikter som kan användas i FN-förhandlingarna. En ökad förståelse av de centrala problemen och ett samspel med nationella strategier och åtgärder kommer att bidra till att skapa realistiska förväntningar inför de beslut om handel med utsläppsrätter som skall fattas vid den sjätte konferensen mellan parterna till ramkonventionen om klimatförändringar (COP6), som kommer att äga rum i Haag den 13-24 november 2000.

3. VAD ÄR HANDEL MED UTSLÄPPSRÄTTER?

Handel med utsläppsrätter är ett system som innebär att ett företag tilldelas en bestämd andel av de totala utsläppen växthusgaser, som fastställs på grundval av de övergripande miljöpolitiska målen. Företagen kan sedan köpa och sälja dessa utsläppsrätter.

Dessa utsläppsrätter kallas ibland för "kvoter", "tillstånd" eller "utsläppstak". Den totala mängden utsläppsrätter som fördelas till samtliga företag som ingår i systemet

⁷ Principen om etableringsfrihet, enligt artiklarna 43 och 48 i EG-fördraget (tidigare artiklarna 52 och 58) innebär att företag som bildats i enlighet med lagstiftningen i en medlemsstat har rätt att lokalisera sitt huvudkontor i en annan medlemsstat eller upprätta kontor, filialer eller dotterbolag i andra medlemsstater. En förutsättning för denna frihet är att nya aktörer omfattas av samma regler som de redan etablerade företagen, om dessa inte innehåller några otillbörligt diskriminerande åtgärder.

utgör en maxgräns för tillåtna utsläpp inom systemet. *Det är just denna maxgräns som ger systemets miljövinster.* En av de största fördelarna med en handel med utsläppsrätter är att man vet exakt vilket miljöresultat som systemet ger.

Tanken på "tillstånd" är fast etablerad inom miljöpolitiken, särskilt när det gäller användning av tekniska standarder inom områdena avfallshantering och vatten- och luftföroreningar. Ett sådant exempel är direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar⁸. Det går emellertid inte att säkerställa förutbestämda miljöresultat med hjälp av lagstiftning, eftersom antalet nya anläggningar kan vara större än planerat, och då ökar också de totala utsläppen - även om alla använder de bästa tekniska standarderna.

Handeln med utsläppsrätter ger enskilda företag möjligheten att släppa ut mer än sin utsläppsandel, under förutsättning att de kan hitta ett annat företag som inte använder hela sin andel och är berett att överlåta sin "överskjutande del". Det totala miljöresultatet blir det samma som om båda företagen utnyttjade hela sin tilldelning fullt ut, med den viktiga skillnaden att både det säljande och det köpande företaget gynnas av den flexibilitet som handeln erbjuder utan att miljön drabbas. Båda de berörda företagen får lägre anpassningskostnader än de skulle få utan möjligheten till handel (det "säljande" företaget får betalning för den andel som överlåts och det "köpande" företaget får lägre kostnader än om det tvingats anpassa sig till den förutbestämda utsläppsrätten). En öppen prisbild innebär också att andra företag bättre kan bedöma de kommersiella möjligheterna i handeln och vad de skulle tjäna på att delta på denna marknad. Handeln med utsläppsrätter kommer också att skapa konkurrens mellan företag när det gäller att hitta kostnadseffektiva sätt att minska utsläppen, och detta kommer att öka efterfrågan på miljövänlig teknik.

Den viktigaste ekonomiska aspekten av handeln med utsläppsrätter är att man med hjälp av marknadsmekanismer kan se till att de utsläppsminskningar som krävs för att uppnå ett förutbestämt miljöresultat genomförs där kostnaderna för utsläppsminskningar är lägst.

Även om konceptet med tilldelade utsläppsrätter som kan köpas och säljas inte används i EU:s miljöpolitik i någon större utsträckning, är idén om en sådan handel inte helt främmande. Kvoterna för ämnen som bryter ner ozonskiktet enligt Montrealprotokollet⁹, fiskekvoterna inom den gemensamma fiskeripolitiken¹⁰ och

⁸ Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

⁹ Tillämplig gemenskapslagstiftning: Rådets förordningar (EEG) nr 594/91, nr 3952/92 och nr 3093/94. Dessa tillämpningsföreskrifter omfattar både produktions- och konsumtionskvoter som skall tilldelas enskilda företag på grundval av deras tidigare produktionsnivå. Möjligheten till internationell överlåtelse begränsades till en början till 10 % och sedan till 15 % av den ursprungliga tilldelningen. Senare avskaffades denna begränsning och obegränsad flexibilitet tilläts under förutsättning att de övergripande internationella produktionsbegränsningarna respekterades.

¹⁰ Den grundläggande rättsliga ramen finns i rådets förordning (EEG) nr 3760/92. Dessutom finns årliga tillämpningsföreskrifter i t.ex. rådets förordning (EEG) nr 48/99. Kontrollsystemet fastställs i rådets förordning (EEG) nr 2847/93. Kvoten eller den "totala tillåtna fångstmängden" för gemenskapen fördelas mellan medlemsstaterna, och i vissa fall behåller gemenskapen en andel. Fördelningen av kvoter mellan fiskebåtar registrerade i medlemsstaterna omfattas inte av gemenskapens regelverk utan besluten fattas i medlemsstaterna. Överföring av kvoter mellan medlemsstater är tillåten, även om det finns begränsningar av flexibiliteten.

mjölkkvoterna inom den gemensamma jordbrukspolitiken¹¹ är praktiska exempel på tilldelningar som faktiskt kan överlåtas i viss utsträckning.

De goda effekterna av handel med utsläppsrätter kan emellertid endast förverkligas om man samtidigt inför ett verkningsfullt system för övervakning och kontroll av överensstämmelse. En aktiv övervakning kommer också att förbättra informationen om utsläppsnivåer. För att säkra att systemet för handel med utsläppsrätter överensstämmer med Kyotoprotokollet bör man också ange den totala mängden utsläppsrätter inom Europeiska gemenskapen uttryckt i antal ton koldioxidekvivalenter som får släppas ut.

4. EUROPEISKA GEMENSKAPEN, HANDEL MED UTSLÄPPSRÄTTER OCH KYOTOPROTOKOLLET

4.1. EU:s överenskommelse om "delad börda"

I artikel 4 i Kyotoprotokollet fastställs att EU får omfördela sina utsläppsminskningsmål bland medlemsstaterna om bara slutresultatet innebär en övergripande minskning för Europeiska gemenskapen på 8 %. I juni 1998 uppnåddes politisk enighet om denna omfördelning, genom den så kallade överenskommelsen om "delad börda"¹². När Europeiska gemenskapen och medlemsstaterna ratificerar protokollet måste de göra en officiell anmälan av dessa omfördelade mål till sekretariatet för konventionen om klimatförändring. Avtalet om delad börda begränsar inte medlemsstaternas och gemenskapens möjligheter att använda Kyotoprotokollets "flexibla mekanismer".

4.2. Ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter mellan företag

Ramkonventionen om klimatförändring och Kyotoprotokollet är avtal mellan parter som samtliga, med undantag av Europeiska gemenskapen, är suveräna stater. Företag omfattas däremot av nationell lagstiftning. Företag med verksamhet inom EU regleras även på gemenskapsnivå. All företagsverksamhet tillhör ansvarsområdet för den part inom vilken utsläppskällan är lokaliserad¹³.

Kyotoprotokollet innehåller föreskrifter om internationell handel med utsläppsrätter mellan parter, men omfattar inga förpliktelser för en part att delta i sådan handel. I artikel 17, som behandlar handel med utsläppsrätter, finns ingen uttrycklig

¹¹ De viktigaste delarna av den rättsliga ramen finns i rådets förordningar (EEG) nr 856/84 och 3950/92 samt i kommissionens förordning (EEG) nr 536/93. I samband med Agenda 2000 kommer en ny förordning som skall ersätta förordning (EEG) nr 3950. Fördelningen av kvoter till medlemsstaterna bygger på tidigare produktionsresultat. Medlemsstaterna fördelar sedan sina nationella kvoter till enskilda producenter. Kvoterna får inte överlåtas över medlemsstatens gräns. Kontroll- och rapporteringskrav för mjölk och mjölkprodukter som säljs ute på marknaden regleras på gemenskapsnivå. Ekonomiska påföljder tillämpas på medlemsstater som har överskridit sina kvoter.

¹² Den procentsats som gäller för varje medlemsstat finns angiven i bilaga 1 till KOM (1999)230 slutlig, 19.5.1999.

¹³ Ett system för handel med utsläppsrätter som organiseras på gemenskapsnivå skulle vara en intern åtgärd för Europeiska gemenskapen (som i egen rätt är part till Kyotoprotokollet och finns upptagen i bilaga B till detta). Systemet skulle alltså inte vara identiskt med det internationella systemet för handel med utsläppsrätter enligt artikel 17 i Kyotoprotokollet.

hänvisning till "enheters" deltagande¹⁴. Det är fortfarande osäkert om frågan om "enheters" deltagande specifikt kommer att behandlas vid den sjätte konferensen mellan parterna till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar.

Kommissionen anser att det finns en unik möjlighet att fullgöra Kyotoåtagandena på ett kostnadseffektivt sätt om man låter företag¹⁵ delta i handeln med utsläppsrätter. I detta sammanhang bör noteras att Kyotoprotokollet redan implicit ger parterna möjlighet att ömsesidigt erkänna utsläppsrätter som köps och säljs mellan företag inom olika "nationella" system - om detta förfarande kopplas till motsvarande förändringar i de kvantiteter som tilldelas de berörda parterna. I sådana fall skulle gemenskapens eller medlemsstaternas system kunna kopplas till de system som används av parter utanför EU¹⁶. Detta skulle ge ytterligare möjlighet att minska kostnaderna för uppfyllandet av Kyotoprotokollet.

4.3. En praktisk ansats

I juni 1998 konstaterade kommissionen att gemenskapen skulle "kunna inrätta ett eget, internt handelssystem till år 2005"¹⁷. Detta skulle ge betydande praktiska erfarenheter som skulle göra gemenskapen bättre förberedd när den internationella handeln med utsläppsrätter enligt Kyotoprotokollet inleds 2008. Dessa erfarenheter skulle bekanta gemenskapens aktörer med instrumentet och till och med ge dem ett försprång.

Den här typen av "inhemska" system får vara kvar även efter 2008, men de bör vara förenliga med Kyotoprotokollets internationella system för handel med utsläppsrätter som omfattar sex växthusgaser och sankor. Det är därför mycket viktigt att det "inhemska" systemet redan från början utformas så att det klarar en successiv utvidgning till att omfatta fler geografiska områden, ekonomiska sektorer och gaser.

Handeln med utsläppsrätter i sig minskar inte utsläppen. Den tillhandahåller bara incitamenten för att hitta den metod som för den lägsta kostnaden kan åstadkomma en given utsläppsminskning. Ju mer omfattande systemet är, desto större blir skillnaderna i företagens kostnader för att klara minskningen och därmed ökar möjligheterna att sänka de totala kostnaderna. Detta talar för ett övergripande handelssystem, där olika medlemsstater deltar, som omfattar samtliga sex växthusgaser och sankor och alla utsläppskällor. Goda vetenskapliga och praktiska skäl talar emellertid för att gemenskapen i nuläget inte bör införa ett sådant övergripande system. Det finns fortfarande oklarheter när det gäller utsläppen av

¹⁴ Detta står i kontrast till artiklarna 6 och 12 som behandlar projekt som bygger på gemensamt genomförande respektive mekanismen för ren utveckling, där enheter uttryckligen nämns.

¹⁵ Det finns hänvisningar till "företag", men handeln med utsläppsrätter kan utvidgas till att omfatta enskilda anläggningar (eller "källor") för utsläpp, och ett enskilt företag kan ha flera sådana. Utsläppen från enskilda anläggningar eller "källor" kommer att tas med både i inventeringen av växthusgaser för den medlemsstat där anläggningen är lokaliserad och i inventeringen för Europeiska gemenskapen. I Kyotoprotokollet används termen "juridiska personer" i samband med gemensamt genomförande och "privata och/eller offentliga juridiska personer" i samband med mekanismen för ren utveckling. Några exempel på sådana enheter är företag, andra lagenligt bildade icke-statliga organisationer och offentliga organ som t.ex. lokala myndigheter.

¹⁶ På grund av de prisskillnader för utsläppsrätter som kan förväntas uppstå i de olika parternas nationella handelssystem skulle en koppling mellan två system bli som två kommunicerande kärl: vätskenivån (eller prisnivån) i båda kärlen är alltid på samma nivå.

¹⁷ KOM(1998)353 slutlig, 3.6.1998, Klimatförändringar - En strategi efter Kyoto .

fluorerade gaser och sänkors upptagning av koldioxid. Komplexa tekniska och administrativa frågor måste lösas när det gäller fördelningen av utsläppsrätter, övervakningen av utsläppen och kontrollen av efterlevnaden för små mobila utsläppskällor, som exempelvis personbilar.

Om gemenskapen väljer en försiktig strategi, som innebär att man successivt utvecklar handeln med utsläppsrätter, bör systemet därför till en början begränsas till koldioxidutsläpp från stora fasta punktkällor där en kontroll och övervakning av systemet är mer praktiskt genomförbar. Koldioxidutsläppen (CO₂) utgör omkring 80%¹⁸ av gemenskapens utsläpp av växthusgaser.

Liknande tankegångar finns också i vissa medlemsstater och inom den privata sektorn. Danmark har exempelvis redan antagit nationell lagstiftning som innebär att man inför ett begränsat system för handel med koldioxidkvoter mellan de största elproducenterna. Detta system skall börja fungera någon gång under det närmaste året¹⁹. Flera andra medlemsstater överväger att införa nationell handel med utsläppsrätter före 2008. Ett antal sådana system håller redan på att utvecklas eller utvärderas av enskilda företag, branschorganisationer eller branschöverskridande organisationer. Kommissionen välkomnar dessa initiativ och den kunskap som de kan ge.

5. EUROPEISKA GEMENSKAPENS ROLL

5.1. Ekonomiska argument för ett system för handel med utsläppsrätter inom EU

Såsom redan påpekats blir de potentiella besparingarna av ett system för handel med utsläppsrätter större ju mer omfattande systemet är. Beräkningar visar att ett gemensamt system inom gemenskapen som omfattar energiproducenter och energiintensiv industri skulle kunna minska kostnaderna för att genomföra gemenskapens Kyotoåtaganden med nästan en femtedel, jämfört med ett antal separata system för medlemsstaterna utan möjligheter till handel mellan länderna. Detta innebär en potentiell kostnadsminskning på omkring 1,7 miljarder euro per år. Denna kostnadsminskning ökar sannolikheten för att våra internationella åtaganden skall kunna uppfyllas.

Ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter skulle ge ett enhetligt pris för utsläppsrätter som köps och säljs av de företag som ingår i systemet. Detta skulle ge alla företag samma möjligheter, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, medan separata separata nationella system utan koppling till varandra skulle resultera i olika priser i varje system.

¹⁸ Europeiska miljöbyrån, teknisk rapport nr 19 - maj 1999: "Annual European Community Greenhouse Gas Inventory 1990-1996".

¹⁹ Det danska systemet för handel med utsläppsrätter bygger på lag nr 376 av den 2 juni 1999 om kvoter för elproduktion. Systemet är avsett att användas till och med den 31 december 2003. Det har fortfarande inte fastställts när det skall börja fungera. Det omfattar koldioxidutsläpp från omkring 15 av de största elproducenterna. Utsläppsrätterna har fördelats fritt på grundval av historiska kriterier (faktiska utsläpp under en referensperiod) och tekniska kriterier (som gynnar mer energieffektiv produktion). Om producenter släpper ut mer än sin årliga utsläppsrätt utdöms böter på 40 DKK (cirka 5,38 euro) för varje överskjutande ton koldioxid som släpps ut. Kommissionen håller fortfarande på att granska systemet utifrån reglerna om statligt stöd.

I dag finns det inga tillgängliga prisuppgifter som bygger på praktisk erfarenhet av handel med utsläppsrätter för växthusgaser. Därför kan våra överväganden endast grundas på empiriska beräkningar. Det finns stora variationer i dessa beräkningar: man räknar med alltifrån 5 till 58 euro per ton koldioxidekvivalenter som säljs mellan industriländer.²⁰

Ytterligare uppgifter om den ekonomiska analysen finns i bilaga 1.

5.2. Skydd av den inre marknaden

Utvecklingen av ett EU-system för handel med utsläppsrätter kan ge ett viktigt bidrag till skyddet av miljön genom att begränsa utsläppen, men det är viktigt att man undviker att samtidigt skapa handelshinder som kan skada den inre marknaden. Därför bör handeln med utsläppsrätter vara en del av en sammanhängande ram av gemensamma, samordnade politiska strategier och åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser och uppfylla Kyotoåtagandena. Gemenskapen kommer också att se till att ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter, som tar hänsyn till den inre marknadens regler för konkurrens på lika villkor, utformas så att det är förenligt med multilaterala handelsavtal.

Industrin måste garanteras lika behandling i varje medlemsstat, och jämförbara företag i olika medlemsstater måste också behandlas likadant. Ett annat önskvärt mål är att de regler som företagen måste följa inom hela gemenskapen är så enkla som möjligt. Enkla regler underlättar den praktiska förvaltningen av ett system för handel med utsläppsrätter - och kontrollen av efterlevnaden. Man måste emellertid hitta en balans mellan lika behandling och större enkelhet, å ena sidan, och större självständighet åt medlemsstaterna, å andra sidan.

Medlemsstaternas autonomi skulle förutsätta att medlemsstaternas system bedömdes från fall till fall. Detta skulle begränsa insynen och vara mer komplicerat för företagen. Vissa företag skulle kunna omfattas av nationella system för handel med utsläppsrätter medan andra jämförbara företag inte skulle göra det. Olika sektorer skulle kunna beröras i olika medlemsstater och de specifika reglerna och förfarandena skulle förmodligen variera inom gemenskapen. En sådan segregerad marknad skulle stå i strid med den inre marknadens syfte, även om användningen av olika politiska strategier skulle kunna motiveras som ett resultat av olika nationella prioriteringar.

5.3. Gemenskapens respektive medlemsstaternas uppgifter

Handeln med utsläppsrätter inom EU skulle kunna organiseras på flera olika nivåer, med olika grad av aktivt deltagande från gemenskapens sida. En av dessa nivåer innebär att medlemsstaterna på egen hand organiserar systemet. I sådana fall begränsas gemenskapens funktion till att hålla en överblick över de olika nationella systemen, för att se till att de är förenliga med gemenskapens regelverk och kontrollera hur gemenskapens åtaganden uppfylls. I andra änden av skalan kan man tänka sig ett harmoniserat gemenskapstäckande system, där utformningen och reglerna i allt väsentligt skulle bestämmas på gemenskapsnivå. Medlemsstaterna

²⁰

Så kallade "bilaga B"-länder, med vilket avses bilaga B till Kyotoprotokollet.

skulle då genomföra systemet på ett enhetligt sätt och endast ha mycket begränsade befogenheter att stifta regler.

En medelväg skulle vara att utveckla ett gemenskapssystem, men samtidigt låta medlemsstaterna ha en viss frihet att välja om de skall delta i systemet och i så fall i vilken utsträckning. De skulle eventuellt kunna ha en viss valfrihet när det gäller de viktigaste tillämpningsföreskrifterna.

Följande frågor bör beaktas i detta sammanhang:

- Hur kan man se till att jämförbara företag i olika medlemsstater åläggs att göra lika stora insatser, oavsett om de omfattas av ett system för handel med utsläppsrätter eller av andra politiska strategier och åtgärder, och därmed minimera snedvridningen av konkurrensen på den inre marknaden?
- Hur kan man fördela utsläppsrätter på ett sådant sätt att indirekt diskriminering förhindras och snedvridningen av konkurrensen minimeras?
- Hur kan man säkerställa maximala synergieffekter med befintlig miljölagstiftning?
- Hur kan man på ett effektivt sätt övervaka, rapportera, kontrollera och säkerställa efterlevnaden?
- Hur kan man säkerställa att handelssystemet är förenligt med det internationella systemet för handel med utsläppsrätter enligt Kyotoprotokollet?

Det står helt klart att gemenskapen har en viktig funktion att fylla när det gäller att skydda den inre marknaden och se till att dess internationella åtaganden uppfylls. Diskussionen om gemenskapens roll bör därför inriktas på hur denna roll skall se ut i praktiken.

6. POLITISKA ALTERNATIV I FRÅGA OM OMFATTNINGEN AV ETT EG-SYSTEM FÖR HANDEL MED UTSLÄPPSRÄTTER

Det största problemet är att faktiskt komma igång, och den centrala frågan är vilka sektorer och utsläppskällor som skall ingå i handelssystemet från början.

6.1. Sektorer

När man fastställer vilka sektorer som skall omfattas av handeln med utsläppsrätter måste ett antal kriterier beaktas. De viktigaste kriterierna är miljöeffektivitet, ekonomisk effektivitet, potentiella konkurrens effekter, möjligheten att administrera systemet och eventuella alternativa politiska strategier och åtgärder.

Dessa kriterier kan i princip uppfyllas om man börjar med ett relativt litet antal ekonomiska sektorer och utsläppskällor som står för en betydande del av de totala utsläppen och där kostnaderna för att minska utsläppen varierar mycket.

Direktivet om stora förbränningsanläggningar²¹ och direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar²² kan ge en användbar utgångspunkt när man fastställer vad som skall ingå i systemet. Dessa direktiv omfattar inte alla sektorer och inte mindre källor inom de sektorer som omfattas. Den potentiella snedvridningen som orsakas av att man undantar vissa sektorer och mindre utsläppskällor inom de sektorer som omfattas kan emellertid begränsas om de sektorer och källor som inte deltar i handelssystemet omfattas av motsvarande politiska strategier och åtgärder.

Av tabell 1 framgår att ett begränsat antal sektorer står för omkring 45 % av koldioxidutsläppen inom EU²³. När det gäller järn- och stålindustri, raffinaderier, oorganisk kemisk industri (svavelsyra och salpetersyra) och pappersmasseindustrin är praktiskt taget samtliga anläggningar stora punktkällor, och detta kommer inte att ändras under överskådlig framtid. När det gäller cementindustrin finns det så få anläggningar inom EU att samtliga skulle kunna omfattas. Inom sektorn för värme- och kraftproduktion verkar det rimligt att inbegripa alla anläggningar med en kapacitet på över 50 MW_{th}²⁴.

Tabell 1: Industrisektorer som kan tänkas ingå i ett system för handel med utsläppsrätter

Sektor	Andel av de 15 EU-staternas koldioxidutsläpp ²⁵
El- och värmeproduktion	29,9 %
Järn och stål	5,4 %
Raffinaderier	3,6 %
Kemikalier	2,5 %
Glas, keramik och byggmaterial (inbegripet cement)	2,7 %
Papper och tryck (inbegripet pappersmassa)	1,0 %
Totalt	45,1 %

Källa: EUROSTAT, 1997.

²¹ Rådets direktiv 88/609/EEG av den 24 november 1988, senast ändrat genom rådets direktiv 94/66/EEG av den 15 december 1994.

²² Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, särskilt bilaga I.

²³ Beräkningarna kommer från dokumentet "Design of a practical approach to greenhouse gas emissions trading combined with policies and measures in the EC", Center for Clean Air Policy, Washington DC, (det kommer att finnas tillgängligt på följande webbplats: <http://www.ccap.org>). Detta dokument utarbetades inom ramen för undersökningskontraktet "Designing Options for Implementing an Emissions Trading Regime for Greenhouse Gases in the EC" som leddes av Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD): <http://www.field.org.uk/papers/papers.htm>.

²⁴ Radunsky & Ritter (1996) CORINAIR 1990 Summary Report 3: Large Point Sources, Topic Report 20/96, Europeiska miljöbyrån, 1996.

²⁵ Energirelaterat för 1997.

Direktivet om stora förbränningsanläggningar och direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar omfattar också källor inom några sektorer som inte finns med i tabellen ovan. De ekonomiska vinsterna med handel kommer av att kostnaderna för minska utsläppen varierar mellan olika företag inom handelssystemet. Detta talar för en sektorstäckning som är så omfattande och varierad som möjligt. Man kan utgå ifrån att en handel med utsläppsrätter är särskilt intressant för de sektorer där den genomsnittliga kostnaden för att minska utsläppen är högst.

För att begränsa riskerna för snedvridning mellan stora och små punktkällor och mellan "handlande" och "icke-handlande" källor måste man samtidigt tillämpa en strikt politik och genomföra långtgående åtgärder för de källor som inte ingår i handelssystemet, samtidigt som dessa företag skall beredas möjlighet att gå med i systemet på frivillig väg.

6.2. Hur stor mångfald finns det utrymme för inom gemenskapen?

En avgörande fråga för utformningen av ett EU-system för handel med utsläppsrätter är om samma sektorer skall delta i handeln inom hela EU.

6.2.1. Ett gemensamt system inom gemenskapen

Ett system för handel med utsläppsrätter, vars omfattning beslutas på gemenskapsnivå, skulle skapa optimala förutsättningar för konkurrens på lika villkor för deltagare i olika medlemsstater. Ett sådant system skulle också ge maximal insyn och rättslig säkerhet för alla företag. Dessutom skulle de potentiella ekonomiska fördelarna vara betydande, i och med att kostnaderna för att begränsa utsläppen skulle variera mer mellan de deltagande företagen. Detta skulle förutsätta ett uttryckligt beslut på gemenskapsnivå om vilka sektorer som skall delta i handeln och vilka som inte skall göra det.

6.2.2. Ett samordnat gemenskapssystem

Hittills har emellertid de olika medlemsstaterna visat olika intresse för instrumentet för handel med utsläppsrätter. En del av dem håller på att inleda en politisk diskussion medan andra kommit långt med utarbetandet av konkreta program. Det är möjligt att alla medlemsstater inte samtidigt kommer att vara färdiga att delta i ett gemenskapssystem.

En central fråga som bör diskuteras är därför hur man på ett optimalt sätt kan synkronisera de medlemsstater som deltar i ett gemenskapssystem före 2008. Man kan tänka sig två alternativa lösningar: ett system där medlemsstaterna aktivt måste ansluta sig ("opt-in") eller ett system där alla som inte aktivt begärt utträde deltar ("opt-out").

Aktiv anslutning

Det första alternativet är ett gemensamt system som samtliga medlemsstater enas om från början och som de medlemsstater som så önskar kan ansluta sig till. Ett sådant system kan fungera som en övergångsform på vägen mot ett gemensamt system inom gemenskapen som olika ekonomiska sektorer i olika medlemsstater successivt ansluter sig till.

För att ett samordnat system skall kunna fungera måste man emellertid se till att olika företag i olika medlemsstater ges samma utgångsläge. Det skulle därför vara nödvändigt med en omfattande samordning av de viktigaste aspekterna av denna differentierad strategi, och systemet skulle vara mycket komplicerat att förvalta. Gemenskapen skulle behöva inta en aktiv roll och övervaka medlemsstaternas åtgärder och bedöma effekterna på konkurrensen för jämförbara företag i olika medlemsstater. Om olika medlemsstater väljer att låta olika sektorer och olika gaser omfattas blir kombinationerna så många att sammanhållning och insyn inte skulle kunna säkras.

Aktivt utträde

Ett tänkbart alternativ är ett system som förutsätter aktivt utträde. Ett sådant innebär att gemenskapen som helhet bestämmer vilka sektorer som i princip skall omfattas av handelssystemet. Vissa medlemsstater kan emellertid för en begränsad tid välja att stå utanför systemet, antingen när det gäller vissa sektorer eller helt och hållet. I detta scenario skulle de olika tänkbara kombinationerna vara mer begränsade. Fördelen är att systemet skulle vara enklare och erbjuda mer insyn än alternativet med aktiv anslutning.

En förutsättning för både alternativet aktiv anslutning och alternativet aktivt utträde är att de sektorer som inte ingår i gemenskapssystemet regleras genom andra politiska strategier och åtgärder som motsvarar minst samma ekonomiska insatser när det gäller utsläppsminskning.

6.2.3. EU:s utvidgning

En annan viktig fråga är den successiva geografiska utvidgningen av systemet, eftersom EU förmodligen kommer att få nya medlemsstater inom en inte alltför avlägsen framtid. Varje system som utarbetas måste därför vara öppet för senare anpassning och utbyggnad. Artikel 4 i Kyotoprotokollet innebär att EU:s överenskommelse om "delad börda" inte skulle ändras om EU utvidgas under den första perioden för åtagandet (2008-2012). Ett system för ömsesidigt erkännande av nationella system skulle dock göra det möjligt att ansluta nya EU-medlemsstater till ett gemenskapssystem. Under en andra åtagandeperiod från 2012 skulle nya medlemsstater kunna integreras med gemenskapens "bubbla".

Slutligen måste ett gemenskapssystem utarbetas med hänsyn till EES-stater utanför EU, som kan ha egna system för handel med utsläppsrätter eller önska delta i gemenskapens system. Överenskommelsen om "delad börda" skulle endast omfatta de 15 EU-medlemsstaterna, och möjligheten att anslutning till eller utvidgning av gemenskapssystemet genom ömsesidigt erkännande bör utredas ytterligare.

6.3. Frågor:

Fråga 1: Vilka sektorer bör omfattas av ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter? Kan direktivet om stora förbränningsanläggningar och direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar ge en användbar utgångspunkt för att definiera sektorstäckningen för ett EU-system för handel med utsläppsrätter?

Fråga 2: Bör det finnas ett gemensamt system för handel med utsläppsrätter inom Europeiska gemenskapen för vissa sektorer, för att garantera konkurrens på lika villkor, maximal öppenhet och rättslig säkerhet för företagen?

Fråga 3: Skulle flexibiliteten i ett samordnat system, som ett system med aktiv anslutning eller aktivt utträde, vara förenligt med den inre marknadens krav eller skulle de eventuella fördelarna med en sådan flexibilitet förtas av den ökade komplexiteten?

Fråga 4: Vilket utrymme finns det för enskilda medlemsstater att i nationella handelssystem ta med ytterligare sektorer som inte omfattas av ett gemenskapssystem.

7. POLITISKA ALTERNATIV I FRÅGA OM DEN INLEDANDE FÖRDELNINGEN AV UTSLÄPPSRÄTTER

Innan den faktiska handeln kan börja måste utsläppsrätterna fördelas.

De politiska alternativen för den inledande fördelningen rör tre olika nivåer: fördelningen mellan "handlande" och "icke-handlande" parter inom ekonomin, fördelningen mellan olika deltagande sektorer och fördelningen mellan olika företag. Alla tre nivåerna har en gemenskapsdimension, men den kan tillgodoses på olika sätt.

7.1. Fastställande av den övergripande fördelningen mellan olika deltagande sektorer på gemenskapsnivå och medlemsstatsnivå

En viktig uppgift är att se till att de sektorer eller aktörer som ingår i ett handelssystem åläggs lika stora utsläppsminskningar som de som står utanför²⁶.

Den inledande fördelningen behöver inte innebära att varje enskilt företag måste åstadkomma minskning på 8 % av sina utsläpp under perioden 2008-2012, för att det skall motsvara Kyotoprotokollets övergripande åtagande om en minskning på 8 % för EU som helhet. Den behöver inte heller motsvara de procentsatser för varje medlemsstat som fastställs överenskommelsen om "delad börda". Det finns helt klart vissa sektorer (t.ex. transportsektorn) där det skulle vara ytterligt kostsamt att klara en minskning på 8 %. För andra sektorer kan ett sådant mål uppnås till relativt låg kostnad. Kostnaderna för ekonomin som helhet blir lägre om det största bidraget kommer från de sektorer där kostnaderna för en utsläppsminskning är lägst.

Kommissionens enheter håller för närvarande på att genomföra empirisk forskning om den relativa kostnaden för utsläppsminskningar inom olika sektorer i olika medlemsstater. Resultaten kan visa beslutsfattarna vilka alternativ som ger lägst kostnader - och därmed underlätta fastställandet av vilka utsläppsmängder som skall

²⁶

En sådan rättvis fördelning av bördan måste också definieras när det gäller alla andra politiska strategier och åtgärder.

tilldelas de sektorer som omfattas av handelssystemet. Resultatet av denna forskning kommer att utvärderas och diskuteras i lämplig EG-övervakningskommitté²⁷.

Under perioden 2008-2012 måste den medlemsstat som utvecklar sitt eget handelssystem slutgiltigt fastställa hur många ton som skall ingå i systemet för handel med utsläppsrätter och hur stor utsläppsminskning (räknat i ton) som skall uppnås genom andra politiska strategier och åtgärder. Även ett EU-system för handel med utsläppsrätter före 2008, där man enats om sektorstäckningen, skulle resultera i ett förutbestämt antal utsläppsrätter för varje medlemsstat som ingår i handelssystemet. Efter 2008 kommer medlemsstaterna inom ramen för avtalet om "delad börda" att behöva enas om hur stor andel av utsläppsminskningen som skall fördelas på de handlande sektorerna i varje medlemsstat och hur stor del av utsläppsminskningen som skall åstadkommas genom andra politiska strategier och åtgärder. Detta kommer att skapa en tydlig ram för hur medlemsstaterna sedan skall fördela utsläppsrätter till företag på sitt territorium.

7.2. Medlemsstaternas fördelning av utsläppsrätter till företagen

7.2.1. Allmänt tillvägagångssätt

Det sätt som tillstånden fördelas på påverkar inte miljöresultatet. Ändå kan man förutse att förhandlingarna om fördelningen inte kommer att bli okomplicerade. Under trycket av motstridiga intressen skulle en del medlemsstater kunna föredra åtgärder inom vissa sektorer (och/eller företag) framför andra. De kan exempelvis frestas att undanta vissa sektorer från att bidra till det gemensamma målet eller sätta upp alltför lättuppfyllda mål för vissa sektorer. Detta kan ge upphov till klagomål från konkurrerande företag i andra medlemsstater.

Enligt gemenskapens regelverk omfattas sådana frågor av de befintliga reglerna om statligt stöd och bestämmelserna om den inre marknaden, eftersom de i grunden rör stöd med potentiellt snedvridande effekt till enskilda sektorer eller företag. Kommissionen måste fullgöra sin uppgift enligt fördraget att säkerställa en rättvis konkurrens och etableringsfrihet på den inre marknaden. Kommissionen skulle kunna bedöma sådana ärenden från fall till fall, som i det aktuella fallet med det danska systemet för handel med utsläppsrätter, och/eller ange sina kriterier i ett dokument.

Behovet av ett sådant ingripande och ingripandets natur kommer i hög grad att bero på de val som görs. Om gemenskapen kan enas om den utsläppsmängd som skall tilldelas de deltagande sektorerna i varje medlemsstat begränsas i hög grad möjligheten till snedvridande tilldelningar till enskilda sektorer eller företag. Därmed skulle de befintliga riklinjerna för statligt stöd inom miljöområdet räcka för att kontrollera om tilldelningen till företag överensstämmer med EG:s konkurrenslagstiftning.

Om man däremot inte kan enas om vilken utsläppsmängd som skall tilldelas de deltagande sektorerna i varje medlemsstat kommer det att krävas detaljerade och strikta riktlinjer för hur fördelningen till enskilda sektorer och företag skall

²⁷

I enlighet med rådets beslut 93/389/EEG av den 24 juni 1993 om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen, senast ändrat genom rådets beslut 1999/296/EG av den 26 april 1999.

genomföras. Då kommer det också att krävas en ingående granskning av varje ärende. Företag och sektorer i enskilda medlemsstater skulle ha ett intresse av att säkerställa att staten fördelar utsläppsrätterna till de deltagande sektorerna inom medlemsstaten på ett rättvist sätt.

7.2.2. Centrala frågor

En central fråga i kommissionens undersökningar, antingen som en del av dess analys av enskilda ärenden eller som en del av en ny uppsättning riktlinjer, rör misstänkt diskriminering mot "utländskt" ägande. Medlemsstaterna bör i princip använda samma tilldelningssystem för samtliga företag som verkar på deras territorium.

En annan viktig aspekt i kommissionens bedömning rör fördelningsmetoderna. Det finns i princip två olika sätt att sköta fördelningen på: auktion eller gratis tilldelning. När det gäller handel med utsläppsrätter brukar den senare metoden, som grundas på tidigare rättigheter, ofta kallas "grandfathering"²⁸. Det är möjligt att kombinera dessa två fördelningsmetoder och det finns ett antal olika sätt att använda båda. När den övergripande fördelningen för de deltagande sektorerna väl har fastställts har emellertid inte fördelningsmetoden någon betydelse för miljöresultatet. Det avgörs av den övergripande fördelningen och styrkan i förfarandena för övervakning och kontroll av efterlevnaden.

Tekniskt sett är anordnandet av regelbundet återkommande auktioner att föredra, eftersom denna metod skulle ge alla företag en rättvis och lika chans att på ett öppet sätt förvärva de utsläppsrätter de vill ha. En utauktionering innebär att man tillämpar principen att förorenaren betalar. De intäkter som staten får in kan återanvändas på många olika sätt. Den övergripande effekten av intäkterna kan hållas neutral, eller också kan intäkterna användas till att främja investeringar i effektivare energianvändning, forskning och utveckling eller till offentliga investeringar i andra åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Genom utauktionering undviker man svåra och politiskt känsliga beslut om hur stor andel som skall tilldelas varje företag som omfattas av handelssystemet. De komplexa frågor om statligt stöd som berörs ovan skulle i stort sett falla bort. Man skulle också kunna garantera likvärdiga villkor för nya aktörer som ansluter sig till systemet, eftersom de har lika stor möjlighet att köpa de utsläppsrätter som de behöver som redan befintliga källor.

Företagen skulle emellertid kunna hävda att en auktion innebär att de måste förskottsbeta för sådant som de inte har behövt betala för tidigare. Genom "grandfathering" skänks något av värde bort gratis. En sådan fri tilldelning kan baseras på olika saker. Ett enkelt historiskt angreppssätt, exempelvis på grundval av 1990 års utsläpp precis som Kyotoprotokollet, skulle belöna den tidpunktens största utsläppskällor och straffa dem som redan före 1990 hade vidtagit åtgärder. En utveckling av detta alternativ skulle kunna bygga på fri tilldelning på grundval av olika standarder för prestanda eller benchmarks (exempelvis antal ton koldioxidekvivalenter per ton stål som produceras ett visst år). Oavsett vilken metod för fri tilldelning som man väljer är det här inget okomplicerat alternativ.

28

I strikt bemärkelse är denna rättighet inte kopplad till gratis tilldelning av en realiserbar tillgång, utan snarare till en historisk rätt att göra en viss sak, exempelvis rösta, som kan överföras till ättlingar eller bibehållas av en juridisk person under hela dess existens. Den är emellertid endast möjlig att överlåta inom dessa förutbestämda gränser.

En central fråga som nu måste diskuteras är om gemenskapen skall besluta vilket alternativ som skall användas eller om medlemsstaterna själva skall få avgöra om de vill auktionera bort utsläppsrätter eller satsa på fri tilldelning. Ett företag i en medlemsstat som måste köpa utsläppsrätter på auktion kan känna sig missgynnat i förhållande till en konkurrent i en annan medlemsstat som har fått fri tilldelning genom "grandfathering". Beroende på hur systemet för fri tilldelning genomförs i olika medlemsstater kan företag också känna sig missgynnade jämfört med sina konkurrenter, och därmed skulle en snedvridning av konkurrensen uppstå.

Även om vissa företag kan uppleva att de är diskriminerade förbjuder inte gemenskapens regelverk medlemsstaterna att diskriminera sina "egna" företag, eller företag som är etablerade på det egna territoriet, om det inte kan bevisas att man på ett diskriminerande sätt särbehandlar "utländskt" ägda källor eller försvårar nya "utländska" aktörers tillträde till marknaden. I det senare fallet skulle helt klart diskrimineringen vara ett problem med avseende på bestämmelserna om statligt stöd.

7.3. Nya aktörer

Nya aktörer förtjänar ett särskilt omnämnande. Om utsläppsrätterna fördelas genom fri tilldelning måste de företag som inte fick någon fri tilldelning från början ändå ha möjlighet att på ett enkelt sätt förvärva utsläppsrätter vid inträdet på marknaden. Därför måste medlemsstaterna se till att nya aktörer, som kan vara "utländska" företag som önskar tillträde till marknaden på lika villkor²⁹, kan få tillgång till utsläppsrätter. Detta kan enklast åstadkommas genom att medlemsstaterna tilldelar nya aktörer utsläppsrätter enligt samma villkor som redan använts för de redan etablerade företagen.

Den vanligt förekommande uppfattningen att nykomlingar alltid behandlas ogynnsamt i ett system med fri tilldelning kan emellertid ifrågasättas. I miljöhänseende finns det egentligen ingen skillnad mellan ett befintligt företag som ökar sina utsläpp genom ökad produktion och en ny aktör som vill börja producera. I båda fallen blir resultatet ökade utsläpp. Nya företag har till skillnad mot gamla inte gjort några investeringar före handelssystemets införande, och behöver därmed inte bära kostnaderna för "strandade tillgångar" (investeringar som gjorts utan kunskap om senare politiska åtgärder).

En annan aspekt som rör nya aktörer gäller alternativkostnader. Även om befintliga företag kan få fri tilldelning av utsläppsrätter, är användningen av dessa rätter inte gratis. Om ett företag använder upp sin tilldelning förlorar det de intäkter som en försäljning kunde ha gett. Därför bör företaget räkna med denna förlorade intäkt i sina produktionskostnader. Sett ur det här perspektivet behöver ett system med fri tilldelning inte nödvändigtvis innebära en konkurrensfördel för befintliga företag jämfört med nya aktörer. De befintliga företagen har mottagit en tillgång som nya aktörer måste köpa, men själva mottagandet av denna tillgång gör inte det befintliga företaget till en bättre och effektivare producent än tidigare. Å andra sidan kan nya aktörer ha sämre tillgång till kapital än befintliga företag som tilldelats en realiserbar tillgång. Det är i detta hänseende som nya aktörer kan missgynnas.

²⁹

Det gäller inte bara sådana diskriminerande åtgärder som är förbjudna enligt fördraget utan varje åtgärd som kan förhindra eller på annat sätt störa verksamheten för icke-nationella ekonomiska aktörer, även om sådana regler tillämpas på samma sätt på nationellt och icke-nationellt ägda företag utan åtskillnad.

I ett handelssystem som omfattar endast ett mycket begränsat antal företag från en enda sektor finns det en risk för att företag kan utnyttja sin ställning på marknaden. Etablerade företag skulle kunna hamstra utsläppsrätter för att därigenom försvåra tillträdet till marknaden. Denna risk minskar dock betydligt om man ökar antalet deltagare i ett handelssystem.

7.4. Frågor:

Fråga 5: Bör den totala mängden utsläppsrätter som fördelas till den deltagande sektorn i varje medlemsstat regleras på gemenskapsnivå?

Fråga 6: Bör metoden för tilldelning av utsläppsrätter till enskilda företag regleras på gemenskapsnivå? Eller är detaljerade riktlinjer som bygger på bestämmelserna om statligt stöd och andra regler i fördraget tillräckliga för att garantera rättvis behandling?

8. POLITISKA ALTERNATIV I FRÅGA OM SAMSPELET MED ANDRA POLITISKA STRATEGIER OCH ÅTGÄRDER

Det återstår att klargöra på vilket sätt tekniska föreskrifter, beskattning och miljöavtal kan ersätta eller komplettera ett nytt instrument för handel med utsläppsrätter.

8.1. Tekniska föreskrifter

Tekniska föreskrifter är det miljöpolitiska instrument som används mest inom Europeiska unionen. Detta instrument har visat sig vara effektivt för att minska miljöförstörelsen, men en livlig diskussion pågår om hur man kan göra den befintliga miljölagstiftningen mer kostnadseffektiv, särskilt i kombination med ekonomiska instrument. I praktiken omfattar dagens tekniska föreskrifter huvudsakligen andra förorenande ämnen än koldioxid, och ett handelssystem för koldioxid skulle inte påverka de tekniska föreskrifterna för dessa ämnen. Ett alternativ om det inte blir någon handel med utsläppsrätter är att göra de tekniska föreskrifterna mer specifikt inriktade på växthusgaser och klimatförändringar.

Regler om miljöfarliga utsläpp från anläggningar ("punktkällor")

Några av de viktigaste instrumenten när det gäller tekniska föreskrifter för anläggningar är direktivet om stora förbränningsanläggningar³⁰ och direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar³¹. De tekniska standarderna bygger på "bästa tillgängliga teknik" (Best Available Techniques - BAT). Direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar är visserligen mer specifikt inriktat på förorenade ämnen som är skadliga för hälsa och miljö, men det omfattar också växthusgaser "som den berörda anläggningen /.../ kan antas släppa ut i betydande mängder". De behöriga myndigheterna utfärdar tillstånd på grundval av bland annat hushållningen med

³⁰ Direktiv 88/609/EG av den 24 november 1988, senast ändrat genom direktiv 94/66/EEG av den 15 december 1994.

³¹ Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

råvaror (inklusive vatten) och energieffektivitet. Om ett system för handel med utsläppsrätter införs måste det klargöras hur detta system förhåller sig till de standarder och förfaranden som ingår i direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar. För närvarande tillåter inte detta direktiv överförbara tillstånd. Om ett system för handel med utsläppsrätter skall införas inom ramen för direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar måste tillstånden för de berörda växthusgaserna få säljas och köpas.

Ett alternativ är att låta systemet för handel med utsläppsrätter vara helt separat från de befintliga tekniska föreskrifter som anges ovan. Då skulle alla gällande tekniska standarder som omfattar annat än växthusgaser fortsätta att vara i kraft. För växthusgaser skulle de tekniska standarderna kunna tjäna som minimikrav. Dessutom skulle begreppet "bästa tillgängliga teknik" kunna vara till nytta i den inledande fördelningsprocessen, särskilt när det gäller fri tilldelning av utsläppsrätter. Den tillgängliga informationen om bästa tillgängliga teknik inom enskilda sektorer skulle sedan kunna fungera som ett tekniskt kriterium vid sidan av benchmarks och uppgifter om tidigare utsläpp.

Produktstandarder ("diffusa källor")

Tekniska föreskrifter för produkter kommer också i fortsättningen att ha stor betydelse för all klimatpolitik, oavsett om ett system för handel med utsläppsrätter införs eller inte. Detta gäller särskilt hushållens och transportsektorns utsläpp, som inte skulle omfattas av ett system för handel med utsläppsrätter - åtminstone inte till en början. En viktig fråga är hur man skall kunna öka användningen av energieffektiva produkter betydligt med hjälp av framför allt tekniska standarder, ekonomiska och skattemässiga incitament, frivilliga initiativ från industrin, miljöavtal med industrin och förbättrad konsumentinformation genom exempelvis miljömärkning.

8.2. Miljöavtal

Miljöavtal med industrin har införts både på nationell nivå och gemenskapsnivå³². Dessa avtal har fått mycket uppmärksamhet eftersom de erbjuder industrin en mer flexibel lösning än tekniska föreskrifter, samtidigt som konkurrensproblemen med en hög unilateral energibeskattnings undviks. Miljöavtalen har varit särskilt populära när det gäller effektiv energianvändning. När man tittar på miljöavtalen måste man beakta vilket bidrag de ger till gemenskapens övergripande mål enligt Kyotoprotokollet som redan fastställts till en minskning på 8 %.

Europeiska kommissionen är positivt inställd till användningen av sådana miljöavtal på branschnivå³³. Kommissionen har redan gett sitt stöd till åtaganden som gjorts av de europeiska biltillverkarnas organisation (European Automobile Manufacturer's Association - ACEA)³⁴. Nyligen slöts liknande avtal med japanska (JAMA) och koreanska (KAMA) biltillverkare³⁵. Den här typen av avtal kommer säkert att bidra

³² Begreppet "miljöavtal" används för enkelhetens skull. På gemenskapsnivå finns det egentligen inga rättsligt bindande avtal i strikt bemärkelse, utan ett unilateralt åtagande från industrin som kommissionen noterar och "täcker" genom motsvarande rekommendationer till industrin.

³³ KOM(96)561 slutlig; Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om miljöavtal.

³⁴ KOM(1998) 495 slutlig.

³⁵ KOM(1999) 446 slutlig.

till betydande förbättringar av nya fordonas energieffektivitet och därmed ge ett betydande bidrag till EU:s Kyotoåtaganden. Det krävs emellertid en tydlig ram för miljöavtal som sluts på gemenskapsnivå.

Flera faktorer måste beaktas när det gäller förhållandet mellan miljöavtal och handel med utsläppsrätter. En särskild fråga är om handel med utsläppsrätter skall tillåtas inom ramen för ett miljöavtal och i så fall under vilka förutsättningar. Denna fråga kan vara viktig om ett avtal har slutits och villkoren senare inte kan uppfyllas. I sådana fall kan det vara en lösning att köpa utsläppsrätter för att ändå kunna hålla sig inom ramarna för avtalet. Om det i stället handlar om överprestationer i förhållande till villkoren i ett tidigare slutet miljöavtal uppkommer frågan om de överskjutande utsläppsminskningarna skall kunna säljas på marknaden. Det kan också finnas innovativa lösningar för hur enskilda företag inom en sektor kan köpa och sälja utsläppsrätter till varandra för att säkerställa att sektorn som helhet uppfyller kraven i ett miljöavtal som ingåtts på sektorsnivå.

Två viktiga faktorer måste tas upp i detta sammanhang: det enskilda företags ansvar gentemot den sektor som slutit avtalet samt vilken typ av miljömål det rör sig om.

Ansvar på sektorsnivå och företagsnivå

En sak som är mycket viktig, oavsett om det rör sig om ett avtal eller ett handelssystem, är att de olika aktörernas ansvarsområden fastställs på ett tydligt och öppet sätt. Det tycks finnas två möjligheter att tillåta en kombination av handel med utsläppsrätter och miljöavtal. Antingen anges i sektorns miljöavtal det exakta åtagandet för varje enskilt företag, så att alla företag vet exakt under vilka villkor de kan få tillträde till marknaden för handel med utsläppsrätter. Eller också ges det organ som representerar hela sektorn rättslig status, så att det kan delta i handeln på sektorns vägnar.

En därmed förbunden faktor, som är viktig för att skapa de välbehövliga banden mellan de båda instrumenten, är frågan om oberoende övervakning och kontroll. För ett gediget och trovärdigt miljöavtal krävs en sådan oberoende granskning på sektorsnivå. För ett miljöavtal som ger utrymme för handel krävs en sådan oberoende granskning även på företagsnivå, och även utsläppen från enskilda källor måste kontrolleras.

Mål som rör energieffektivitet och koldioxidutsläpp

De flesta miljöavtal som hittills har slutits är inriktade på effektivitetsmål som bygger på miljöprestanda per produktionsenhet. Sådana avtal garanterar inte ett förutbestämt miljöresultat i slutänden om produktionen ökar mer än väntat.

För handeln med utsläppsrätter krävs att man fastställer tilldelningen för varje aktör i form av ett "koldioxidmål", vilket precis som målen för parterna till Kyotoprotokollet uttrycks i antal ton koldioxidekvivalenter. Sådana miljöavtal skulle kunna tjäna som ett steg på vägen mot deltagande i ett system för handel med utsläppsrätter. Det "koldioxidmål" som framförhandlas med en sektor skulle kunna vara till hjälp i den diskussion om den inledande fördelningen som behandlas i avsnitt 7.2.

Vissa medlemsstater håller emellertid på att utreda möjligheterna att kombinera miljöavtal som bygger på energieffektivitetsmål med en handel med utsläppsrätter. Eftersom energieffektivitetsmål inte uttrycks i koldioxidekvivalenter är det svårt att se hur en deltagande sektor eller ett deltagande företag skulle kunna delta i en marknadstransaktion. Denna fråga behöver undersökas och klargöras ytterligare, men förmodligen kommer en sådan kombination att komplicera handeln med utsläppsrätter och därför bör den utredas ytterligare.

8.3. Energibesiktning

När det gäller energibesiktning har få framsteg gjorts på gemenskapsnivå de senaste åren. Allt fler medlemsstater har emellertid ökat energibesiktningens räckvidd till att förutom mineraloljor även omfatta konkurrerande energikällor som el och har höjt den nationella skatten på mineraloljor.

De två instrumenten energibesiktning och handel med utsläppsrätter bör utformas så att de kompletterar varandra och tillsammans omfattar samtliga utsläpp.

Ytterligare³⁶ energibesiktning bör i högre grad inriktas på mindre utsläppskällor eller mobila källor, vars utsläpp är svåra eller dyra att mäta. Energibesiktning skulle också kunna inriktas på utsläpp som har att göra med icke-processrelaterade kostnader, t.ex uppvärmning av lokaler inom industri och handel, som inte utsätts för samma tryck i form av internationell konkurrens.

Handeln med utsläppsrätter skulle i stället kunna koncentreras till utsläpp kopplade till varuproduktion inom sektorer (processindustri) som är utsatta för hård internationell konkurrens. I detta sammanhang är det viktigt att notera att handeln med utsläppsrätter för växthusgaser, till skillnad från beskattningsåtgärder, sannolikt kommer att användas frekvent och på samma sätt av privata företag i hela den industrialiserade världen. Därmed minimeras de potentiella negativa effekterna på den internationella konkurrenskraften.

Möjligheten att kombinera dessa två instrument bör utredas ytterligare. Detta måste också kopplas till metoden för fördelning av utsläppsrätter mellan företag, i synnerhet när det gäller utauktioneringen av utsläppsrätter som diskuteras i avsnitt 7.2.

8.4. Ett system för handel med utsläppsrätter som motsvarar övriga politiska strategier och åtgärder

Företagen måste kunna vara säkra på att behandlas likadant som sina konkurrenter, särskilt inom ett samordnat gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter. Det är därför viktigt att bygga ut övervakningsmekanismen³⁷ till att omfatta kostnaderna för politiska strategier och åtgärder, för att på ett mer meningsfullt sätt kunna jämföra prisutvecklingen på marknaderna för handel med utsläpp. Det empiriska arbete som nämns i avsnitt 7.1 kommer att bidra till att säkra en sådan jämförbarhet.

³⁶ I gemenskapssammanhang: "ytterligare" jämfört med befintliga gemenskapsbestämmelser om skatt på mineraloljor, som exempelvis i förslaget till rådets direktiv om en omstrukturering av gemenskapens regelverk för beskattning av energiprodukter, KOM(97)30 slutlig, 12.3.1997.

³⁷ Rådets beslut av den 24 juni 1993 om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen, senast ändrat genom rådets beslut 1999/296/EG av den 26 april 1999.

8.5. Frågor

Fråga 7: Råder det enighet om att det måste finnas en jämvikt mellan de sektorer som deltar i gemenskapshandeln med utsläppsrätter och de sektorer som omfattas av andra politiska strategier och åtgärder?

Fråga 8: Hur kan en effektiv miljöpolitik (när det gäller att fullgöra Kyotoprotokollets åtaganden) och öppenhet säkerställas om man använder en kombination av handel med utsläppsrätter, energibeskattnings och miljöavtal med mål som bygger på energieffektivitet per produktionsenhet?

9. POLITISKA ALTERNATIV I FRÅGA OM ÖVERENSSTÄMMELSE OCH KONTROLL AV EFTERLEVAD

9.1. Betydelsen av strikta bestämmelser för överensstämmelse och kontroll av efterlevnad

En förutsättning för ett starkt och miljöpolitiskt effektivt system för handel med utsläppsrätter är att det finns bestämmelser om överensstämmelse och ett gediget system för kontroll av efterlevnaden. Det är nödvändigt med en strikt syn på överensstämmelse och efterlevnad för att öka förtroendet för handelssystemet, få det att fungera effektivt i enlighet med den inre marknadens regler och samtidigt öka chanserna för att de önskade miljöresultatet skall uppnås.

Om ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter skall fungera krävs väl avpassade system för övervakning, spårning och rapportering. De uppgifter som tillhandahålls måste granskas och kontrolleras, och på så sätt bör man kunna upptäcka fall av bristande efterlevnad. I sådana fall måste tvingande åtgärder vidtas. Vid sidan av efterhandsgranskning och kontroll av efterlevnaden skulle kännbara påföljder ha en avskräckande effekt och motivera företagen till att uppfylla kraven.

Påföljderna bör vara förutsägbara och betydligt högre än kostnaderna för att uppfylla kraven. Ett system för handel med utsläppsrätter kan också kräva snabbare och mer situationsbaserade reaktioner vid överträdelse av regler, som bättre motsvarar snabbheten i en marknadsmekanism. Det är också tänkbart att som sanktion utesluta aktörer från handelssystemet, exempelvis vid upprepad underlåtelse att uppfylla kraven. Det amerikanska systemet för handel med utsläppsrätter för svavel har varit framgångsrikt, och det beror i hög grad på en strikt kontroll av efterlevnaden och höga böter vid bristande efterlevnad.

9.2. Överensstämmelse och kontroll av efterlevnaden i fråga om företag

Inom EU utförs granskning och kontroll av hur företagens uppfyller kraven i gemenskapens miljölagstiftning i allmänhet av medlemsstaterna. Också när det gäller handel med utsläppsrätter bör det vara medlemsstaterna som i första hand har ansvaret för att bedöma om de egna företagens följer reglerna. Företagen bör åläggas att kontrollera sina faktiska utsläpp och rapportera dem till de nationella myndigheterna samt registrera utsläppsrätter som de bedrivit handel med. De sammanställda resultaten skall vidarebefordras till kommissionen.

Man kan lösa dessa uppgifter och optimera resultaten på många olika sätt. För att minska de administrativa arbetet med handelssystemet kan medlemsstaterna t.ex. låta

revisorer från den privata sektorn sköta själva granskningen. De skulle kunna införa ett system med miljökontrollanter, som de som ackrediteras av medlemsstaterna på grundval av de gemensamma kriterier som fastställs enligt gemenskapens miljöstyrnings- och miljörevisionsordning³⁸. En annan möjlighet att öka systemets trovärdighet skulle vara att på gemenskapsnivå genomföra ytterligare en kontroll av utsläppen från de deltagande sektorerna i de olika medlemsstaterna.

En absolut förutsättning för att ett system för handel med utsläppsrätter skall kunna fungera är att det finns en strikt kontroll av att företagen följer reglerna. Det är helt klart medlemsstaterna som har bäst möjligheter att vidta tvingande åtgärder mot de företag som deltar i handelssystemet.

Ett gemenskapssystem för handel med utsläppsrätter bör omfatta bestämmelser om miniminivåerna för de böter som medlemsstaterna kan utdöma av företag som bryter mot reglerna. Det är viktigt att undvika en situation där företag som bedriver verksamhet i mer än en medlemsstat kan bolla utsläppsrätter mellan källor i olika medlemsstater för att se till att följa reglerna i en medlemsstat som har strikta påföljder och underlåta att göra det i en annan där systemet för kontroll av efterlevnad är bristfälligt. Denna typ av överföring skulle kunna förstöra medlemsstaternas möjligheter att hålla sig inom den tilldelning som de fått inom ramen för handelssystemet. I förlängningen skulle det kunna underminera en parts övergripande fullgörande av dess internationella åtaganden enligt Kyotoprotokollet.

9.3. Överensstämmelse och kontroll av efterlevnaden gentemot medlemsstaterna

Gemenskapens roll när det gäller att bedöma medlemsstaternas fullgörande av sina åtaganden enligt ramkonventionen om klimatförändring och Kyotoprotokollet grundas för närvarande på beslutet om en övervakningsmekanism³⁹. Där fastställs att utsläppen av växthusgaser i medlemsstaterna skall övervakas på gemenskapsnivå på grundval av de samlade uppgifterna för varje medlemsstat. Om ett gemenskapstäckande system används för handel med utsläppsrätter skulle möjligheten att vidta åtgärder mot medlemsstater för att säkerställa efterlevnaden ge ytterligare garantier.

Enligt EG-fördraget⁴⁰ har gemenskapen rätt, eller till och med skyldighet, att vidta åtgärder när en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet, om det finns en rättslig grund för detta (t.ex. EG-förordningar, direktiv eller beslut). I sådana fall kan kommissionen inleda ett överträdelseförfarande mot en medlemsstat på eget initiativ eller på grundval av ett klagomål från en privatperson eller en juridisk person. En medlemsstat kan också väcka talan mot en annan medlemsstat. Om ingen tillfredsställande lösning nås under förfarandets lopp förs ärendet till EG-domstolen.

Sedan 1993 har EG-domstolen dessutom möjlighet att förelägga en medlemsstat som underlåtit att följa domstolens dom att betala ett vite eller en bötessumma⁴¹. Detta

³⁸ Rådets förordning (EEG) nr 1836/93 av den 29 juni 1993 om frivilligt deltagande för industriföretag i gemenskapens miljöstyrnings- och miljörevisionsordning.

³⁹ Rådets beslut 93/389/EEG av den 24 juni 1993 om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen, senast ändrat genom rådets beslut 1999/296/EG av den 26 april 1999.

⁴⁰ Artiklarna 226-227 i EG-fördraget (tidigare artiklarna 169-170).

⁴¹ Artikel 228 i EG-fördraget i dess lydelse enligt Maastrichtfördraget (tidigare artikel 171).

förutsätter ytterligare förfaranden som tar tid. Redan möjligheten att utdöma böter har en starkt avskräckande effekt och i praktiken har det här varit ett effektivt incitament för att säkra att miljöbestämmelser följs.

9.4. Frågor:

Fråga 9: Är de instrument som redan finns tillgängliga (övervakningsmekanism, överträdelseförfarande) tillräckligt effektiva eller bör ytterligare verktyg utvecklas så att kommissionen på erforderligt sätt kan bedöma överensstämmelsen när det gäller handel med utsläppsrätter inom gemenskapen?

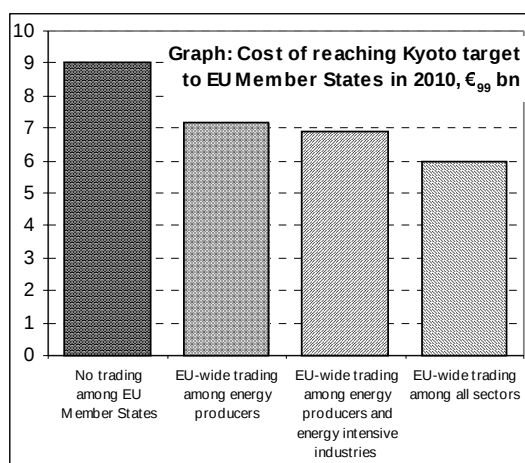
Fråga 10: Innebär de aspekter av överensstämmelse och efterlevnad som nämns ovan att det är nödvändigt med samordning och harmonisering på gemenskapsnivå, och vilka aspekter hanteras bäst av medlemsstaterna?

Bilaga 1: Ekonomisk analys

Empiriska beräkningar av de minskade kostnaderna för att följa Kyotoprotokollet.

Kommissionens enheter har analyserat⁴² hur stor ekonomisk betydelse ett EU-täckande handelssystem skulle ha om det genomfördes som ett komplement till nationella system för handel med utsläppsrätter i de enskilda medlemsstaterna⁴³. Om varje medlemsstat på egen hand genomför sitt specifika mål enligt överenskommelsen om "delad börda" skulle EU:s totala årliga kostnad för att uppnå Kyoto målet uppgå till omkring 9,0 miljarder euro⁴⁴ (vänstra stapeln i diagrammet).

1. En handel med utsläppsrätter som omfattar energiintensiva sektorer inom EU minskar kostnaden för att fullgöra åtagandena



Om energisektorn och den energiintensiva industrin⁴⁵ skulle delta i ett EU-täckande handelssystem (tredje stapeln från vänster i diagrammet) skulle den årliga kostnaden för att uppfylla Kyotoåtagandena uppgå till 6,9 miljarder euro 2010. Om endast energiproducenterna skulle delta i ett system för handel med utsläppsrätter (andra stapeln från vänster i diagrammet) skulle den årliga kostnaden för fullgörande av åtagandet bli något högre, närmare bestämt 7,2 miljarder euro.

Priset för utsläppsrätter skulle i båda fall hamna på ungefär 33 euro per ton koldioxid⁴⁶ och därmed med god marginal hamnar inom det intervall på 5-58 euro som räknats fram med hjälp av andra modeller för handel med utsläppsrätter⁴⁷.

⁴² Analysen har utförts med en EU-täckande energisystemmodell kallad Primes. Källa: E³M Lab, National Technical University of Athens (kommer att publiceras): "The Economic Effects of EU-wide Industry-Level Emission Trading to Reduce Greenhouse Gases" (<http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/studies2.htm>).

⁴³ Baslinjen överensstämmer med det projekt för gemensam analys som initierats av GD Energi (för ytterligare uppgifter se <http://www.shared-analysis.fhg.de/>). Denna analys är emellertid utformad med full hänsyn till de avtal som slutits med de europeiska, japanska och koreanska biltillverkarna. Dessa avtal kommer enligt beräkningarna att minska koldioxidutsläppen med 80 miljoner ton koldioxid. Det motsvarar 2,6 % av EU:s utsläpp 1990.

⁴⁴ Samtliga priser som anges i denna bilaga är på 1999 års nivå.

⁴⁵ Energiförsörjning omfattar elproduktion, kombinerad kraftvärmeproduktion, raffinaderier och stora förbränningsanläggningar inom industrin. Energiintensiv industri omfattar järn och stål, andra metaller, byggmaterial, kemikalier samt pappers- och pappersmasseindustri.

⁴⁶ Det bör noteras att i övriga sektorer (jordbruk, transporter, hushållen, tjänstesektorn m.m.) skulle kostnaderna för att minska koldioxidutsläppen vara högre.

⁴⁷ Priset för utsläppsrätter bland bilaga B-länder har beräknats till mellan 5 och 58 euro per ton koldioxid, på basis av följande modeller: 1) AIM, EPPA, G-Cubed, GTEM, MS-MRT, Oxford and SGM: *Energy Journal* (1999). The costs of the Kyoto Protocol: A Multi-Model Evaluation. Special Issue. 2) Green and WorldScan: OECD (1998) Economic Modelling of Climate Change. Report of an OECD Workshop. OECD Headquarters, 17-18 September, 1998.

(<http://www.oecd.org/dev/news/environment/modelling.htm>). 3) Poles: Coherence (1999) "Kyoto protocol and emissions trading: potential cost savings and emission reductions" i Economic Evaluation of

Det måste betonas att analysen utgår ifrån att energiproducenter och energiintensiva industrier redan deltar i nationella system för handel med utsläppsrätter som omfattar alla sektorer. Därmed skulle de flesta av industrins fördelar med ett handelssystem redan ha uttömts på medlemsstatsnivå. Detta optimistiska antagande diskuteras vidare i avsnitt 3.

Sammanfattningsvis skulle ett EU-täckande system för handel med utsläppsrätter för koldioxid, som omfattar energiproducenter och energiintensiv industri, år 2010 innebära en besparing för EU på nästan 2 miljarder euro per år. Dessa vinster skulle utgöra en årlig kostnadsminskning på en femtedel jämfört med om det inte skulle bedrivas någon handel med utsläppsrätter på EU-nivå.

2. Ett handelssystem som omfattar alla sektorer inom EU skulle innebära ytterligare sänkta kostnader

Om alla sektorer (inbegripet jordbruk, transporter, hushåll och tjänstesektorn m.m.) skulle delta i ett system för handel med utsläppsrätter inom EU skulle den årliga kostnaden för fullgörande minskas till 6,0 miljarder euro 2010 (se höger stapel i diagrammet). Om man tillåter medlemsstaterna att köpa och sälja utsläppsrätter över alla sektorer skulle det alltså minska den årliga kostnaden för fullgörande med 3,0 miljarder euro. Detta motsvarar 34 % av EU:s kostnader för fullgörande. Priset på utsläppsrätter skulle vara 32,5 euro per ton koldioxid. Dessa resultat har bekräftats genom ytterligare analyser som utförts för kommissionens räkning⁴⁸.

3. I praktiken skulle förmodligen vinsterna av ett EU-täckande system för handel med utsläppsrätter bli ännu större

De siffror som används i denna analys underskattar förmodligen de verkliga effekterna av ett EU-täckande system för handel med utsläppsrätter, eftersom modellerna bygger på antagandet att medlemsstaterna när de agerar individuellt klarar av att fördela utsläppsrätterna på ett sådant sätt att utsläppsminskningen görs till lägsta möjliga kostnad. Modellerna bygger med andra ord på antagandet att alla medlemsstater på egen hand kan minska sina utsläpp på det mest kostnadseffektiva sättet, exempelvis genom att införa optimala koldioxidskatter eller

Quantitative Objectives for Climate Change (<http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/studies2.htm>). 4)
GEM-E3 World: Capros (1999) GEM-E3 Elite research project. Final report to the European Commission, DG Research. Primes-, GEM-E3- och Poles-modellerna har utarbetats med stöd av GD forsknings program för icke-nukleär energi..

⁴⁸ Analyser som utförts av the Institute for Prospective Technological Studies (IPTS) med användning av Poles världsenergimodell och av Oxford Economic Forecasting med användning av en makroekonomisk modell. Enligt Poles energimodell skulle en handel med utsläppsrätter inom samtliga sektorer inom EU minska kostnaderna för att fullgöra åtagandena med 25 % jämfört med en situation då ingen handel bedrivs mellan medlemsstaterna. Priset för utsläppsrätter skulle ligga på 49 euro per ton koldioxid. Dessa resultat bekräftar den beräknade minskningen av kostnaden för att fullgöra åtagandena med tanke på skillnaderna mellan Poles och Primes modell. Exempelvis har Poles modell endast fyra medlemsstater (de övriga förs samman i två grupper) och uppdelningen i sektorer är mer begränsad än i Primes modell. Källa: IPTS, GD Gemensamma forskningscentret, "Preliminary Analysis of the Implementation of an EU-Wide Permit System on CO₂ Emissions Abatement Costs Results from Poles model" (ännu ej offentliggjord). Den makroekonomiska Oxfordmodellen bekräftar resultaten från Primes och Poles energimodeller. Ett EU-täckande system för handel med utsläppsrätter inom alla sektorer skulle, enligt Oxfordmodellen, innebära att BNP-förlusten skulle minskas med upp till 30 %. Källa: Oxford Economic Forecasting "Macro-economic analysis of EU-wide emissions trading" (ännu ej offentliggjord). (Undersökningar kommer att finnas tillgängliga på följande webbplats: <http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/studies2.htm>).

fullt ut genomföra handel med utsläppsrätter inom sina gränser. Dessa antaganden håller förmodligen inte i praktiken.

Kommissionens enheter har beräknat hur stora kostnaderna för att fullgöra åtagandena skulle vara om medlemsstaterna fördelade sina mål enligt överenskommelsen om "delad börda" på ett enhetligt sätt till alla sektorer utan någon handel mellan sektorerna⁴⁹. Denna analys tyder på att medlemsstaternas årliga kostnader för att fullgöra åtagandena skulle vara så höga som 20 miljarder euro per år.

⁴⁹ I detta scenario tillämpas en medlemsstats mål enligt överenskommelsen om "delad börda" rakt över alla sektorer (om målet är på exempelvis -4% förutsätts detta gälla för alla sektorer). Detta är en beräkning av den övre gränsen för kostnader för de medlemsstater som inte genomför en optimal politik för att motverka klimatförändringar. Detta ger en uppfattning om storleksordningen på kostnaderna för en politik som inte är optimal.