

YTTRANDE

2019-03-07

Ärendenr:

NV-09160-18

Miljö- och energidepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Remiss av promemorian Ändring i förordningen om handel med utsläppsrätter för att undanta vissa mindre fjärrvärmeanläggningar från Europeiska unionens system för handel med utsläppsrätter (M2018/02954/R)

Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker regeringens förslag om att undanta ett stort antal anläggningar med inga eller mycket små utsläpp från utsläppshandelssystemet.

Det föreslagna tröskelvärdet för anläggningar som fortsatt ska vara med i utsläppshandelssystemet kan dock medföra nya administrativa problem. Naturvårdsverket ser därför hellre att Sverige från och med fjärde handelsperioden väljer att, i enlighet med Naturvårdsverkets hemställan till Miljö- och energidepartementet 2018-08-30, inte inkludera några mindre förbränningsanläggningar i utsläppshandelssystemet.

Om ett tröskelvärde baserat på faktiska utsläpp ska införas bör reglerna konstrueras så att tillståndsplikten inträder och upphör i samband med en ny tilldelningsperiod.

Naturvårdsverkets ställningstagande

Naturvårdsverket instämmer i bedömningen i promemorian att det skulle ha liten påverkan på utsläppen av växthusgaser och Sveriges möjligheter att nå de nationella klimatmålen om de små förbränningsanläggningarna och biobränsleanläggningarna undantas från utsläppshandelssystemet.

Naturvårdsverket anser sammantaget att ändringarna skulle medföra en kraftig minskning av den administrativa bördan för berörda företag och myndigheter utan att miljöstyrningen minskar.

Tillståndspliktens inträdande och upphörande

Naturvårdsverket anser att ett tröskelvärde för tillståndsplikt som avser en anläggnings faktiska utsläpp kan bli svårt att tillämpa eftersom utsläppen kan variera och inte kan konstateras i förväg. Övriga tröskelvärden i verksamhetsbeskrivningarna i bilaga 2 till förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter avser anläggningars kapacitet.

Naturvårdsverket uppfattar de föreslagna bestämmelserna så att anläggningar, som uppfyller övriga förutsättningar i respektive bestämmelse, ska vara tillståndspliktiga endast om utsläppen av koldioxid varje år under tre på varandra följande år överstiger 2 500 ton.

Naturvårdsverket anser dock att de föreslagna bestämmelserna inte är helt tydliga när det gäller vid vilken tidpunkt tillståndsplikten inträder respektive upphör. För anläggningar som vid tiden för införandet av bestämmelsen inte längre är tillståndspliktiga tolkar Naturvårdsverket de föreslagna bestämmelserna som att tillståndsplikt inträder på nytt vid den tidpunkt då utsläppen från en anläggning för tredje året i rad överstiger 2 500 ton.

För anläggningar som även efter förordningsändringen omfattas av tillståndsplikt tolkar Naturvårdsverket de föreslagna bestämmelserna som att tillståndsplikten upphör året efter det första året som utsläppen inte överstiger 2 500 ton.

Särskilt med hänsyn till att det är straffsanktionerat enligt 8 kap. 1 § 1 lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter att bedriva tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd är det mycket viktigt att det är tydligt när det föreligger tillståndsplikt eller inte.

De anläggningar som med förordningsändringen exkluderas ur utsläppshandelssystemet kommer inte att omfattas av krav på övervakning och rapportering vilket kan göra det svårt att bedöma om och när gränsen för tillståndsplikt överskridits. Det framgår inte av regeringens förslag hur bedömningen av detta ska göras istället.

Tröskelvärdets konsekvenser för tilldelning av utsläppsrätter

Eftersom tillståndsplikten påverkar möjligheten att få tilldelning av utsläppsrätter anser Naturvårdsverket att det kan bli problematiskt om anläggningarna lämnar respektive inträder i utsläppshandelssystemet under pågående tilldelningsperioder. Om en anläggning återigen blir tillståndspliktig under en sådan period är det oklart hur den fria tilldelningen till denna anläggning ska hanteras. Anläggningen kommer sannolikt inte att kunna betraktas som en ny deltagare och få sin tilldelning från reserven för nya deltagare. Då återstår tilldelning från Sveriges auktionsandel i likhet med anläggningar som undantagits från utsläppshandelssystemet enligt artikel 27a

direktivet om handel med utsläppsrätter¹ och som sedan återinförts på grund av att deras utsläpp ökar. Detta innebär en något minskad intäkt för staten.

I de fall en tillståndspliktig anläggning lämnar systemet under pågående tilldelningsperiod ska tilldelningen upphöra året efter utträdesåret vilket medför administrativt merarbete för verksamhetsutövare och berörda myndigheter.

Som framgår ovan tolkar vi regeringens förslag till bestämmelser så att tillståndsplikten inträder året efter det att utsläppen under tre på varandra följande år varit större än 2 500 ton per år. Vi anser att en anläggning som inte är tillståndspliktig vid en tilldelningsperiods början inte ska bli det förrän till påföljande period även om utsläppen överskridit tröskelvärdet under mer än tre år. På samma sätt bör gälla att anläggningar som är tillståndspliktiga vid en tilldelningsperiods början fortsätter att vara det perioden ut.

Övriga konsekvenser av tröskelvärdet

Naturvårdsverket anser att det, vid den slutliga formuleringen av bestämmelserna, är viktigt att beakta riskerna med att ett tröskelvärde skulle kunna leda till en ökad förbränning av fossila bränslen.

Skäl för att inte inkludera anläggningarna alls

De föreslagna förordningsändringarna innebär att de allra flesta opt-in-anläggningarna kommer att lämna utsläppshandelssystemet och för flertalet av dem kommer det föreslagna tröskelvärdet helt att sakna betydelse. Med hänsyn till det ringa antalet anläggningar bedömer NV att de administrativa problem som tröskelvärdet skulle medföra inte är motiverade.

Behov av ytterligare förtydliganden

Naturvårdsverket anser att det behöver tydliggöras att tröskelvärdet på 2 500 ton ska gälla fossil koldioxid. Det görs lämpligen genom tillägget *utöver utsläpp från biomassa* i de föreslagna bestämmelserna.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Naturvårdsverket delar uppfattningen att det är viktigt att förordningsändringen genomförs så snart som möjligt för att onödigt arbete med ansökningar om tilldelning inför fjärde handelsperioden ska undvikas.

Det bör dock införas övergångsbestämmelser som anger att de aktuella anläggningarna ska omfattas av gällande bestämmelser med krav på övervakning och rapportering samt överlämnande av utsläppsrätter under återstoden av innevarande handelsperiod, dvs. till och med utsläppsåret 2020. Naturvårdsverket bedömer att en möjlig väg för att säkerställa detta är att föreskriva att ändringarna träder i kraft först den 1 januari 2021.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

Viktigt att se helheten

Regeringen har nyligen remitterat två förslag som på olika sätt påverkar förutsättningarna för värme- och kraftvärmeproduktion.² Naturvårdsverket står bakom den principiella inriktningen i förslagen. Det är samtidigt viktigt att även beakta den samlade effekten av förslagen för berörda anläggningar. Det är inte något som Naturvårdsverket haft möjlighet att göra.

Beslut om detta yttrande har fattats av stf. generaldirektör Kerstin Cederlöf.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed, handläggarna Ulla Jennische, miljöjuristen Linda Sjöo samt Sebastian Dahlgren-Axelsson.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Kerstin Cederlöf

Martin Eriksson

Kopia till:

Susanne.gerland@regeringskansliet.se

² Ändring i förordningen om handel med utsläppsrätter för att undanta vissa mindre fjärrvärmeanläggningar från Europeiska unionens system för handel med utsläppsrätter (M2018/02954/R) och Höjd energiskatt och koldioxidskatt på bränslen vid viss användning samt höjd skatt på kemikalier i viss elektronik (Fi2019/00431/S2)