

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om utsläppshandel samt lagar om ändring av 43 § miljöskyddslagen och 1 § lagen om Energimarknadsverket

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att en lag om utsläppshandel skall stiftas. Syftet med lagen är att främja en minskning av utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt sätt. Genom propositionen införs Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.

Utsläppshandelssystemet grundar sig på utsläppsrätter som är omsättningsbara. För fördelningen av utsläppsrätter till verksamhetsutövarna i de anläggningar som hör till lagens tillämpningsområde utarbetas en nationell fördelningsplan för utsläppsrätter per utsläppshandelsperiod, vilken skall anmälas till Europeiska kommissionen. Kommissionen kan föreslå ändringar i fördelningsplanen eller avslå den. Finlands skyldighet att begränsa växthusgaserna enligt Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning och bestämmelserna i direktivet ställer ramar för hur mycket utsläppsrätter som i Finland kan fördelas mellan de anläggningar som hör till utsläppshandelssystemet. Efter behandlingen i kommissionen beviljas anläggningarnas verksamhetsutövare utsläppsrätter genom ett beslut av statsrådet. Verksamhetsutövaren skall årligen överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar anläggningens utsläpp under föregående år. Om verksamhetsutövaren har ett färre antal utsläppsrätter än vad som krävs för utsläppen, måste denne köpa utsläppsrätter av andra verksamhetsutövare eller på marknaden. Om igen verksamhetsutövaren har ett större antal utsläppsrätter än de verkliga utsläppen, kan denne sälja utsläppsrätter. Priset på utsläppsrätterna fastställs enligt utbud och efterfrågan på marknaden som omfattar gemenskapen.

Lagen skall tillämpas på koldioxidutsläpp från anläggningar inom energisektorn samt stål-, mineral- och skogsindustrin, vilka definieras i propositionen. Till lagens tillämp-

ningsområde skall höras förbränningsanläggningar med en tillförd effekt på mer än 20 megawatt, oljeraffinaderier, koksverk, produktion och bearbetning av järnmetaller, tillverkning av cementklinker, kalk, glas, glasfiber och keramiska produkter med en kapacitet som överstiger den som nämns i direktivet samt tillverkning av massa, papper och kartong. Lagen skall dock inte tillämpas på förbränningsanläggningar vilkas huvudsakliga syfte är att förbränna farligt avfall eller kommunalt avfall. Dessutom skall alla anläggningar som producerar värme för samma fjärrvärmenät höras till lagens tillämpningsområde, om en av de anläggningar som producerar värme för fjärrvärmenätet har en tillförd effekt på mer än 20 megawatt.

En anläggnings verksamhetsutövare skall ansöka om tillstånd för utsläpp av växthusgaser. Med tillståndet sammanhänger övervaknings- och rapporteringsskyldigheter. Tillståndet skall gälla anläggningsvis. Utsläppstillståndet skall beviljas av Energimarknadsverket som är utsläppshandelsmyndighet.

Den första utsläppshandelsperioden enligt direktivet börjar den 1 januari 2005 och går ut den 31 december 2007. Efter detta, med början den 1 januari 2008, skall man övergå till åtagandeperioder enligt Kyotoprotokollet, vilka alla skall vara fem år långa. Utsläppsrätterna skall beviljas verksamhetsutövaren anläggningsvis.

Handels- och industriministeriet skall i samarbete med de ministerier saken gäller inför varje utsläppshandelsperiod bereda ett förslag till nationell fördelningsplan om det totala antalet utsläppsrätter som skall beviljas och om fördelningen av dem mellan de anläggningar som omfattas av lagens tillämpningsområde.

I lagen skall detaljerade fördelningskriterier för utsläppsrätterna fastställas för utsläppshandelsperioden 2005—2007. Be-

stämmelser om fördelningskriterierna för utsläppshandelsperioden 2008—2012 skall meddelas senare.

Fördelningskriteriet för utsläppsrätter under utsläppshandelsperioden 2005—2007 skall i regel vara anläggningarnas utsläppshistoria åren 1998—2002. När utsläppsrätterna för kondenselektricitet beräknas skall utsläppshistorien för åren 2000—2003 användas. Anläggningarna skall indelas i undergrupper utgående från arten av deras verksamhet eller den produkt de skall producera. För varje undergrupp skall fastställas särskilda fördelningskriterier för utsläppsrätterna, vilka skall tillämpas på de anläggningar och industriprocesser som hör till undergruppen. För nya anläggningar som inte ingår i förslaget till nationell fördelningsplan och för ändringar av anläggningar vilka fastställs i lagen skall kostnadsfria utsläppsrätter reserveras i förslaget till fördelningsplan. Nya anläggningar har ingen utsläppshistoria, vilket gör att i lagen skall finnas särskilda bestämmelser om fördelningskriterierna för utsläppsrätter vilka gäller nya anläggningar.

Besluten om det förslag till nationell fördelningsplan som skall anmälas till Europeiska gemenskapens kommission och om de anläggningsvisa utsläppsrätter som skall beviljas sedan kommissionen har behandlat förslaget skall fattas av statsrådet. Utsläppsrätterna för utsläppshandelsperioden 2005—2007 skall beviljas gratis. Enligt direktivet skall minst 90 procent av utsläppsrätterna fördelas gratis för utsläppshandelsperioden 2008—2012. I lagen skall inga bestämmelser ingå om fördelningsmetoden för perioden 2008—2012.

En verksamhetsutövare skall årligen till utsläppshandelsmyndigheten överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de koldioxidutsläpp som anläggningen förorsakade föregående kalenderår. Om verksamhetsutövaren försummar att överlämna utsläppsrätter-

na, skall utsläppshandelsmyndigheten fastställa en överskridningsavgift för denne. Utsläppshandelsmyndigheten skall annullera utsläppsrätterna sedan de har överlämnats.

Utsläppshandelsmyndigheten skall sköta ett nationellt register, i vilket årligen skall föras in de utsläppsrätter som skall registreras och uppgifter om vem som innehar dem på anläggningsvisa konton. Vidare skall i registret föras in överlåtelser och annulleringar av utsläppsrätter. Utsläppsrätter skall kunna överlåtas på en annan person inom Europeiska gemenskapen. Överlåtelserna mellan personer inom en medlemsstat i Europeiska gemenskapen och personer i en annan stat blir möjliga, när utsläppshandelsystemen i stater utanför gemenskapen erkänns i enlighet med utsläppshandelsdirektivet.

Verksamhetsutövaren skall övervaka sina koldioxidutsläpp och årligen lämna in en utredning av dessa utsläpp till utsläppshandelsmyndigheten. Verksamhetsutövaren skall sörja för att nämnda utredning kontrolleras genom ett utlåtande av en godkänd kontrollör.

Om en verksamhetsutövars avsiktliga församlingar av sina skyldigheter eller sådana som visar grov vårdslöshet skall föreskrivas att de är straffbara.

I propositionen ingår dessutom förslag till ändring av miljöskyddslagen samt lagen om Energimarknadsverket.

Lagen om utsläppshandel avses träda i kraft vid en tidpunkt om vilken föreskrivs genom förordning av statsrådet. De bestämmelser som är nödvändiga med tanke på beredningen av utsläppshandelsystemet avses dock träda i kraft så snart som möjligt sedan riksdagen har antagit lagen. Lagarna om ändring av miljöskyddslagen och lagen om Energimarknadsverket avses träda i kraft så snart som möjligt sedan riksdagen har antagit dem.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	3
ALLMÄN MOTIVERING	6
1. Inledning	6
2. Nuläge.....	7
2.1. Klimatkonventionen, Kyotoprotokollet och EG:s bördefördelningsavtal	7
2.2. Europeiska gemenskapens lagstiftning	9
2.2.1. EG:s klimatförändringsprogram	9
2.2.2. Utsläppshandelsdirektivet.....	10
2.2.3. Sammanlänkningsdirektivet.....	11
2.2.4. Övervakningsmekanismen för utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen	12
2.2.5. IPPC-direktivet	13
2.3. Växthusgasutsläppens utveckling	13
2.3.1. Växthusgasutsläppens utveckling inom Europeiska gemenskapen	13
2.3.2. Växthusgasutsläppens utveckling i Finland	14
2.4. Den nationella klimatstrategin.....	17
2.4.1. Allmänt	17
2.4.2. Utvecklande av teknologin.....	18
2.4.3. Beskattning och stöd	18
2.4.4. Energisparavtal	18
2.4.5. Energianvändning och energiproduktion.....	18
2.5. Miljöskyddslagen.....	19
2.6. Århuskonventionen	20
2.7. Organiserandet av myndighetsåtgärder.....	20
2.8. Verkställandet av utsläppshandeln i olika länder	21
2.8.1. Allmänt	21
2.8.2. Nederländerna.....	21
2.8.3. Förenade konungadömet	22
2.8.4. Tyskland.....	23
2.8.5. Sverige.....	24
2.8.6. Danmark	25
2.9. Bedömning av nuläget	25
2.9.1. Verkställandet av utsläppshandelsdirektivet	25
2.9.2. Förnyandet av den nationella klimatstrategin.....	26
2.9.3. Utsläppsrätterna med tanke på övrig lagstiftning.....	27
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen.....	27
3.1. Verkställandet av utsläppshandelsdirektivet	27
3.2. De viktigaste förslagen.....	29
3.2.1. Lag om utsläppshandel.....	29
3.2.2. Lag om ändring av 43 § miljöskyddslagen	32
3.2.3. Lag om ändring av 1 § lagen om Energimarknadsverket	33

4.	Propositionens verkningar	33
4.1.	Ekonomiska verkningar.....	33
4.1.1.	Allmänt	33
4.1.2.	Statsekonomiska verkningar	34
4.1.3.	Samhällsekonomiska verkningar	34
4.1.4.	Verknningar på bränslepriser och energiproduktion	36
4.2.	Verknningar för företagen.....	37
4.2.1.	Verknningar för företagen inom utsläppshandelssektorn	37
4.2.2.	Verknningar på el- och värmepriset	38
4.2.3.	Företagens kostnader för att höra till utsläppshandelssystemet	40
4.3.	Verknningar i fråga om organisation och personal	40
4.4.	Miljökonsekvenser	41
5.	Beredningen av propositionen	42
5.1.	Beredningsorgan.....	42
5.2.	Remissutlåtanden.....	42
DETALJMOTIVERING		45
1.	Motiveringar till lagförslagen	45
1.1.	Lag om utsläppshandel.....	45
1 kap.	Allmänna bestämmelser	45
2 kap.	Tillstånd för utsläpp av växthusgaser	49
3 kap.	Förslag till nationell fördelningsplan och fördelningskriterierna för utsläppsrätterna	54
4 kap.	Förslaget till nationell fördelningsplan och beviljandet av utsläppsrät- ter	64
5 kap.	Register.....	67
6 kap.	Registrering, överlämnande och annullering av utsläppsrätter samt deras giltighet.....	68
7 kap.	Övervakning, anmälan och kontroll av utsläpp	70
8 kap.	Tillsyn och påföljder	73
9 kap.	Ändringssökande och verkställandet av beslut	75
10 kap.	Ikraftträdande.....	77
1.2.	Miljöskyddslagen.....	78
1.3.	Lag om Energimarknadsverket	80
2.	Närmare bestämmelser	80
3.	Ikraftträdande	80
4.	Lagstiftningsordning.....	81
4.1.	Näringsfrihet.....	81
4.2.	Egendomsskydd	82
4.3.	Ändringssökande och verkställighet.....	83
4.4.	Bestämmelser om bemyndiganden	84
4.5.	Givandet av offentliga förvaltningsuppgifter åt någon annan än en myn- dighet	84
4.6.	Ikraftträdande.....	84
4.7.	Bedömning av lagstiftningsordningen.....	85

LAGFÖRSLAGEN	86
Lag om utsläppshandel	86
om ändring av 43 § miljöskyddslagen	108
om ändring av 1 § lagen om Energimarknadsverket.....	109
BILAGA	110
PARALLELLTEXTER	110
Lag om ändring av 43 § miljöskyddslagen	110
Lag om ändring av 1 § lagen om Energimarknadsverket	112

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (2003/87/EG, nedan utsläppshandelsdirektivet) trädde i kraft den 25 oktober 2003. Utsläppshandelsdirektivet skapar en marknad för utsläppsrätter som omfattar gemenskapen. Utsläppshandeln grundar sig på tanken att utsläppen minskas där det är kostnadseffektivast. Utsläppshandeln inom gemenskapen börjar vid ingången av år 2005.

Syftet med utsläppshandelsdirektivet är att utsläppen från de verksamheter som hör till utsläppshandelssystemet skall hållas inom gränserna för den totala utsläppsmängd som fastställts i de nationella fördelningsplanerna för utsläppsrätter. Fördelningen av utsläppsrätter grundar sig på en nationell fördelningsplan för utsläppsrätter. Den nationella fördelningsplanen görs upp periodvis. Den första perioden är 2005—2007, därefter övergår man till åtagandeperioden 2008—2012 enligt Kyotoprotokollet och till femårsperioder efter den.

I den nationella fördelningsplanen ingår det totala antalet utsläppsrätter för hela perioden och det antal utsläppsrätter som avses bli fördelade på varje anläggning. Den nationella fördelningsplanen anmäls till kommissionen och övriga medlemsstater. Kommissionen har rätt att föreslå ändringar i den nationella fördelningsplanen och även att förkasta den. Efter behandlingen i kommissionen beviljar medlemsstaterna verksamhetsutövarna utsläppsrätter för varje anläggning.

De anläggningar som ingår i utsläppshandelssystemet skall ha ett av en behörig myndighet beviljat tillstånd att släppa ut växthusgaser i atmosfären. Med tillståndet sammanhänger skyldigheter att bevaka och rapportera om utsläppen samt en förpliktelse att årligen till den behöriga myndigheten överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar anläggningens utsläpp under föregående kalenderår.

Om en verksamhetsutövare har ett mindre antal utsläppsrätter än de verkliga utsläppen, måste denne köpa utsläppsrätter på marknaden. Om verksamhetsutövaren igen har ett större antal utsläppsrätter än de verkliga utsläppen, kan denne sälja utsläppsrätterna eller hålla dem för utsläppshandelsperiodens kommande år.

Under den första perioden, 2005—2007, täcker utsläppshandelssystemet koldioxidutsläpp från stora industriinrättningar och förbränningsanläggningar med en tillförd effekt på mer än 20 megawatt. Kommissionen har uppskattat att koldioxidutsläppen från de anläggningar som omfattas av utsläppshandeln kommer att uppgå till ca 46 procent av gemenskapens samtliga koldioxidutsläpp år 2010. Enligt de senaste bedömningarna kommer systemet att omfatta 14 000—15 000 anläggningar i EU:s nuvarande och kommande medlemsstater. Till systemet hör ovan nämnda förbränningsanläggningar, med undantag av förbränningsanläggningar för farligt avfall och kommunalt avfall, oljeraffinaderier, koksverk, produktion och bearbetning av metaller, tillverkning av cementklinker, kalk, glas, glasfiber och keramiska produkter vilka överstiger en viss kapacitet samt tillverkning av massa, papper och kartong.

I Finland kommer ca 350 anläggningar och ca 150 företag att höra till tillämpningsområdet för utsläppshandelsdirektivet. När anläggningar som producerar värme med en värmeeffekt på högst 20 megawatt för ett fjärrvärmenät inbegrips i utsläppshandelssystemet i enlighet med 4 § i den föreslagna lagen, kommer antalet anläggningar att öka med ca 150, dvs. till ca 500. Koldioxidutsläppen inom utsläppshandelssektorn uppgick till drygt 41 miljoner ton år 2002. Deras andel av alla växthusgasutsläpp utgjorde 51 procent och av koldioxidutsläppen 60 procent.

I Finland finns inget nationellt utsläppshandelssystem för växthusgaser. I den nationella klimatstrategin är centrala metoder att begränsa utsläppen av växthusgaser en effek-

tivare energianvändning, en ökad användning av förnybara energikällor samt lösningar som gäller eltillförseln. Inom utsläppshandelssektorn är energibesiktningen och de skattestöd till förnybar energi som ingår i den samt energistöden i dagens läge de viktigaste styrmedlen då det gäller att främja både en effektivare användning av energi och produktion och användning av förnybara energikällor. Satsningen på och den offentliga finansieringen av utvecklandet och kommersialiseringen av teknologi som främjar energisparandet och de förnybara energikällornas konkurrenskraft är en viktig del av den nationella klimatstrategin.

Genom miljöskyddslagen (86/2000) regleras förebyggandet och hindrandet av att miljö förorenas. Genom miljöskyddslagen regleras inte koldioxidutsläppen direkt. I ett miljötillstånd ställs inga gränsvärden eller andra bestämmelser för koldioxidutsläpp. Med tanke på tillsynen enligt miljöskyddslagen är det därmed inte nödvändigt att bevakat anläggningarnas koldioxidutsläpp.

De styrmedel i lagstiftningen som är i bruk i Finland reglerar inte enskilda anläggningars koldioxidutsläpp. Gällande lagstiftning och myndighetsövervakning ger inte som sådana färdiga ramar för genomförandet av utsläppshandelsdirektivet. Genomförandet av utsläppshandelssystemet förutsätter därmed ny nationell reglering. Med tanke på ett effektivt och ändamålsenligt genomförande av utsläppshandeln föreslås det i propositionen att en särskild lag om utsläppshandel skall stiftas. De viktigaste frågorna som skall regleras inom utsläppshandelssystemet är det anläggningsvisa utsläppstillståndet för växthusgaser och en tillförlitlig övervakning av utsläppen samt de frågor som anknyter till fördelningen och överlämnandet av utsläppsrätter. Med tanke på handeln med utsläppsrätter och uppfyllandet av åtagandena är det viktigt att det nationella registrets verksamhet är tillförlitlig.

Den viktigaste frågan när ett tillstånd övervägs är hur tillförlitlig verksamhetsutövarns plan för övervakning av utsläppen är. Vid tillståndsprövningen bedöms och utreds inte anläggningens miljökonsekvenser, vilka också i fortsättningen skall bedömas vid tillståndsprövningen enligt miljöskyddslagen.

Med tanke på att tillståndsprövningen och tillsynen skall vara enhetliga är det motiverat att beviljandet av utsläppstillstånd för växthusgaser i enlighet med utsläppshandelsdirektivet inte sprids ut på flera olika myndigheter. I propositionen föreslås det att Energimarknadsverket skall vara den tillståndsmyndighet som avses i utsläppshandelsdirektivet. Energimarknadsverket skall också vara den nationella registerförare som för bok över utsläppsrätterna. Därmed är myndighetsövervakningen av utsläppshandeln koncentrerad till en myndighet.

Fördelningen av utsläppsrätter på verksamhetsutövarna anläggningsvis är en process med många etapper. Den förutsätter en omfattande beredning och nationellt beslutsfattande i två etapper. I den föreslagna lagen om utsläppshandel skall ingå bestämmelser om de centrala grunderna för förslaget till nationell fördelningsplan över utsläppsrätterna och till det beslut om beviljande av utsläppsrätter som skall fattas på basis av planen samt om frågor som anknyter till beredningen av, beslutfattandet om och ändringssökandet i dessa. Om fördelningsgrunderna för utsläppsrätterna skall i detta skede endast beskrivas för utsläppshandelsperioden 2005–2007. Beredningen av förslaget till fördelningsplan, i synnerhet fastställandet av det totala antalet utsläppsrätter som skall fördelas inom utsläppshandelssektorn, sammanhänger med genomförandet och förnyandet av den nationella klimatstrategin. För beredningen av förslaget till fördelningsplan skall handels- och industriministeriet ansvara. Besluten om det förslag till nationell fördelningsplan som skall anmälas till EG-kommissionen och om de anläggningsvisa utsläppsrätterna som skall beviljas sedan kommissionen har behandlat saken skall statsrådet fatta vid sin allmänna session till följd av beslutens samhällspolitiska betydelse.

2. Nuläge

2.1. Klimatkonventionen, Kyotoprotokollet och EG:s bördefördelningsavtal

Det internationella samfundet vaknade upp

och började debattera klimatförändringen på 1980-talet. År 1988 grundade Förenta Nationerna miljöprogram UNEP (United Nations Environment Programme) och den meteorologiska världsorganisationen WMO (World Meteorological Organization) en klimatpanel på regeringsnivå IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) som stöd för det politiska beslutsfattandet. Klimatförändringspanelen IPCC sammanställer de senaste forskningsrönen om klimatförändringen i rapporter som ges ut regelbundet.

År 1990 publicerade IPCC sin första bedömning av den klimatförändring som mänsklig verksamhet orsakar. Utgående från den fattade FN:s generalförsamling beslut om att grunda en förhandlingskommitté på regeringsnivå för att bereda en konvention om klimatförändringen. Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring (FördrS 61/1994, ändrad FördrS 82/1998), nedan klimatkonventionen, godkändes vid FN:s miljö- och utvecklingskonferens i Rio de Janeiro år 1992. Konventionen trädde internationellt i kraft år 1994. Fram till den 15 mars 2004 hade den ratificerats av 189 stater, däribland alla EU:s medlemsstater och Europeiska gemenskapen.

Det grundläggande syftet med klimatkonventionen är att stabilisera växthusgashalterna i atmosfären på en sådan nivå att farliga verkningar av mänsklig verksamhet på klimatsystemet förhindras. I klimatkonventionen ingår principen ”gemensamt men åtskilt ansvar”, enligt vilken industriländerna har en särskild förpliktelse att ta en ledande ställning när det gäller att stävja klimatförändringen. Industriländernas mål i den första fasen var att till år 2000 få ner växthusgaserna på den nivå de hade år 1990, men detta mål är inte bindande. För utvecklingsländerna har inga utsläppsreduceringsmål ställts i klimatkonventionen.

Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention, vilket preciserar klimatkonventionen, nedan Kyotoprotokollet (lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring 383/2002) godkändes vid den tredje partskonferensen (COP 3) till klimatkonventionen, som hölls i Kyoto i

Japan den 11 december 1997. Europeiska gemenskapen och alla EU:s medlemsstater ratificerade Kyotoprotokollet den 31 maj 2002. Kyotoprotokollet träder i kraft när det har ratificerats av minst 55 parter i klimatkonventionen. Så många industriländer (länder i bilaga I till klimatkonventionen) skall vara med att deras sammanräknade koldioxidutsläpp stod för minst 55 procent av den totala mängden koldioxidutsläpp i länderna i bilaga I år 1990. Fram till den 15 mars 2004 hade protokollet ratificerats, godkänts eller tillträtts av 121 parter i klimatkonventionen och de sammanräknade koldioxidutsläppen från länderna i bilaga I utgjorde 44,2 procent av utsläppen år 1990. USA och Australien har meddelat att de inte kommer att ratificera Kyotoprotokollet. Utan Förenta Staterna utgjorde de sammanräknade koldioxidutsläppen från länderna i bilaga I år 1990 63,9 procent, vilket gör att protokollet också kan träda i kraft utan detta land. Ikraftträdandet förutsätter emellertid i praktiken att Ryssland ratificerar protokollet.

I Kyotoprotokollet fastställs skyldigheter att reducera utsläppen av växthusgaser under åtagandeperioden 2008—2012, vilka binder industriländerna och är exakta både vad gäller tiden och kvantiteten. Reduceringsskyldigheterna är olika stora för industriländerna. Europeiska gemenskapen, EU:s medlemsländer, länderna i Baltikum och största delen av övriga länder med övergångsekonomi har den strängaste utsläppsreduceringsskyldigheten. Deras växthusgasutsläpp skall under åtagandeperioden 2008—2012 vara i genomsnitt högst 92 procent av utsläppen år 1990.

Enligt Kyotoprotokollet kan två eller flera industriländer sinsemellan avtala om att gemensamt uppfylla sina utsläppsskyldigheter, förutsatt att summan av de utsläppstak som har fastställts för dessa länder i protokollet inte överskrids. När förhandlingar fördes om Kyotoprotokollet utgick Europeiska unionen från att det är förnuftigt att den in-ternt beslutar om varje medlemsstats kvantitativa utsläppsreduceringsskyldighet. Därför specificerades inte utsläppsreduceringsskyldigheterna för EU:s medlemsstater i samband med protokollsförhandlingarna, utan för dem skrevs samma reduceringsskyldighet på 8 procent in i bilaga B till protokollet. EU:s

medlemsstater har sedermera beslutat använda sin möjlighet att komma överens om fördelningen och omfördela sina ovan nämnda protokollsensliga utsläppsreduceringsskyldigheter. Avtalet om den interna fördelningen mellan gemenskapen och dess medlemsstater skrevs in i rådets slutsatser som godkändes 16–17 juni 1998. Rådet kom överens om att villkoren i avtalet skulle inbegripas i rådets beslut om godkännande av protokollet på gemenskapens vägnar. Rådets beslut 2002/358/EG antogs den 25 april 2002. Enligt beslutet fullgör Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater gemensamt sina åtaganden enligt artikel 3.1 i Kyoto-protokollet i enlighet med artikel 4 i protokollet och beaktar till alla delar reglerna i EG-fördraget. Enligt den fastställda fördelningen får Finlands årliga växthusgasutsläpp därmed under åren 2008–2012 vara i genomsnitt högst så stora som de var år 1990.

Kyotoprotokollet gäller sex växthusgaser eller -gasgrupper: koldioxid (CO_2), metan (CH_4), dikväveoxid eller kväveoxidul (N_2O), fluorkolväten (HFC), perfluorkolväten (PFC) och svavelhexafluor (SF_6). Protokollet gäller i begränsad utsträckning också växthusgasers, främst koldioxidens, sänkor och lager. Dessutom ingår i protokollet bestämmelser om metoder för verkställande av skyldigheterna, inklusive de s.k. Kyotomekanismerna. Mekanismerna är projektbaserat gemensamt genomförande (Joint Implementation, JI), den projektbaserade mekanismen för en ren utveckling (Clean Development Mechanism, CDM) och utsläppshandel (Emissions Trading, ET). I praktiken innebär mekanismerna ett slags handel med utsläppsenheter mellan stater eller företag. Målet är att främja genomförandet av utsläppsreduceringsskyldigheterna enligt Kyotoprotokollet på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

I artikel 17 i Kyotoprotokollet finns bestämmelser om principerna för utsläppshandeln. Enligt artikeln kan staterna delta i utsläppshandel för att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 3. Enligt Kyotoprotokollets verkställighetsregler kan parterna också bemyndiga en juridisk person att idka utsläppshandel.

2.2. Europeiska gemenskapens lagstiftning

2.2.1. EG:s klimatförändringsprogram

Kommissionens meddelande ”På väg mot ett Europeiskt klimatförändringsprogram” (KOM(2000)88) blev klart i mars 2000. I meddelandet konstaterades utsläppens oroväckande utveckling och behovet att förstärka politik och åtgärder både på nationell nivå och gemenskapsnivå. Dylika interna politikåtgärder inom gemenskapen nämndes bl.a. inom energiförsörjningen och avfallshanteringen, industrin och trafiken. I meddelandet talade kommissionen om att den kommer att upprätta ett europeiskt klimatförändringsprogram för att bereda framställningar om politik och åtgärder tillsammans med intressegrupperna.

Syftet med det europeiska klimatförändringsprogrammet är att fastställa och utveckla sådana gemenskapen omspannande åtgärder och andra element inom gemenskapens klimatstrategi, vilka reducerar växthusgaserna och vilka är nödvändiga vid genomförandet av Kyotoprotokollet. Slutrapporten för programmets första del publicerades i juni 2001. I rapporten presenteras EU:s utsläppsreduceringsmål och bedömningar om politiska åtgärder samt 40 åtgärder som siktar till att reducera utsläppen, vilka tillsammans kan minska utsläppen med 664–765 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Kommissionen publicerade i oktober 2001 meddelandet ”Genomförandet av första delen av det europeiska klimatförändringsprogrammet” (KOM(2001)580). Detta s.k. ECCP-meddelande (ECCP, European Climate Change Programme) innehåller uppgifter om de åtgärder som kommissionen har för avsikt att föreslå för de följande två åren. Åtgärderna har delats upp i fyra grupper: åtgärder för flera branscher, energi, trafik och industri.

Meddelandet var en del av ett större klimatpaket i vilket förutom det tidigare nämnda förslaget av kommissionen till rådets beslut om ratificering av Kyotoprotokollet också ingick ett av kommissionen den 23 oktober 2001 framlagt förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för

handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (KOM (2001) 581), nedan förslaget till utsläppshandelsdirektiv.

Förslagen presenterades i rådet den 29 oktober 2001. Rådet godkände den 12 december 2001 slutsatser om ECCP-meddelandet, där det betonades att EU utan dröjsmål skall godkänna nya politikåtgärder och andra åtgärder som kompletterar medlemsstaternas nationella åtgärder för att medlemsstaternas och hela gemenskapens utsläppsreduceringsåtagande skall kunna genomföras.

ECCP:s andra del började vid ingången av 2002 och dess slutrapport ("Can we meet our Kyoto targets") publicerades i april 2003. I slutrapporten över ECCP:s andra del beskrivs hur genomförandet av de åtgärdsförslag som fastställs i den första delen framskrider och resultaten av arbetet i den andra delens arbetsgrupper. Det första målet för den andra delen var att stöda genomförandet av de åtgärder som har fastställts i första delen samt att tillsätta nya arbetsgrupper som behandlade de projektbaserade Kyotomekanismerna, jordbruket, sänkor i jordbruksmark och skogar samt det lagstiftningsarbete som anknyter till F-gaserna.

2.2.2. Utsläppshandelsdirektivet

Europaparlamentet och rådet antog i juli 2003 direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (2003/87/EG; nedan utsläppshandelsdirektivet). Utsläppshandelsdirektivet publicerades i Europeiska unionens officiella tidning den 25 oktober 2003, då det också trädde i kraft. I kommissionens förslag till utsläppshandelsdirektiv konstateras att det utsläppshandelssystem som avses där är en viktig del av det handlingsprogram vars syfte är att nå utsläppsreduceringsmålen enligt Kyotoprotokollet på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Utsläppshandelsdirektivet skapar en marknad för utsläppsrätter som omfattar gemenskapen. Utsläppshandeln grundar sig på tanken att utsläppen reduceras där det är kostnadseffektivast. Genom att inleda utsläppshandel inom gemenskapen år 2005 siktar man till att få erfarenheter av tillämpningen av ett utsläppshandelssystem på företags-

nivå. Utsläppshandel mellan staterna enligt Kyotoprotokollet börjar år 2008, förutsatt att Kyotoprotokollet har trätt i kraft då. Gemenskapens utsläppshandelssystem täcker alla nuvarande och nya EU-medlemsstater samt eventuellt de stater som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Syftet med utsläppshandelsdirektivet är att utsläppen från de sektorer som omfattas av utsläppshandelssystemet kan hållas inom gränserna för den fastställda totala utsläppsmängden. Systemet fungerar så att den behöriga myndigheten beviljar en anläggning som ingår i utsläppshandelssystemet tillstånd att släppa ut växthusgaser i atmosfären. Med tillståndet sammanhänger skyldigheter att följa med och rapportera om utsläppen.

Fördelningen av utsläppsrätterna grundar sig på en nationell fördelningsplan för utsläppsrätter. Den nationella fördelningsplanen görs upp periodvis. Den första perioden är åren 2005—2007, efter det övergår man till åtagandeperioden 2008—2012 enligt Kyotoprotokollet och till därpå följande perioder på fem år. I den nationella fördelningsplanen ingår det totala antalet utsläppsrätter för hela perioden och antalet utsläppsrätter som avses bli fördelade på varje anläggning. Den nationella fördelningsplanen anmäls till kommissionen och övriga medlemsstater. Kommissionen har rätt att föreslå ändringar i den nationella fördelningsplanen och även att förkasta den. Sedan kommissionen har behandlat planen beviljar medlemsstaterna verksamhetsutövarna utsläppsrätter för varje anläggning.

Om en verksamhetsutövare har färre utsläppsrätter än de verkliga utsläppen, måste denne köpa utsläppsrätter på koldioxidmarknaden. Om verksamhetsutövaren igen har flera utsläppsrätter än de verkliga utsläppen, kan denne sälja utsläppsrätter eller behålla dem för utsläppshandelsperiodens kommande år. En gång per år före utgången av april är verksamhetsutövaren skyldig att till utsläppshandelsmyndigheten överlämna ett antal utsläppsrätter som motsvarar verksamhetsutövarens verkliga utsläpp under föregående år. Medlemsstaten ser till att de överlämnade utsläppsrätterna annulleras och de kan inte användas på nytt.

Enligt direktivet börjar utsläppshandeln

inom Europeiska gemenskapen år 2005. Under den första perioden 2005—2007 täcker systemet koldioxidutsläpp från stora industrinrättningar och förbränningsanläggningar med en tillförd effekt på mer än 20 MW. Kommissionen har uppskattat att koldioxidutsläppen från de anläggningar som omfattas av utsläppshandeln kommer att utgöra ca 46 procent av gemenskapens alla koldioxidutsläpp år 2010. Systemet kommer enligt de senaste bedömningarna att omfatta 14 000—15 000 anläggningar i EU:s nuvarande och nya medlemsstater. Till systemet hör ovan nämnda förbränningsanläggningar, med undantag av förbränningsanläggningar för farligt avfall och kommunalt avfall, oljeraffinerier, koksverk, produktion och bearbetning av metaller, tillverkning av cementklinker, kalk, glas, gläsfiber och keramiska produkter vilka överstiger en viss kapacitet samt tillverkning av massa, papper och kartong.

I Finland kommer ca 350 anläggningar och ca 150 företag att hör till tillämpningsområdet för utsläppshandelsdirektivet. När anläggningar som producerar värme med en tillförd effekt på högst 20 megawatt för ett fjärrvärmenät inbegrips i utsläppshandelssystemet i enlighet med 4 § i den föreslagna lagen, ökar antalet anläggningar med ca 150, dvs. till ca 500. Koldioxidutsläppen inom utsläppshandelssektorn uppgick till drygt 41 miljoner ton år 2002. Deras andel av alla växthusgasutsläpp utgjorde 51 procent och av koldioxidutsläppen 60 procent.

I princip gäller direktivet alla växthusgaser som avses i Kyotoprotokollet (koldioxid, metan, kväveoxidul, fluorkolväten, perfluorkolväten och svavelhexafluor). Under perioden 2005—2007 täcker systemet dock endast koldioxidutsläpp. Den centrala motiveringen till detta är de osäkerhetsmoment som ingår i bevakningen och övervakningen av övriga växthusgaser.

Kommissionen gav den 7 januari 2004 ett meddelande (KOM(2003)830 slutligt) som gäller tillämpningen av grunderna för den nationella fördelningsplanen och anvisningar för fall av force majeure samt genom sitt beslut av den 29 januari 2004 (KOM(2004)130 slutligt) de riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp vilka avses i artikel 14.1 i utsläppshandelsdirektivet. Med stöd av

artikel 19 i direktivet antar kommissionen en förordning om standardiserade elektroniska databaser (den s.k. registerförordningen). Med de samlade uppgifterna i dessa kan utfärdande, innehav och överföring av utsläppsrätter spåras. Syftet är att om innehållet i registerförordningen skall beslutas i slutet av juni 2004.

Utsläppshandelsdirektivet är inte bundet till Kyotoprotokollets ikraftträdande. Enligt direktivet är utsläppshandeln mellan företagen en gemenskapsintern metod att begränsa växthusgasutsläppen. När Kyotoprotokollet träder i kraft är dock överföringen av utsläppsrätter mellan medlemsstater sådan utsläppshandel som avses i artikel 17 i Kyotoprotokollet och medlemsstaterna bör göra ändringar i sin nationellt tillåtna utsläppsmängd som motsvarar dessa överföringar. Enligt artikel 25 i utsläppshandelsdirektivet kan EG sluta avtal med de industriländer i bilaga B som har ratificerat Kyotoprotokollet, genom vilka utsläppsrätterna erkänns mellan gemenskapens system och övriga utsläppshandelssystem.

Utsläppshandelsdirektivet gäller inte utsläppshandel mellan stater enligt artikel 17 i Kyotoprotokollet. När Kyotoprotokollet har trätt i kraft kan staten av ett annat industriland som har ratificerat Kyotoprotokollet skaffa sig de tilldelade mängder (AAU; Assigned Amount Unit) som är tillåtna enligt protokollet. Direktivet hindrar inte heller en stat från att ge företagen befogenhet att inleda utsläppshandel i fråga om utsläpp som inte hör till tillämpningsområdet för utsläppshandelsdirektivet.

2.2.3. Sammanlänkingsdirektivet

EG-kommissionen lade den 23 juli 2003 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektmekanismer, nedan sammanlänkingsdirektivet KOM (2003) 403.

I förslaget är det fråga om att sammanlänka Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer, dvs. gemensamt genomförande (JI, Joint Implementation) och mekanismen för en ren utveckling (CDM, Clean Development Me-

chanism), till gemenskapens interna utsläppshandelssystem. Förslaget innehåller bestämmelser om hur de verksamhetsutövare som omfattas av utsläppshandelssystemet kan omvandla JI- och CDM-tillgodohavanden till utsläppsrätter och använda dem som en del av gemenskapens utsläppshandelssystem. Detta ökar verksamhetsutövarnas alternativa förfaranden när de följer åtagandena inom utsläppshandeln och skapar mera konkurrens inom utsläppshandeln. En förutsättning för den sammanlänkning som förslaget avser är dock att Kyoto-protokollet träder i kraft.

Mekanismen för en ren utveckling möjliggör att de utsläppsreduceringar som åstadkommit genom investeringsprojekt i utvecklingsländerna kan utnyttjas i enlighet med Kyotoavtalet när industriländerna uppfyller sina utsläppsreduceringsåtaganden. Utvecklingsländerna har inga egna skyldigheter att reducera utsläppen. Projektbaserat gemensamt genomförande (JI) möjliggör att industriländerna sinsemellan kan idka byteshandel i fråga om realiseringsplatsen för projekt som uppfyller utsläppsreduceringsskyldigheter. I vartdera fallet fastställs det pris som skall överenskommas i fråga om utsläppsreduceringar som anknyter till projekten på marknaden mellan köparen och säljaren.

Det föreslagna direktivets sammanlänkning av de projektbaserade mekanismerna och gemenskapens utsläppshandelssystem blir möjlig med början år 2008, dvs. vid ingången av åtagandeperioden enligt Kyoto-protokollet. Enligt kommissionens förslag skall direktivet införas i den nationella lagstiftningen senast den 30 september 2004. Behandlingen av det föreslagna direktivet började i rådets miljöarbetsgrupp i september 2003. Rådet, Europaparlamentet och kommissionen har för avsikt att komma överens om innehållet i sammanlänkingsdirektivet under vårsessionen 2004 på så sätt att Europaparlamentet kan anta direktivet vid sin första läsning. För att nå en kompromiss har ordförandelandet gjort flera förslag till ändringar i kommissionens direktivförslag.

Förslaget till sammanlänkingsdirektiv gäller inte utsläppstillgodohavanden som staten skaffar. I enlighet med Kyoto-protokollet kan staten skaffa sig utsläppstillgodohavanden

genom projektbaserade mekanismer som är förenliga med Kyoto-protokollet. Staten kan i enlighet med Kyoto-protokollet också ge andra aktörer än de företag som omfattas av gemenskapens utsläppshandel befogenheter att skaffa sig utsläppstillgodohavanden genom projektbaserade mekanismer.

2.2.4. *Övervakningsmekanismen för utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen*

Europaparlamentets och rådets beslut (280/2004/EG) om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyoto-protokollet ersätter beslut 93/389/EEG. Genom beslutet fastställs arbetsfördelning och ansvar mellan EG-kommissionen och medlemsstaterna samt tidtabellerna för de rapporteringsskyldigheter och skyldigheter att lämna uppgifter som Kyoto-protokollet förutsätter.

Syftet med beslutet är att grunda en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser från mänsklig verksamhet och den reduktion som upptag i sänkorna får till stånd samt för bedömning av hur skyldigheterna i fråga om dessa utsläpp fullgörs. Genom beslutet genomförs klimatkonventionen och Kyoto-protokollet i fråga om nationella program, inventering av växthusgaser, nationella system, register i gemenskapen och dess medlemsstater samt förfaranden enligt Kyoto-protokollet. Dessutom säkerställs genom beslutet att de uppgifter som gemenskapen och dess medlemsstater rapporterar till sekretariatet för klimatkonventionen inkommer i tid, är uttömmande, tillförlitliga, konsekventa och jämförbara samt präglas av öppenhet.

I beslutet föreskrivs att medlemsstaterna skall utarbeta nationella program och kommissionen gemenskapsprogram genom vilka uppfyllandet av de skyldigheter som anknyter till begränsningen eller reduceringen av växthusgasutsläpp och öppenheten och tillförlitligheten i bevakningen främjas. De nationella programmen skall hållas tillgängliga för allmänheten och de skall anmälas till kommissionen inom tre månader från den tidpunkt då de antogs

2.2.5. IPPC-direktivet

Kommissionen lade i september 1993 fram ett förslag till direktiv om samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (Integrated Pollution Prevention and Control, nedan IPPC-direktivet). Ministerrådet antog IPPC-direktivet den 24 september 1996. Syftet med IPPC-direktivet (96/61/EG) är att förebygga och begränsa den förorening av miljö som industrins utsläpp orsakar. Detta eftersträvas genom att det förutsätts att medlemsstaterna har ett gemensamt utsläppstillståndssystem och genom att vissa minimikrav ställs för detta system. I direktivet föreskrivs om åtgärder som förebygger, eller om detta är omöjligt, begränsar utsläppen till luften, vattnet och jordmånen från vissa stora industrianläggningar, inklusive åtgärder som gäller avfall. Syftet med åtgärderna är att en hög nivå skall nås för miljöskyddet som helhet och att de skall grunda sig på bästa tillgängliga teknik (best available techniques, BAT).

Kommissionen har vid beredningen av utsläppshandelsdirektivet eftersträvat att säkerställa att utsläppshandeln och IPPC-direktivet fungerar ömsesidigt och att synergier mellan dem utnyttjas fullt ut. Enligt artikel 8 i utsläppshandelsdirektivet skall tillståndsförfarandet samordnas med tillståndsförfarandet enligt IPPC-direktivet. Förteckning I i utsläppshandelsdirektivet motsvarar delvis bilaga I som gäller IPPC-direktivets tillämpningsområde. I utsläppshandelsdirektivet har dock en del av de anläggningar som hör till IPPC-direktivets tillämpningsområde ställts utanför utsläppshandelssystemet och den nedre gränsen för förbränningsanläggningarnas effekt är 20 megawatt i stället för 50. IPPC-direktivet förutsätter inte anläggningsvisa utsläppsgränser för de växthusgasutsläpp som hör till utsläppshandelssystemet. IPPC-direktivet innehåller emellertid energieffektivitetskrav.

2.3. Växthusgasutsläppens utveckling

2.3.1. Växthusgasutsläppens utveckling inom Europeiska gemenskapen

Åtagandet att reducera växthusgasutsläp-

pen enligt Kyotoprotokollet gäller allt som allt sex gaser eller grupper av gaser: koldioxid (CO_2), metan (CH_4), kväveoxidul (N_2O), fluorkolväten (HFC-föreningar), perfluorkolväten (PFC-föreningar) och svavelhexafluorid (SF_6). För de tre sist nämnda gaserna används nedan den gemensamma benämningen F-gaser. Den reduceringsskyldighet som Europeiska gemenskapen och EU:s femton medlemsstater har enligt Kyotoprotokollet är i genomsnitt 8 procent per år från utsläppsmängden år 1990 under åtagandeperioden 2008–2012. EU:s medlemsstater har genom EU:s bördefördelningsavtal omfördelat sina reduceringsskyldigheter enligt protokollet.

Utsläppen av de växthusgaser som avses i Kyotoprotokollet i EU:s femton medlemsstater uppgick enligt data från Europeiska miljöcentralen (Kommissionens rapport KOM(2003) 735 slutlig) till ca 4 204 Mt CO_2 -ekv (miljoner ton koldioxidekvivalenter) år 1990 och till ca 4 108 Mt CO_2 -ekv år 2001. Utsläppen av växthusgaser har alltså minskat med 2,3 procent under nämnda period. Däremot har koldioxidutsläppen under samma period ökat inom hela EG med 1,6 procent från mängden koldioxidutsläpp år 1990.

Reduceringen av utsläppen av växthusgaser inom EG:s område har huvudsakligen åstadkommits genom att utsläppen av kväveoxidul har minskats i den kemiska industrins processer och i jordbruket samt genom att metanutsläpp har tillvaratagits inom boskapskötseln och från avstjälningsplatser och i mindre mån genom att användningen av fossila bränslen har ersatts med kolsnålare bränslen som energikälla för industrins processer och bränsle inom el- och värmeproduktionen. Inom jordbruket har utsläppen av kväveoxidul minskat i och med att användningen av konstgödsel har minskat. Metanutsläppen från boskapskötseln har igen minskat i och med att gödseln har fermenterats. Ökningen av koldioxidutsläppen inom EG kan förklaras med att koldioxidutsläppen från energianvändningen inom trafiken, såväl vägtrafiken som flygtrafiken, inom hushållen och tjänsterna har fortsatt att öka i alla medlemsländer.

Av EU:s femton medlemsländer har endast

sex kunnat minska sina växthusgasutsläpp under perioden 1990—2001 eller hålla dem på den nivå de hade 1990. I övriga medlemsländer har utsläppen under den granskade perioden ökat. Enligt en rapport (Greenhouse Gas Trends and Projections in Europe 2003; Final Draft December 2003), som organisationen European Topic Centre on Air and Climate Change har utarbetat, anses endast fyra av dessa sex medlemsländer ha en sådan utvecklingstrend i fråga om utsläppen med vilken medlemsländernas skyldighet enligt EU:s bördefördelning kan uppnås. Enligt den syn som tas upp i rapporten ser det tydligt ut som om endast Förenade konungadömet och Sverige av de femton medlemsländerna kan uppnå sina mål med de reduceringsåtgärder som de har meddelat kommissionen. I övriga länder skulle det behövas strängare åtgärder för att uppfylla landets åtagande.

Strängare åtgärder än i dagens läge behövs för att EG skall kunna nå sitt mål enligt Kyotoprotokollet. Med de strängare åtgärder som medlemsländerna har anmält till kommissionen kunde man enligt Europeiska miljöcentralens bedömning nå en minskning på ca sju procent från utsläppsmängden år 1990. För att detta mål skall nås förutsätts att vissa länder minskar sina utsläpp mera än vad som har avtalats som mål för dessa länder i EU:s bördefördelning. I en del länder (bl.a. Nederländerna) innebär dessa tilläggsåtgärder bl.a. att Kyotomekanismerna används. Mekanismerna står till buds endast om Kyotoprotokollet träder i kraft. Om ett tillräckligt antal av medlemsländerna inte heller med tilläggsåtgärder kan åstadkomma en större reduktion än vad som förutsätts av dem i EU:s bördefördelning, kommer EG inte att uppnå den utsläppsreduktion som nämns ovan, utan reduktionen blir ca fem procent.

De sammanlagda utsläppen av växthusgaser i de tio länder som har ansökt om medlemskap i EU var ca 1499 Mt CO₂-ekv. under basåret och ca 962 Mt CO₂-ekv. år 2001. Det basår som avses i Kyotoprotokollet varierar i dessa länder mellan 1985 och 1990. Kandidatländernas utsläpp år 2001 var således ca 36 procent mindre än de var under basåret. I en del länder såsom Estland, Lettland och Litauen var utsläppen betydligt, ca 50 procent, lägre än under basåret. Kandidatländernas

reduceringsskyldighet enligt Kyotoprotokollet är i genomsnitt åtta procent per år av utsläppsmängden för basåret under åtagandeperioden 2008—2012 med undantag av Ungern och Polen, vilkas reduceringsskyldighet är sex procent.

Alla länder som har ansökt om medlemskap, med undantag av Slovenien, bedömer enligt ovan nämnda rapport att de också kommer att kunna uppnå sitt reduceringsmål enligt Kyotoprotokollet och t.o.m. att underskrida det betydligt. De verksamhetsutövare som omfattas av utsläppshandeln i de nya medlemsländerna är följaktligen potentiella säljare av utsläppsrätter inom EG:s utsläppshandel.

2.3.2. *Växthusgasutsläppens utveckling i Finland*

Finlands mål är att, som en del av Europeiska unionen, begränsa sina växthusgasutsläpp som orsakar klimatförändring så att de genomsnittliga årliga utsläppen under den första åtagandeperioden som avses i Kyotoprotokollet, 2008—2012, är högst lika stora som de var år 1990, då de enligt den senaste bedömningen motsvarade ca 76,8 miljoner ton koldioxid. De uppgifter som anknyter till de nationella utsläppen kan justeras ända till år 2006, varefter de slutliga utsläppstalen för år 1990 slås fast.

Växthusgasutsläppen i Finland var lägre än normalt år 1990. Detta år var varmare än medeltalet på lång sikt och nettoimporten av el var exceptionellt stor. Behovet av energi och de utsläpp som energiproduktionen och energiförbrukningen orsakade som en följd av detta behov har under 1990-talet och de första åren på 2000-talet ökat i och med utvecklingen inom industrin och den övriga ekonomin. De årliga variationerna har dock varit stora, beroende på vilken utvecklingen inom ekonomin och framför allt inom de energiintensiva industribranscherna, vattenkraftssituationen i Norden och mängden övriga elproduktionsformer utan koldioxidutsläpp har varit. Dessutom har utvecklingen påverkats av det flertal åtgärder under 1990-talet genom vilka ökningen inom energiförbrukningen har fått gå långsammare och ibruktagandet av bl.a. biobränslen och andra

förnybara energikällor har påskyndats samt utsläppen av metangas från avstjälningsplatserna har minskats.

År 2002 var växthusgasutsläppen i Finland ca 4,9 milj. ton (6 procent) större än år 1990. Ökningen av utsläppen berodde i synnerhet på att koldioxidutsläppen till följd av bränsleanvändningen ökade med ca 8 miljoner ton jämfört med år 1990. Den totala ökningen av utsläppen stävjades för sin del av att metan- och kväveoxidutsläppen samt koldioxidutsläppen från jordbruksmarkerna minskade.

Enligt förhandsbedömningar var växthusgasutsläppen år 2003 klart större än utsläppen år 2002. Utsläppen var exceptionellt höga, eftersom vattenkraftsproduktionen i Norden var knapp och bristen i den ersattes med fossila bränslen och torv. Totalt sett bedöms utsläppen år 2003 ha varit ca 18 procent större än Finlands genomsnittliga utsläppsmål åren 2008—2012. När Finlands utsläppshistoria granskas, är det klart att situationen år 2003 representerar en ytterlighet i denna utveckling. Orsakerna till de höga utsläppen är kända och under de närmaste åren torde situationen återgå till normalare utsläppsmängder av växthusgaser.

Utsläppsökningen har koncentrerats till koldioxidutsläppen. Utsläppen av metan och kväveoxidul har minskat något mellan åren 1990 och 2002. Utsläppen av F-gaser har va-

rit stadda i ökning, men deras betydelse för de totala utsläppen är liten. Koldioxidutsläppen har klart ökat inom de sektorer som omfattas av utsläppshandeln. Däremot har koldioxidutsläppen som helhet sjunkit något inom de sektorer som står utanför utsläppshandeln. Koldioxidutsläppen inom de branscher som hör till utsläppshandeln ökade med nästan nio miljoner ton mellan åren 1990 och 2002 och de var år 2002 ca 27 procent högre än nivån år 1990. Den mest betydande faktorn vad gäller ökningen av utsläpp inom utsläppshandelssektorn har varit en ökad kondenskraftsproduktion. Också den kraftiga ökningen av koldioxidutsläppen år 2003 berodde till största delen på en kraftig ökning av kondenskraftsproduktionen och utsläppen från den.

I tabell 1 presenteras Finlands växthusgasutsläpp sektorvis åren 1990 och 2002. Fördelningen av utsläppen på utsläppshandelssektorn och de branscher som står utanför den baserar sig på en uppskattning som gjorts vid handels- och industriministeriet. Utsläppshandelssektorns andel av utsläppen av växthusgaser i Finland utgjorde ca 43 procent år 1990 och ca 51 procent år 2002. Av koldioxidutsläppen utgjorde utsläppshandelssektorns andel år 1990 ca 52 procent och år 2002 ca 60 procent. År 2003 var andelen exceptionellt stor, nästan 70 procent.

tabell 1. Växthusgasutsläppen i Finland 1990 och 2002 sektorvis, Mt CO₂-ekv

Mt CO ₂ -ekv	1990	2002	ändring Mt CO ₂ -ekv	ändring %
Utsläppshandelssektorn				
- CO ₂				
- industrin	15,6	17,3	+1,2	+7 %
- fjärrvärme och -kraft	11,1	13,7	+2,6	+23 %
- separat elproduktion	5,3	10,5	+5,0	+94 %
Utsläppshandelssektorn totalt	32,0	41,4	+8,8	+27 %
Utanför utsläppshandelssektorn				
- CO ₂				
- trafiken	12,0	12,7	+0,7	+6 %
- annan bränsleanvändning ¹⁾	11,1	8,8	-1,6	-15 %
- annan CO ₂ ²⁾	7,4	6,3	-1,1	-15 %
- CO ₂ totalt	30,5	27,8	-2,9	-7 %
- Övriga gaser ³⁾	14,3	12,4	-1,9	-13 %
Utanför utsläppshandelssektorn totalt	44,8	40,2	-3,9	-9 %
Utsläppen totalt	76,8	81,7	+4,8	+6 %

¹⁾ Viktigaste objekt: utsläpp från husvis uppvärmning, jordbruk, byggnadsverksamhet och i industri som inte hör till utsläppshandeln.

²⁾ Innehåller utsläpp, förluster och avdunstningar från jordbruksmarker och bränslelager.

³⁾ Metan, dikväveoxid, HFC, PFC ja SF₂.

I samband med det pågående förnyandet av klimatstrategin, uppskattas den kommande utvecklingen i fråga om växthusgasutsläppen i Finland under en period som täcker både den första perioden inom EU:s utsläppshandel (åren 2005—2007) och den första åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet (åren 2008—2012). Utarbetandet av uppskattningar av utsläppsutvecklingen för klimatstrategin pågår delvis ännu, men hittills har en uppskattning gjorts av utsläppsutvecklingen i ett sådant alternativ där inga nya åtgärder tas i bruk, utan de nuvarande åtgärderna endast pågår. Kalkylen beskriver därmed hur tillräckliga gällande åtgärder är när det gäller att nå utsläppsmålen.

I kalkylerna har de ändringar beaktats som har skett under de senaste åren i samhälls-ekonomins och energiekonomins verksamhetsbetingelser liksom också de nya åtgärder

som har inriktats på energiförbrukningen och energitillförseln. Dessa är i synnerhet riksdagens beslut om mera kärnkraft, ändringarna i byggnadsbestämmelserna för nya byggnader och höjningen av energiskatterna från ingången av år 2003. Däremot har EU:s utsläppshandel eller andra nya åtgärder inte beaktats i dessa uppskattningar.

Den stigande trenden i växthusgasutsläppen i Finland kommer enligt uppskattning att fortgå till slutet av detta decennium. Under den första utsläppshandelsperioden, 2005—2007, kommer alla växthusgasutsläpp i Finland att i genomsnitt uppgå till drygt 87 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år, dvs. ca 14 procent mera än år 1990. Åren 2008—2012 blir utsläppen enligt uppskattningen lägre än under den första utsläppshandelsperioden till följd av att mera kärnkraft tas i bruk. Uppskattade som årsmedelvärden blir

utsläppen då i storleksklassen 85 miljoner ton, dvs. ca 11 procent högre än målvärdet år 1990.

Utsläppsoökningen inriktas i synnerhet på de sektorer som omfattas av utsläppshandeln, den energiintensiva industrin samt energiproduktionen. Centrala skäl till att utsläppen ökar är att den ekonomiska aktiviteten ökar såväl inom de sektorer som omfattas av utsläppshandeln som också på annat håll inom samhällsekonomin. Den stigande samhällsekonomiska produktionen gör att elförbrukningen enligt gjorda uppskattningar fortsätter att öka betydligt i hushållen, tjänsterna och på annat håll inom produktionen. Den ökande användningen av el inom sektorer som står utanför utsläppshandeln kan ses som ökande utsläpp på utsläppshandelssektorn, vilket för sin del förklarar skillnaden i utsläppsutvecklingen mellan dessa två sektorer.

2.4. Den nationella klimatstrategin

2.4.1. Allmänt

En nationell klimatstrategi blev klar år 2001. Statsrådet gav klimatstrategin i form av en redogörelse till riksdagen i mars 2001 (SRR 1/2001 rd). Klimatstrategin utgick ifrån att den i en första etapp grundas på inhemska åtgärder. När den nationella klimatstrategin utarbetades visste man ännu inte om riktlinjerna för den utsläppshandel inom gemenskapen som EU planerade. Av detta skäl ingår utsläppshandeln inte i den nationella klimatstrategin. Likaså var det internationella samförståndet om verkställighetsregler för Kyotomekanismerna (gemensamt genomförande, mekanismen för en ren utveckling, internationell utsläppshandel), sankor, övervakning, rapportering och bevakning av iakttagandet ännu bara på förhandlingsstadiet. I strategin konstateras att om man senare kan komma till ett internationellt resultat i fråga om dessa verkställighetsregler, beaktas de möjligheter som gäller dessa när de nationella åtgärderna dimensioneras. Den nationella klimatstrategin innehåller därmed de riktlinjer, mål och åtgärder som är nödvändiga för att vårt nationella utsläppsreduceringsmål skall kunna uppnås enbart med inhemska å-

gärder.

Riksdagen godkände med anledning av redogörelsen ett utlåtande enligt miljöutskottets betänkande (MiUB 6/2001 rd). I utlåtandet konstateras det att utgående från redogörelsen kan genomförandet av ett klimatprogram inledas i Finland. Riksdagen fogade ett yttrande (RD 17/2001 rd) och flera kompletterings- och utvecklingsbehov till sitt utlåtande. Handels- och industriministeriet sände i januari 2003 riksdagens miljöutskott och ekonomiutskott en utredning av hur den rationella klimatstrategin kommer att genomföras och kompletteras (Handels- och industriministeriets publikationer 2/2003).

I klimatstrategin ligger huvudvikten på att uppnå målen för den första åtagandeperioden 2008—2012 som fastslås i Kyotoprotokollet. Till utsläppsutvecklingen under den första utsläppshandelsperioden enligt utsläppshandelsdirektivet, åren 2005—2007, tas det inte ställning i klimatstrategin.

I den nationella klimatstrategin uppskattas det att utsläppen kommer att öka mycket om nya åtgärder inte tas i bruk. Det uppskattades att år 2010 kommer behovet av utsläppsreducering att uppgå till ca 14 Mt CO₂-ekv. (miljoner ton koldioxidekvivalenter). De viktigaste objekten för utsläppsreducering i klimatstrategin är en effektivisering av energianvändningen, ökad användning av förnybara energiformer samt lösningar som gäller eltilförseln.

Det uppskattades att om alla åtgärder som ingår i handlingsplanen för förnybar energi vidtas kan utsläppen minskas med högst 4—5 miljoner ton CO₂-ekv. år 2010. Vidare uppskattades det att utsläppen kan minskas ännu med 3—4 miljoner ton CO₂-ekv. genom att energianvändningen effektiviseras i enlighet med antagandena i energisparprogrammet och klimatstrategin. Genom de åtgärder som gäller metan och andra växthusgaser uppskattades att en reducering av utsläppen med drygt en miljon ton CO₂-ekv. kan åstadkommas.

Enligt klimatstrategin bör man i fråga om eltilförseln eftersträva en utsläppsreducering på åtminstone 6—10 miljoner ton CO₂-ekv. till år 2010. Det konstaterades att detta är möjligt att uppnå antingen genom att en utbyggnad av kärnkraften tillåts eller genom att

stenkolsförbrukningen begränsas.

För att målen enligt klimatstrategin skall kunna uppnås förutsätts en kraftig ökning av de ekonomiska styrmedlen och en lyckad inriktning av dem. Dessutom förutsätter realiserandet av strategin en tillräcklig satsning på forskning och utveckling från det allmänna sida, olika författningar och frivilliga avtal samt att konsumenterna sporras till frivillig verksamhet.

2.4.2. Utvecklande av teknologin

I klimatstrategin förutsätts att i Finland i framtiden satsas på att utveckla teknologi som stöder energisparandet, främjar de förnybara energikällornas konkurrenskraft och annars beaktar miljön. Den offentliga finansiering som inriktas på dessa samt stödet för att kommersialisera ny energiteknologi och annan miljöteknologi som minskar utsläppen måste därför åtminstone behållas på nuvarande nivå.

2.4.3. Beskattning och stöd

I den nationella klimatstrategin hör energibeskattningen till de viktigaste styrmedlen. Genom beskattningen kan utvecklingen styras mot energikällor som orsakar mindre koldioxidutsläpp, ökningen av energiförbrukningen stävjas samt avfallshanteringen styras i en riktning som är gynnsammare med tanke på klimatpolitiken. I strategin används energiskatterna, inklusive skatterna på trafikbränslen, och övriga skatter och avgifter som påverkar utsläppen som styrmedel. Härvid beaktas dock den internationella utvecklingen och industrins konkurrenskraft. Inom EG försöker man främja åstadkommandet av en gemensam europeisk energi- och miljöbeskattning. Enligt strategin utvecklas beskattningen av en bilansskaffning så att den mera än i dagens läge beror på bränsleförbrukningen och då beaktas särskilt bristerna i kunskaperna om äldre bilars bränsleförbrukning.

Enligt klimatstrategin är avsikten att energistöden skall utökas och att de skall användas både för att göra energianvändningen effektivare och för att öka produktionen och

användningen av förnybara energikällor. Enligt strategin skall de skattestöd till förnybar energi som ingår i energiskattesystemet fortgå.

2.4.4. Energisparavtal

Till de centrala nationella åtgärder som gäller energianvändningen hör de s.k. energisparavtalen. I enlighet med klimatstrategin kan några av dessa, såsom avtalen med industrin och energisektorn, breddas till avtal om reducering av växthusgaser. I fortsättningen är det ändamålsenligt att reda ut om det är möjligt att i statens övriga styrmedel beakta avtalen och de kostnader de förorsakar energianvändarna.

2.4.5. Energianvändning och energiproduktion

Koldioxidutsläppen vid produktion och användning av energi står i nyckelställning när det gäller att nå vårt nationella mål. I den nationella klimatstrategin utgår man ifrån att effektiveringen av energianvändningen fortgår i enlighet med det program för främjande av energisparandet som blev klart hösten 2000. Produktionen och användningen av förnybara energikällor utökas i enlighet med riktlinjerna i den handlingsplan som utarbetades år 1999. De åtgärder som gäller dessa områden genomförs oberoende av vilka åtgärder som i sinom tid kommer att anses motiverade att vidta t.ex. inom elproduktionen.

En central princip i klimatstrategin vad gäller i synnerhet åtgärderna inom eltillförseln är att ingen tekniskt och ekonomiskt genomförbar elproduktionsform som stöder miljömålen kommer att uteslutas från alternativen. När de åtgärder som gäller elmarknaden planeras förutsätts att energiproducenterna fullt ut utnyttjar möjligheterna att anlägga kombinerad produktion av el och värme och att som huvudbränsle för dylik kapacitet väljs naturgas eller förnybara energikällor.

Det är inte motiverat att grunda klimatstrategin på importerad el i stora mängder. I fråga om de åtgärder som gäller eltillförsel har man därför utgått ifrån antagandet om att elimporten kommer att minska från de rekord-

höga mängderna under de senaste åren. Utöver de riktlinjer till åtgärder och principer som gäller eltillförsel och som beskrivs ovan behövs åtgärder i synnerhet för att den separata elproduktionen, produktionen av s.k. kondenselektricitet, skall kunna inriktas så att den medför mindre utsläpp. Enligt klimatstrategin finns i fråga om detta två huvudlinjer att välja emellan: att det tillåts att ny kärnkraftskapacitet byggs eller att stenkolsförbränning vid separat elproduktion begränsas.

Statsrådet fattade den 17 januari 2002 ett principbeslut om en ny kärnkraftverksenhet som Industrins Kraft Ab planerar. I sitt beslut anser statsrådet att projektet är förenligt med samhällets helhetsintresse. Riksdagen fattade ett beslut i ärendet i maj 2002 (M4/2001). Industrins Kraft Ab lämnade den 8 januari 2004 till statsrådet in en ansökan om tillstånd att få uppföra en kärnkraftverksenhet. Ärendet behandlas och beslut fattas i den ordning som sägs i kärnenergilagen (990/1987).

2.5. Miljöskyddslagen

Miljöskyddslagen (86/2000), som trädde i kraft den 1 mars 2000, är en allmän lag för förebyggande av förorening av miljön. Lagen innehåller enhetliga bestämmelser om skydd av mark, vatten och luft. I lagen finns bestämmelser bl.a. om de allmänna principer, skyldigheter och förbud som gäller skyddandet av miljön, bestämmelser om miljötillstånd, anmälningsförfarandet, ersättningar, rengöring av förorenad mark samt grundvattnen. Syftet med lagen är att effektivisera miljöskyddet genom att vid beslutsfattandet enhetligt beakta verkningarna av verksamheter som förorenar miljön. Detta innebär att i beslutsfattandet samtidigt bör beaktas en verksamhets samtliga verkningar på miljön och att alla skadliga verkningar förhindras så effektivt som möjligt oberoende av vilket miljöelement verkningarna inriktar sig på. Kravet på ett enhetligt beslutsfattande och en enhetlig övervakning av förorenandet grundar sig i synnerhet på IPPC-direktivet. Ett allmänt syfte med lagen är också att bekämpa klimatförändringen och annars stöda en hållbar utveckling. Genom miljöskyddslagen regleras de utsläpp som orsakar förorening av

miljön, av vilka en del också är växthusgaser. Genom miljöskyddslagen regleras dock inte koldioxidutsläppen direkt.

Det centrala innehållet i miljöskyddslagen utgörs av de bestämmelser som gäller miljö-tillstånd, vilka fördelar sig på sex kapitel. I kapitel 4, som gäller behovet av miljö-tillstånd, föreskrivs för vilka åtgärder tillstånd behövs. Genom en förordning föreskrivs närmare om tillståndspliktiga verksamheter. Behovet av tillstånd grundar sig på å ena sidan verksamhetens art och å andra sidan de förutsebara skadliga verkningarna av verksamheten på miljön. Miljö-tillstånd förutsätts för alla anläggningar som ingår i tillämpningsområdet för förslaget till lag om utsläppshandel med undantag av anläggningar på under 5 megawatt. Tillstånd behövs också för en väsentlig ändring av en verksamhet. Tillståndsförfarandet är en viktig metod för att förebygga förorening av miljön. I det utredes och bedöms verksamhetens miljökonsekvenser från fall till fall och ställs specificerade skyldigheter för verksamheten. I behandlingen av ärendet ingår att höra dem som lider skada och andra intressegrupper. Bestämmelser om miljö-tillståndsmyndighetens behörighet finns i kapitel 5 i miljöskyddslagen. Tillståndsmyndigheter är miljö-tillståndsverket, den regionala miljöcentralen och kommunens miljöskyddsmyndighet.

I miljöskyddslagen finns detaljerade bestämmelser om innehållet i ett tillståndsbeslut, hur ett tillståndsbeslut ges och om information om det samt om omständigheter som anknyter till tillståndets giltighet, såsom justering, ändring och återkallande av tillståndet samt när det upphör att gälla. Enligt andra meningen i 43 § 3 mom. miljöskyddslagen skall tillståndsvillkor vara baserade på bästa tillgängliga teknik. Principen om bästa tillgängliga teknik används när utsläppsreduceringsförpliktelserna fastställs och dimensioneras. Vid tillståndsprövningen beaktas verksamhetens tekniska särdrag och t.ex. dess förväntade ekonomiska brukstid.

Tillståndsmyndigheten bör fästa uppmärksamhet också vid effektiviteten i energianvändningen. I tillståndsprövningen krävs energieffektivitet främst endast för de verksamheter som avses i IPPC-direktivet. Energieffektiviteten kan redas ut t.ex. på basis av

en frivillig energisyn. I tillståndet kan vid behov ställas särskilda utredningsvillkor för en förbättrad energieffektivitet eller möjligheter att tillvarata energi.

2.6. Århuskonventionen

Konventionsparterna i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (nedan Århuskonventionen), vilken ingicks i Århus i Danmark i juni 1998, garanterar allmänheten rätt att få information, delta i beslutsfattandet om och använda sig av rättslig prövning i miljöfrågor på det sätt som bestäms närmare i konventionen. Regeringens proposition om godkännande av Århuskonventionen (RP 165/2003) gavs till riksdagen i december 2003.

Århuskonventionen innehåller bestämmelser som kan indelas i tre grupper: tillgång till miljöinformation (artikel 4 och 5), allmänhetens deltagande i beslutsprocesser som gäller miljön (artikel 6, 7 och 8) samt tillgång till rättslig prövning (artikel 9). Bestämmelserna om deltagande gäller å ena sidan enskilda projekt (artikel 6) och å andra sidan deltagande mera allmänt i beslutsfattandet dvs. i beredningen av olika planer och lagstiftning (artikel 7 och 8). Utgående från artikel 9 i konventionen gäller ändringssökande frågor som hör till tillämpningsområdet för själva konventionen, dvs. rätt att söka ändring i tillgången till information om miljön samt i beslut som gäller de verksamheter som fastställts i konventionen. I den sist nämnda artikeln regleras dessutom allmänhetens rätt att anhängiggöra antingen ett administrativt förfarande eller besvär hos en domstol för att förbjuda eller korrigera en lagstridig åtgärd eller försummelse. De bestämmelser som gäller tillgång till rättslig prövning tillämpas förutom på fysiska personer också på miljöorganisationer.

Möjligheterna till ändringssökande i Århuskonventionen gäller utöver tillgången på miljöinformation främst sådant beslutsfattande där beslut fattas om förutsättningarna för att bedriva sådan verksamhet som förorenar eller annars belastar miljön eller för sådana projekt som på annat sätt inverkar på miljön eller markanvändningen. I verksamhetspro-

jekt skall rätten till ändringssökande garanteras i synnerhet i fråga om de verksamheter som nämns i en bilaga till konventionen. De verksamheter som nämns i bilagan är långt de samma som gäller förfarandet för miljökonsekvensbedömning och tillämpningen av miljöskyddslagstiftningen nationellt.

I utsläppshandeln är det inte fråga om att realisera ett projekt som förorenar miljön på det sätt som avses i Århuskonventionen. De verksamhetsutövare som hör till tillämpningsområdet för utsläppshandeln förorsakas inga nya skyldigheter av att Århuskonventionen antas och sätts i kraft.

2.7. Organiserandet av myndighetsåtgärderna

Statsrådet fattade den 30 januari 2003 ett principbeslut om organiserandet av myndighetsåtgärder inom klimatpolitiken i statsförvaltningen. Principbeslutet innehåller riktlinjer om hur ministeriernas och de underlydande ämbetsverkens uppgifter och samarbete organiseras vid beredningen och verkställandet av den inhemska klimatpolitiken. Principbeslutet grundar sig på ett betänkande av kommissionen för myndighetsåtgärder inom klimatpolitiken. Kommissionen avlätt sitt betänkande i december 2002 (handels- och industriministeriets arbetsgrupps- och kommissionsrapporter 15/2002).

Enligt principbeslutet talar erfarenheterna av beredningen av de klimatpolitiska strategierna och övriga riktlinjer under de senaste åren för den synen att regeringen bör ha en särskild arbetsgrupp för behandling av dessa frågor. Enligt principbeslutet skall den nationella fördelningsplanen för utsläppsätter godkännas av statsrådet. Handels- och industriministeriet samordnar och har huvudansvaret för beredningen av fördelningsplanen för utsläppsätterna och den lagstiftning genom vilken utsläppshandelsdirektivet sätts i kraft och för verkställandet av utsläppshandeln enligt direktivet i Finland. För beviljandet av utsläppstillstånd och fördelningen av utsläppsätter svarar handels- och industriministeriet tillsammans med Energimarknadsverket. Enligt principbeslutet är det motiverat att det register för den nationellt tillåtna ut-

släppsmängden som stämmer överens med Kyotoprotokollet, genom vilket bevakas att åtagandet följs, och det register som utsläppshandelsdirektivet förutsätter har ett gemensamt registersystem och att Energimarknadsverket är ansvarigt för det.

Den regering som utnämndes efter riksdagsvalet i mars 2003 tillsatte i maj en ministerarbetsgrupp, som fick till uppgift bl.a. att bereda den klimatstrategi som skall förnyas till följd av utsläppshandelsdirektivet och att leda beredningen av den nationella fördelningsplan som utsläppshandelsdirektivet förutsätter samt att behandla den innan ärendet godkänns i statsrådet.

2.8. Verkställandet av utsläppshandeln i olika länder

2.8.1. Allmänt

Införandet av utsläppshandelsdirektivet är försenat i de flesta EU-medlemsländerna enligt den tidtabell som direktivet förutsätter. Enligt till buds stående utredningar (Baker & McKenzie Global Clean Energy and Climate Change Newsletter 9.2.2004 och Green Stream Network: Införandet av utsläppshandelsdirektivet i vissa EU-länder 30.1.2004) verkar det som om den lagstiftning som behövs för att direktivet skall kunna verkställas endast i få länder hade blivit klar före utgången av januari 2004. Visserligen pågår arbetet i de länder vilkas nationella verkställighet av utsläppshandelsdirektivet granskades (Nederländerna, Förenade konungadömet (UK), Tyskland, Sverige, Danmark, Österrike, Belgien, Frankrike, Spanien, Italien, Irland, Polen, Tjeckien, Ungern). Ett utkast till nationell fördelningsplan för utsläppsrätter eller en fördelningsplan som skall sändas till EG-kommissionen hade fram till utgången av mars 2004 publicerats av Nederländerna, Island, Österrike, Portugal, Tyskland, Danmark, Förenade Konungadömet och Finland. Enligt utsläppshandelsdirektivet skall en fördelningsplan publiceras och anmälas till kommissionen och övriga medlemsstater senast den 31 mars 2004. En nationell fördelningsplan eller ett utkast till fördelningsplan anmälades till kommissionen inom mars av Ir-

land, Österrike, Tyskland, Danmark och Finland. För de nya medlemsstaterna går tidsfristen ut vid ingången av maj. Lettland publicerade ett utkast till nationell fördelningsplan i början av mars 2004.

Nedan granskas verkställandet av utsläppshandelsdirektivet i Nederländerna, UK, Tyskland, Sverige och Danmark i huvudsak enligt situationen i slutet av januari 2004.

2.8.2. Nederländerna

Ansvar för verkställandet av utsläppshandelsdirektivet i Nederländerna har miljöministeriet (VROM). Nederländernas regering fattade redan vid utgången av år 1999 beslut om en referensram för nationell NO_x-utsläppshandel. För övervakningen av utsläpp som hänför sig till denna utsläppshandel skapades en särskild riksomfattande utsläppsmyndighet (NEA). Utsläppsmyndigheten bistår miljöministeriet vid det nationella genomförandet av utsläppshandelsdirektivet.

Utsläppshandelsdirektivet tas in som en del av den nederländska lagstiftningen genom att lagen om miljöhantering breddas så att både EG:s utsläppshandelssystem och det nationella NO_x-utsläppshandelssystemet omfattas av den. De bestämmelser som behövs, inbegrips i kapitel 16 i lagen. Verkställandet av EG:s utsläppshandel fastställs i en särskild författning om CO₂-utsläppshandel.

Enligt förslaget till ändring av lagen om miljöhantering beslutar regeringen om den nationella fördelningsplanen för utsläppsrätter. Den nationella fördelningsplanen bereds för regeringen av ekonomiministeriet (Ministry of Economic Affairs) på vilket ankommer bl.a. förvaltningen av energiärenden, i samarbete med miljöministeriet. Också miljöcentralen (The Netherlands Agency for Energy and the Environment; NOVEM) deltar i beredningen av fördelningsplanen. Kriterierna för fördelningen av utsläppsrätter fastställs genom en särskild förordning som skall ges med stöd av lagen om miljöhantering.

För beviljandet av utsläppstillstånd enligt artiklarna 4 och 5 i utsläppshandelsdirektivet svarar NEA. Villkoret för att utsläppstillstånd skall beviljas är att verksamhetsutövaren har utarbetat en godtagbar övervakningsplan för

utsläppen.

De bestämmelser som gäller bevakning av och rapportering om utsläppen och iakttagandet av direktivet inbegrips i lagen om miljöhantering. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa att alla anläggningar uppfyller de nya lagstadgade kraven om utsläppsövervakning. I lagen (kap. 2) bemyndigas NEA att agera som utsläppshandelsmyndighet. Utsläppshandelsmyndigheten skall också vara ansvarig för att de krav i lagen om miljöhantering vilka anknyter till utsläppshandel verkställs och för att iakttagandet av dem övervakas. NEA:s centrala uppgifter skall vara: 1) att bevilja utsläppstillstånd för företag som deltar i NO_x- och CO₂-utsläppshandelssystem och som uppfyller de villkor som har ställts för beviljandet av utsläppstillstånd, 2) godkänna de planer för övervakning av utsläpp som verksamhetsutövarna presenterar, 3) upprätthålla ett register över NO_x- och CO₂-utsläppsrätter och 4) övervaka att de lagstadgade krav som är förknippade med NO_x- och CO₂-utsläppshandelssystemen genomförs och följs. Systemet för tillstånd och utsläppsövervakning enligt utsläppshandelsdirektivet har därmed skilts åt från tillstånds- och övervakningssystemet enligt IPPC-direktivet.

Nederländernas regering utarbetar en anvisning för utsläppsövervakningen. I anvisningen försöker man förenhetliga kraven i Europeiska kommissionens anvisning om utsläppsövervakning och de nationella erfarenheterna i synnerhet av det nationella NO_x-handelssystemet. Regeringen har fört en dialog om detta med EG-kommissionen. Anvisningen torde publiceras som en förordning som ges med stöd av lagstiftningen om CO₂-utsläppshandeln.

Nederländernas regering utvecklar som bäst ett kontrollsystem, med vilket syftet är att försäkra sig om ett adekvat och enhetligt kontrollförfarande samt att styra de oberoende kontrollörerna som kontrollerar verksamhetsutövarnas utsläppsrapporter.

2.8.3. Förenade konungadömet

I Förenade konungadömet (UK) har ett nationellt utsläppshandelssystem, som baserar sig på frivillighet, varit i bruk sedan april

2002. Till utsläppshandelssystemet har sådana bolag kunnat ansluta sig som beslutar att för sig själv ställa upp juridiskt bindande reduceringsmål i fråga om växthusgaser och sådana bolag som har ingått ett avtal med regeringen om att bekämpa klimatförändringen. Båda målen är frivilliga, även om det senare har uppmuntrats genom en sänkning av koldioxidskatten, enligt vilken ett bolag som når sitt energisparmål får ett 80 % avdrag från sin koldioxidskatt. De bolag som omfattas av systemet kan använda utsläppsreduceringsenheter som är till salu i systemet för att täcka sitt åtagande. Under det första bruksåret hade de bolag som anmält sig till systemet i sin besittning utsläppsrätter som gav rätt att släppa ut ca 31,5 milj. ton koldioxid. Av dessa rättigheter bytte ca en fjärdedel ägare under det första bruksåret.

För det nationella genomförandet av EG:s utsläppshandel i UK svarar Miljö-, livsmedels- och jordbruksministeriet (Department of Environment, Food and Rural Affairs; DEFRA). DEFRA verkar i samarbete med handels- och industriministeriet, finansministeriet och gas- och elmarknadsverket (Ofgem). Till följd av den självständiga regionförvaltningen är också myndigheterna i Wales, England, Skottland och Nordirland med vid verkställandet.

Avsikten är att det nationella verkställandet av EG:s utsläppshandelssystem skall genomföras med särskilda författningar som gäller utsläppshandelssystemet för växthusgaser. Vid ingången av år 2004 hade förslag till författningar om utnämmandet av en behörig myndighet och om tillståndsförfarandet blivit klara. Några uppgifter om det slutliga innehållet i övriga författningar med anknytning till utsläppshandeln eller om tidtabellen för dessa förelåg ännu inte vid utgången av januari 2004.

För den nationella fördelningsplanen för utsläppsrätter svarar i UK DEFRA. Ministeriet har utarbetat ett utkast till nationell fördelningsplan och publicerat det den 19 januari 2004. Utkastet till fördelningsplan innehåller det totala antalet utsläppsrätter som skall fördelas för den första utsläppshandelsperioden (2005—2007), fördelningsgrunderna, en lista över de anläggningar som omfattas av EG:s utsläppshandel samt deras preliminära,

riktgivande andelar av utsläppsrätterna. Avsikten är att en fördelningsplan som innehåller de slutliga utsläppsrätterna per anläggning för den första perioden skall ges före den 1 oktober 2004.

Enligt förslaget till författning om tillståndsförfarandet skall verksamhetsutövarna i anläggningarna ansöka om tillstånd för CO₂-utsläpp senast den 31 januari 2004. Utsläppstillstånden beviljas av tillsynsmyndigheten, som i fråga om utsläppshandeln är miljöverket (Environment Agency) för anläggningarna i England och Wales, Skottlands miljöverk (Scottish Environment Protection Agency) för anläggningarna i Skottland, Nordirlands miljöministerium (Northern Ireland Department of Environment) för anläggningarna i Nordirland och handels- och industriministeriet (Department of Trade and Industry) för anläggningar i havet (offshore installations).

Ovan nämnda tillsynsmyndigheter skall utöver beviljandet av tillstånd också svara för administreringen av systemet. Tillsynsmyndigheterna skall bl.a. fördela de utsläppsrätter som regeringen har godkänt samt annullera ett antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen. Tillsynsmyndigheterna skall också svara för övervakningen av att de krav som gäller övervakning av och rapportering om utsläppen följs. De skall vid behov vidta åtgärder för att försäkra sig om att de villkor som anknyter till utsläppstillstånden uppfylls.

DEFRA skall svara för grundandet och upprätthållandet av ett register som stämmer överens med bestämmelserna i utsläppshandelsdirektivet och registerförordningen. På DEFRA:s ansvar skall ankomma sedvanliga åtgärder som anknyter till registret. DEFRA skall dock på tillsynsmyndigheten kunna överföra ansvaret för skötseln av de registeråtgärder som gäller anläggningar som lyder under ifrågavarande myndighet. I dagens läge är det inte klart om ministeriet kommer att använda sig av denna rätt eller inte.

Inga uppgifter om utsläppsövervakningen, kontrollförfarandet och ackrediteringen av kontrollörerna fanns att tillgå i januari 2004.

2.8.4. Tyskland

Tysklands regering godkände ett lagförslag

om utsläppshandel (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen; TEHG) den 19 december 2003. Lagförslaget innehåller grundprinciperna för EG:s utsläppshandel och reglerar i detalj frågor som gäller fördelning av och handel med utsläppsrätter samt sanktioner och påföljder ifall dessa inte följs. Lagförslaget har getts till riksdagen som inledde behandlingen av det i början av 2004.

Utöver en separat lag om utsläppshandel är syftet att också utarbeta tre andra författningar på lagnivå: 1) en lag om verkställandet av utsläppshandelsdirektivet i fråga om de anläggningar som omfattas av förbundsstatens utsläppslag (Bundesimmissionsschutzgesetz; BImSchG), 2) en lag om reglering av de kostnader och utgiftsposter som hänförs sig till verkställandet av utsläppshandelsdirektivet samt 3) en lag om grundande och upprätthållande av ett utsläppsregister.

Förbundsstatens regering skall utarbeta en nationell fördelningsplan med stöd av en särskild lag (Gesetz über den Nationalen Zuteilungsplan). Vid mitten av februari 2004 hade någon sådan lag ännu inte utarbetats. Syftet är att en sådan skall beredas på basis av de kommentarer som Europeiska kommissionen ger om det förslag till nationell fördelningsplan som Tysklands regering föreslår. Ansvaret för utarbetandet av fördelningsplanen har förbundsstatens miljö-, naturskydds- och kärnsäkerhetsministerium och planen bereds i samarbete med förbundsstatens ekonomi- och handelsministerium. Fördelningsplanen offentliggjordes och anmäldes till kommissionen vid utgången av mars 2004.

Enligt det av regeringen godkända förslaget till lag om utsläppshandel skall beviljandet av utsläppstillstånd ske enligt ett delat ansvar: förbundsstatens miljömyndighet skall i egenskap av den behöriga myndighet som är ansvarig för tillstånden agera i samarbete med delstaternas miljömyndigheter. Delstaternas miljömyndigheter är i Tyskland ansvariga för beviljandet av tillstånd enligt Bundesimmissionsschutzgesetz. Genom den föreslagna lagen om utsläppshandel skall detta tillståndssystem breddas så att det utöver de nuvarande utsläppstillstånden också täcker tillstånd till utsläpp av växthusgaser från de anläggningar som omfattas av utsläppshan-

delsdirektivet. Delstaternas miljömyndigheter skall också övervaka verksamhetsutövarnas övervakning av, rapportering om och kontroll av rapporteringen om koldioxidutsläpp. Verksamhetsutövarna skall sända de kontrollerade CO₂-utsläppsrapporterna till delstatens miljömyndighet, som bestyrker sanningsenligheten hos de utsläpp som har anmälts i rapporten. Efter detta skall anmälningarna om utsläppsmängderna tillställas förbundsstatens miljöverk (UBA, Umweltbundesamt).

Avsikten är att för övervakningen av utsläppshandeln skall en ny förbundsstatsmyndighet grundas, en utsläppshandelsmyndighet. Denna myndighet har ännu inte grundats. UBA torde utnämnas till sådan myndighet. Denna centralmyndighet skall fördela utsläppsrätterna till verksamhetsutövarna och uppenbarligen också svara för att registret över utsläppsrätterna upprätthålls. Utsläppshandelsmyndigheten skall också bestämma om sanktioner i sådana fall där en verksamhetsutövare inte uppfyller de krav som har ställts på honom eller henne.

Enskilda kontrollörer kan troligtvis verka som kontrollörer av verksamhetsutövarnas utsläppsrapporter. De kontrollörer som redan har godkänts av den lokala (delstats) myndigheten för kontroll inom EG:s hanterings- och auditeringssystem för miljöfrågor (EMAS-systemet), torde kunna ackrediteras utan något särskilt ansökningsförfarande. För åstadkommande av ett enhetligt kontrollsystem skall en kontrollör som har ackrediterats i en delstat också godkännas i övriga delstater. Kompetensen hos nya kandidater, som önskar bli kontrollörer i enlighet med lagen om utsläppshandel, bedöms med ett särskilt prov. De bestämmelser som gäller förfarandet för godkännande av kontrollörer har ännu inte utarbetats.

2.8.5. Sverige

Sveriges regering tillsatte år 2001 en parlamentarisk utredning (FlexMex2) för att bereda ett förslag till svenskt system för att genomföra ett eventuellt utsläppshandelssystem som omfattar EG, utsläppshandel och projektmekanismerna enligt Kyotoprotokollet. Kommittén publicerade i maj 2003 en

mellanrapport "Handla för Bättre Klimat" (SOU 203:60) och i november 2003 en slutrapport (SOU 203:120). Slutrapporten innehöll ett förslag till en temporär lag om fördelning av utsläppsrätter och beviljande av utsläppstillstånd samt ett förslag till ändring av miljöbalken. Enligt förslaget skall lagen träda i kraft i juli 2004 och upphöra att gälla den 31 december 2004. Den föreslagna temporära lagen skall ge en rättslig grund för genomförandet av den initiala fördelningen av utsläppsrätter samt för fördelningen av utsläppstillstånd och utsläppsrätter. En permanent lag som skall ersätta den temporära lagen avses träda i kraft vid ingången av år 2005. En regeringsproposition om den temporära lagen gavs till riksdagen i december 2003. Under första hälften av mars 2004 pågick behandlingen av propositionen fortfarande i riksdagen. Någon nationell fördelningsplan för utsläppsrätter för utsläppshandelsperioden 2005—2007 har ännu inte offentliggjorts i Sverige vid utgången av mars 2004.

I regeringens proposition om en temporär lag föreslås att inga nya myndigheter skall grundas för utsläppshandeln åtminstone under den första utsläppshandelsperioden (2005—2007), utan att den skall organiseras med hjälp av redan existerande myndigheter. Enligt propositionen skall länsstyrelserna vara tillståndsmyndigheter inom utsläppshandeln. Naturvårdsverket skall övervaka utsläppshandeln. Naturvårdsverket skall också svara för övervakningen av, rapporteringen om och granskningen av rapporterna om utsläppen. Verket skall också övervaka överlämnandet av utsläppsrätterna och besluta om sanktioner i de fall där verksamhetsutövaren inte till registerföraren överläter det antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen.

Enligt propositionen skall Naturvårdsverket också bereda ett förslag till nationell fördelningsplan för utsläppsrätterna. För uppgörandet av förslaget skall ett oberoende råd inrättas under Naturvårdsverket. I rådet skall ingå representanter för Naturvårdsverket, Statens Energimyndighet (STEM) samt Verket för Näringsutveckling (NUTEK). Rådet skall ha till uppgift att bedöma de ansökningar som gäller utsläppsrätter och göra ett förslag till Naturvårdsverket om hur utsläpps-

terna skall fördelas mellan olika anläggningar. Naturvårdsverket skall, av motiverade skäl, kunna avvika från rådets förslag. Beslut om fördelningsplanen skall dock fattas av regeringen.

STEM skall föra utsläppshandelsregistret under den första perioden, men de svenska myndigheterna överväger att inrätta en särskild myndighet för att svara för upprätthållandet av utsläppsrättssystemet efter den första etappen.

Avsikten är att den svenska parlamentariska kommittén i april 2004 skall lämna in ett förslag till anvisningar om övervakning av och rapportering om utsläpp. I samband med detta torde det bli klart hur och på åtgärd av vem syftet är att kontrollera verksamhetsutövarnas utsläppsrapporter. Tanken är emellertid att Styrelsen för Ackreditering och Teknisk kontroll (SWEDAC) skall godkänna kontrollörerna.

2.8.6. *Danmark*

Danmark har tillsatt en klimatkommitté (Danish Climate Committee) för att samordna och följa hur klimatstrategin genomförs. Klimatkommittén har till uppgift bl.a. att utarbeta en nationell fördelningsplan och de förslag till författningar som verkställandet av EG:s utsläppshandelsdirektiv kräver. Kommitténs ordförande kommer från miljöministeriet, övriga medlemmar från ekonomiministeriet, skatteministeriet, trafikministeriet, utrikesministeriet, livsmedels-, jordbruks- och fiskeriministeriet samt energistyrelsen.

Klimatkommittén har berett en rapport som gäller en nationell fördelningsplan för Danmark, ett lagförslag med anknytning till den samt de förfaranden och principer som skall användas. Rapporten överläts till regeringen den 19 december 2003. I rapporten analyseras alternativa lösningsmodeller som de olika fördelningsprinciperna och lagändringarna erbjuder samt effekterna av dem. Danmark sände en nationell fördelningsplan till kommissionen vid utgången av mars 2004.

Utgående från klimatkommitténs förslag skall en egen särskild lag utarbetas som gäller EG:s utsläppshandel och en egen lag som gäller kvoter för växthusgaser. För bered-

ningen av den nationella lagstiftning som verkställandet av EG:s utsläppshandelsdirektiv förutsätter svarar det danska energistyrelsen (Danish Energy Authority) som lyder under ekonomiministeriet.

Miljöministeriet är ansvarigt för beredningen av den nationella fördelningsplanen. Ministeriet samverkar vid beredningen av den med klimatkommittén. De bestämmelser som gäller fördelningsplanen skall ingå i lagen om kvoter för växthusgaser. Ett utkast till fördelningsplan offentliggjordes i medlet av februari 2004. Miljöministeriet skall också svara för upprätthållandet av utsläppshandelsregistret. Miljömyndigheten (Danish Environmental Pollution Control Authority) skall vara ansvarig för samordningen av de nationella fördelningsplanerna och rapporteringen om dem till EG.

Enligt uppgifterna från Danmark skall tillståndssystemet enligt EG:s utsläppshandelsdirektiv skiljas åt från behandlingen av tillstånden enligt IPPC-direktivet, detsamma gäller övervakningen av utsläppen från de anläggningar som är med i utsläppshandeln. Tillståndsmyndighet i EG:s utsläppshandel skall ekonomiministeriet vara, som också skall ansvara för beviljandet av utsläppsrätter, tillsynen över utsläppshandeln, övervakningen av utsläppen och godkännandet av verksamhetsutövarnas rapporter. Det är uppenbart att dessa uppgifter kommer att delegeras till energistyrelsen. Ekonomiministeriet skall också ackreditera kontrollörerna av utsläppsrapporterna.

2.9. **Bedömning av nuläget**

2.9.1. *Verkställandet av utsläppshandelsdirektivet*

I Finland finns inget nationellt utsläppshandelssystem för växthusgaser. I den nationella klimatstrategin är viktiga metoder för att begränsa utsläppen av växthusgaser en effektivare användning av energi, ökad användning av förnybara energikällor samt lösningar som gäller eltillförseln. På utsläppshandelssektorn är energibeskattningen och de skattestöd för förnybar energi som ingår i den samt energistöden för närvarande de viktigaste styrmedlen då det gäller främjandet

både av en effektivare användning av energi och produktion och användning av förnybara energikällor. Satsningen på och den offentliga finansieringen av utvecklandet och kommersialiseringen av teknologi som främjar energisparandet och förnybara energikällors konkurrenskraft är en viktig del av den nationella klimatstrategin.

Genom miljöskyddslagen regleras förhindrandet av föroreningen av miljön. Genom miljöskyddslagen regleras koldioxidutsläppen inte direkt. I miljötillståndet ställs inga gränsvärden eller andra bestämmelser om koldioxidutsläppen. Med tanke på övervakningen enligt miljöskyddslagen är det därmed inte nödvändigt att övervaka anläggningarnas koldioxidutsläpp.

De styrmedel enligt lagstiftningen som är i användning i Finland reglerar inte koldioxidutsläppen från enskilda anläggningar. Gällande lagstiftning och myndighetstillsyn erbjuder som sådana inte färdiga ramar för verkställandet av utsläppshandeln. Följaktligen krävs ny nationell reglering för att utsläppshandelssystemet skall kunna verkställas.

Utsläppshandelssystemet förutsätter anläggningsvisa tillstånd för utsläpp av växthusgaser. Det centrala innehållet i ett tillstånd är att verksamhetsutövaren åläggs att övervaka anläggningens utsläpp tillförlitligt och att årligen till myndigheten överlämna det antal utsläppsätter som motsvarar koldioxidutsläppen under föregående år. I tillståndsprövningen ingår ingen utredning av anläggningens miljökonsekvenser, utan förutsättningarna för att tillstånd skall beviljas gäller en bedömning av tillförlitligheten i planen för övervakning av anläggningens utsläpp. Tillståndsprövningen förutsätter därmed inte heller att de som på annat sätt lider skada av verksamheten skall höras. Med tanke på att tillståndsprövningen skall vara enhetlig och kunna övervakas är det motiverat att den koncentreras till en myndighet.

Fördelningen av utsläppsätter på verksamhetsutövarna är den viktigaste frågan både med tanke på dess allmänna betydelse vid verkställandet av utsläppshandeln och också med tanke på en enskild verksamhetsutövare. Beredningen av den nationella fördelningsplanen enligt utsläppshandelsdirektivet förut-

sätter en omfattande beredning och den sammanhänger med den nationella klimatstrategin och förnyandet av den. De grunder och beslutsförfaranden som gäller fördelningen av utsläppsätter förutsätter ny lagstiftning.

Utsläppsätterna, innehav och överlåtelse av dem bokförs noggrant. För detta bör ett nationellt register grundas. Bestämmelser om registerföraren och de centrala principer som gäller registrering, överlåtelse och annullering av utsläppsätter behövs i lagstiftningen.

2.9.2. *Förnyandet av den nationella klimatstrategin*

Sedan den nationella klimatstrategin utarbetades har betydande ändringar skett i verksamhetsbetingelserna. De eltilförselalternativ som förblev öppna i klimatstrategin håller nu på att klarna, när principbesluten om byggandet av mera kärnkraft håller på att övergå i praktik. Industrins Kraft Ab valde den 16 oktober 2003 Olkiluoto i Euraåminne som förlägningsplats för den nya kärnkraftverksamheten och lämnade den 8 januari 2004 in en ansökan om byggnadstillstånd till statsrådet. Också i de samhällsekonomiska och energiekonomiska verksamhetsbetingelserna har klara ändringar skett, vilka bör beaktas när klimatpolitiken planeras. Klimatpolitikens metodutbud har blivit märkbart vidare från vad man kunde tänka sig när den nationella klimatstrategin utarbetades. Den viktigaste ändringen är utsläppshandelsdirektivets ikraftträdande. Också den internationella reglering som gäller förutsättningarna för användning av Kyotomekanismerna och sänkorna har blivit klarare. Vid den sjunde partskonferensen om klimatkonventionen, som hölls i november 2001 i Marrakech, finlöpades rekommendationer till verkställighetsregler gällande Kyotomekanismerna (gemensamt genomförande, mekanismen för en ren utveckling, internationell utsläppshandel) sänkor, övervakning, rapportering och bevakning av iakttagandet.

De betydande ändringar i verksamhetsbetingelserna som skett sedan den nationella klimatstrategin utarbetades förutsätter att klimatstrategin uppdateras och förnyas. Regeringen har tillsatt en klimat- och energipo-

litisk ministerarbetsgrupp bl.a. för denna uppgift. Samtidigt skall det också redas ut vilken verkan de nya politikåtgärderna har på andra redan existerande styrmedel i synnerhet energibeskattningen och energistöden.

Revideringen av den nationella klimatstrategin är en omfattande helhet, vars centrala element är verkställandet av EG:s utsläppshandelsdirektiv och sammanpassningen av det med klimatstrategin samt en genomgång av hur väl metoderna för hela klimat- och energipolitiken passar ihop. Det har planerats att beredningen av strategin skall slutföras under år 2004.

2.9.3. *Utsläppsrätterna med tanke på övrig lagstiftning*

Bokförings-, inkomstskatte- och mervärdes-skattelagstiftningen

Bokföringslagen (1336/1997, nedan BFL) innehåller inga särskilda bestämmelser med anknytning till utsläppsrätterna. Följaktligen skall utsläppsrätterna i bokföringen och bokslutet hos ett företag som är verksamhetsutövare behandlas i enlighet med de allmänna bestämmelserna (t.ex. värderings- och periodiseringsbestämmelserna) och principerna i BFL. I bokföringen torde utsläppsrätterna kategoriseras som immateriella förnödenheter på samma sätt som övriga immateriella rättigheter (t.ex. patenter och licenser).

Finska bolag, vilkas aktier det idkas handel med på fondbörsen, skall från ingången av år 2005 följa de internationella bokslutsstandarderna (IAS-standarderna) i sina koncernbokslut. Före slutet av sommaren 2004 torde en tolkningsanvisning meddelas i anslutning till de nämnda standarderna om den bokföringsmässiga behandlingen av utsläppsrätter. Klargörandet av IAS-behandlingen av utsläppsrätterna kan också inverka på tillämpningen och tolkningen av BFL till denna del. Anvisningar och utlåtanden om tillämpningen av BFL meddelar bokföringsnämnden enligt vad som föreskrivs i lag.

Med utsläppshandeln kan också sammanhänga skattemässiga frågor vad gäller inkomst- och mervärdesbeskattningen. Frågor som sammanhänger med inkomstbeskattningen reds ut separat, när den bokförings-

mässiga behandlingen av utsläppsrätterna har klarnat. Utgående från utredningen bedöms om det föreligger behov att ändra lagstiftningen. I fråga om mervärdesbeskattningen föreligger inga behov att ändra lagen, utan det blir fråga om att tolka gällande rätt. Mervärdesbeskattningen är långt harmoniserad inom EU och Finland är skyldigt att följa gemenskapens mervärdesskattelagstiftning.

Värdepappersmarknadslagstiftningen

Vid granskning av om en utsläppsrätt är ett sådant värdepapper som avses i värdepappersmarknadslagen (495/1989, nedan VML) skall uppmärksamhet ägnas åt ena sidan begreppet värdepapper som ingår i 1 kap. 2§ VML, vilket till centrala delar fastställer lagens tillämpningsområde samt åt andra sidan syftet med den nämnda lagen. En utsläppsrätt är liksom ett värdepapper omsättningsbar och eventuella överlåtelseägare av en utsläppsrätt i andra hand har inte definierats på förhand. Dessutom kan utsläppsrätterna komma att anses satta i omlopp på det sätt som avses i VML bland allmänheten tillsammans med flera andra värdepapper som har utfärdats över likalydande rättigheter.

Å andra sidan är syftet med VML att reglera den finansiella marknaden, till vilken de värdepapper som avses i nämnda lag i egenhet av finansiella instrument som är omsättningsbara väsentligen anknyter. En utsläppsrätt är däremot i första hand inte avsedd som ett instrument för finansiering av verksamhet, utan den ger verksamhetsutövaren rätt att släppa ut en viss mängd växthusgaser i luften under en viss period. Också om utsläppsrätterna i någon mån kan vara omsättningsbara på marknaden, kan de inte tolkas som sådana värdepapper som avses i värdepappersmarknadslagen och som i första hand tjänar som finansiella instrument.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Verkställandet av utsläppshandelsdirektivet

Verkställandet av utsläppshandelsdirektivet förutsätter reglering på lagnivå. Med tanke

på att verkställandet av utsläppshandeln skall vara effektivt och ändamålsenligt föreslås det att en särskild lag om utsläppshandel skall stiftas. De viktigaste frågorna som skall regleras inom utsläppshandelssystemet är det anläggningsvisa tillståndet för utsläpp av växthusgaser och en tillförlitlig övervakning av utsläppen samt frågor som anknyter till fördelningen och överlämnandet av utsläppsrätter. Det är viktigt att verksamheten i det nationella registret är tillförlitlig med tanke på handeln med utsläppsrätter och uppfyllandet av förpliktelserna.

Den viktigaste frågan inom tillståndsprövningen är bedömningen av tillförlitligheten i verksamhetsutövarens plan för utsläppsövervakning. I tillståndsprövningen är det inte fråga om att bedöma och reda ut anläggningens miljökonsekvenser, vilka också i fortsättningen skall bedömas vid den tillståndsprövning som hänför sig till miljöskyddslagen. Med tanke på att tillståndsprövningen och tillsynen skall vara enhetliga är det motiverat att beviljandet av tillstånd för utsläpp av växthusgaser enligt utsläppshandelsdirektivet inte sprids ut på flera olika myndigheter. Till följd av detta föreslås det inte att utsläppstillstånden skall behandlas i samband med tillstånden enligt miljöskyddslagen. Förutsättningen för tillstånd för utsläpp av växthusgaser skall vara att verksamheten får utövas med stöd av miljöskyddslagstiftningen. Sådan tillståndsmyndighet som avses i utsläppshandelsdirektivet skall i Finland vara Energimarknadsverket i enlighet med statsrådets principbeslut om organiserandet av myndighetsåtgärder inom klimatpolitiken. Energimarknadsverket skall också vara den nationella registerförare som bokför utsläppsrätter. Myndighetstillsynen inom utsläppshandeln skall därmed vara koncentrerad till en myndighet.

Fördelningen av utsläppsrätterna anläggningsvis till verksamhetsutövarna är en process med flera etapper. Den förutsätter en omfattande beredning och i regel ett nationellt beslutsfattande i två etapper. Bestämmelser om de centrala grunderna för ett förslag till nationell fördelningsplan för utsläppsrätter och för de beslut om beviljande av utsläppsrätter som skall fattas på basis av detta förslag samt om de frågor som gäller

beredning av, beslutfattande om och ändringssökande i dessa skall finnas i lag. Utsläppsrätterna för utsläppshandelsperioden 2005—2007 skall beviljas gratis. I lagen skall inga bestämmelser ingå om fördelningsmetoden för perioden 2008—2012. Enligt utsläppshandelsdirektivet skall minst 90 procent av utsläppsrätterna för utsläppshandelsperioden 2008—2012 fördelas gratis. I lagen skall inga bestämmelser ingå om fördelningsmetoden för perioden 2008—2012. Fördelningskriterierna för den nationella fördelningsplanen för utsläppsrätter skall fastslås i lagen endast för den första utsläppshandelsperioden, åren 2005—2007. I detta skede skall inte föreskrivas om fördelningsmetoden och fördelningskriterierna för perioden 2008—2012, eftersom verksamhetsbetingelserna under åren 2008—2012 kan avvika t.o.m. betydligt från förhållandena under den första perioden. Bestämmelser om fördelningsmetoden och fördelningskriterierna för fördelningsplanen för den andra utsläppshandelsperioden skall meddelas särskilt senare.

Ett centralt fördelningskriterium för utsläppsrätterna för den första utsläppshandelsperioden skall vara anläggningarnas utsläppshistoria åren 1998—2002. När utsläppsrätterna för kondenselektricitet beräknas skall utsläppshistorien för åren 2000—2003 användas. För anläggningar som inte har en dylik hel utsläppshistoria, skall kriterier av motsvarande typ fastställas utgående från anläggningarnas specifika drag. Beredningen av fördelningsplanen, i synnerhet fastställandet av det totala antal utsläppsrätter som skall fördelas på utsläppshandelssektorn, sammanhänger med verkställandet och revideringen av den nationella klimatstrategin. I enlighet med statsrådets principbeslut om organiserandet av myndighetsåtgärder inom klimatpolitiken ansvarar handels- och industriministeriet för beredningen av förslaget till fördelningsplan. Beslut om det förslag till en nationell fördelningsplan som skall anmälas till EG-kommissionen och om de anläggningsvisa utsläppsrätter som skall beviljas sedan kommissionen behandlat förslaget skall fattas vid statsrådets allmänna session till följd av beslutens stora samhällspolitiska betydelse.

Verkställigheten av utsläppshandelsdirektivet grundar sig på antagandet att en utsläppsrättsmarknad som omfattar gemenskapen uppkommer och att utsläppsrätter vid behov kan köpas på marknaden.

Behandlingen av förslaget till sammanlänkingsdirektiv pågår fortfarande i Europeiska gemenskapens organ. Någon säkerhet om det slutliga innehållet i direktivet föreligger således inte ännu. Finland understöder att projektmekanismer enligt Kyotoprotokollet skall fogas till gemenskapens utsläppshandelssystem. För att projektmekanismerna skall kunna fogas till utsläppshandeln förutsätts reglering på lagnivå. Till följd av osäkerheten gällande direktivets slutliga innehåll skall till lagen om utsläppshandel i detta skede inte fogas de bestämmelser som verkställandet av sammanlänkingsdirektivet förutsätter. De ändringar i lagen om utsläppshandel som sammanlänkingsdirektivet förutsätter skall beredas senare i en särskild regeringsproposition eller också kan ändringarna inbegripas i en proposition som gäller andra eventuella ändringar i lagen om utsläppshandel.

3.2. De viktigaste förslagen

3.2.1. Lag om utsläppshandel

Lagen om utsläppshandel skall innehålla följande delar: allmänna bestämmelser (1 kap.), tillstånd för utsläpp av växthusgaser (2 kap.), förslag till nationell fördelningsplan och fördelningsgrunderna för utsläppsrätterna (3 kap.), beslut om förslaget till nationell fördelningsplan och beviljande av utsläppsrätter (4 kap.), register (5 kap.), registrering, överlämnande, annullering och giltighet i fråga om utsläppsrätter (6 kap.), övervakning av, anmälan om och kontroll av utsläpp (7 kap.), tillsyn och påföljder (8 kap.), ändringsökande och verkställande av ett beslut (9 kap.) och ikraftträdande (10 kap.).

Genom lagen om utsläppshandel skall utsläppshandelsdirektivet verkställas. Syftet med lagen skall vara att i enlighet med utsläppshandelsdirektivet främja en kostnadseffektiv och ekonomisk minskning av växthusgasutsläpp.

Lagen skall tillämpas på koldioxidutsläpp

från verksamheter om vilka bestäms i bilaga I till utsläppshandelsdirektivet. Utsläppshandelssystemet skall omfatta förbränningsanläggningar med en tillförd effekt på mer än 20 MW, oljeraffinaderier, koksverk, tillverkning och bearbetning av järnmetaller, tillverkning av cementklinker, kalk, glas, glasfiber och keramiska produkter vilka överstiger den kapacitet som nämns i bilaga I till utsläppshandelsdirektivet samt tillverkning av massa, papper och kartong. Lagen skall dock inte tillämpas på förbränningsanläggningar vilkas huvudsakliga syfte är förbränning av farligt avfall eller kommunalt avfall, eller på anläggningar vilkas syfte är att undersöka, utveckla eller prova nya produkter eller metoder. Om en verksamhetsutövare bedriver flera verksamheter som hör till samma ovan uppräknade undergrupper i samma anläggning eller på samma förlägningsplats, skall dessa verksamheters kapacitet räknas samman. Till samma fjärrvärmenät kan förbränningsanläggningar för både över och under 20 megawatt vara kopplade. Om små anläggningar på högst 20 megawatt ställs utanför utsläppshandelssystemet, kan detta leda till att verksamhetsutövarna övergår till att mera än i dagens läge använda små anläggningar som producerar värme för samma fjärrvärmenät i stället för anläggningar för kombinerad produktion av el och värme, vilkas specifika utsläpp är mindre. Till följd av detta föreslås att alla anläggningar som producerar värme för samma fjärrvärmenät skall höra till lagens tillämpningsområde, om en av anläggningarna har en tillförd effekt på över 20 megawatt och den producerar värme huvudsakligen för leverans till fjärrvärmenätet. Det huvudsakliga syftet med små anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet skall vara att producera värme för fjärrvärmenät.

I 5 § definieras de begrepp som är centrala för tillämpningen av lagen. Med tanke på utsläppshandeln är utsläppsrätten det viktigaste begreppet. Med utsläppsrätt skall avses den rätt enligt utsläppshandelsdirektivet att i luften släppa ut en mängd växthusgaser som motsvarar ett ton koldioxid under en viss period. De begrepp som gäller förslaget till nationell fördelningsplan skall också definieras

i 3 kap.

I 6 § skall föreskrivas om verksamhetsutövarens allmänna skyldigheter. Närmare bestämmelser om skyldigheterna skall ingå i 2—8 kap.

För anläggningar som hör till tillämpningsområdet för lagen behövs tillstånd för utsläpp av växthusgaser. I 2 kap. skall föreskrivas om behovet av tillstånd och om tillståndsansökan, förutsättningarna för att bevilja tillstånd, tillståndsbeslut, ändring, justering och återkallande av tillstånd samt om byte av verksamhetsutövare. Tillståndsmyndighet skall vara Energimarknadsverket som är verksamt som utsläppshandelsmyndighet. Tillstånd skall beviljas för en anläggning, om verksamhetsutövarens planer för övervakning av koldioxidutsläpp och för sändande av de utredningar som skall utarbetas om utsläpp är tillräckliga och verksamhetsutövaren får utöva sin verksamhet med stöd av miljöskyddslagstiftningen. Det centrala innehållet i tillståndet skall vara de krav som gäller övervakning av utsläppen och sändande av utsläppsutredningar. Tillståndet skall återkallas, om det tillstånd som gäller anläggningens verksamhet har förfallit eller återkallats på basis av miljöskyddslagen, om anläggningen bestående har tagits ur drift eller verksamheten vid anläggningen inte har inletts. Dessutom skall ett tillstånd kunna återkallas, om verksamhetsutövaren väsentligen har brutit mot vissa av sina förpliktelser om vilka föreskrivs i lagen.

Utsläppsrätterna beviljas verksamhetsutövarna anläggningsvis per utsläppshandelsperiod. Den första utsläppshandelsperioden täcker åren 2005—2007, nästa åtagandeperiod 2008—2012 enligt Kyotoprotokollet, varefter utsläppshandeln fortgår i femårsperioder. I 3 kap. skall föreskrivas om förslaget till nationell fördelningsplan och om fördelningsgrunderna för utsläppsrätter. Under utsläppshandelsperioden 2005—2007 skall utsläppsrätterna fördelas gratis till verksamhetsutövarna. I lagen skall inga bestämmelser ingå om fördelningsmetoden för perioden 2008—2012, utan om denna skall föreskrivas särskilt senare. Enligt utsläppshandelsdirektivet skall minst 90 procent av utsläppsrätterna fördelas gratis för utsläppshandelsperioden 2008—2012. I lagen skall finnas be-

stämmelser om grunderna för förslaget till nationell fördelningsplan. Bestämmelser om fördelningskriterierna i fördelningsplanen skall ingå i lagen endast för den första utsläppshandelsperioden, åren 2005—2007. Den nationella fördelningsplanen för den andra utsläppshandelsperioden bör sändas till kommissionen före utgången av juni 2006. Vid utarbetandet av denna fördelningsplan kan man dra nytta av erfarenheterna av hur väl fördelningskriterierna för utsläppsrätterna under den första utsläppshandelsperioden har fungerat såväl inom landet som i andra medlemsländer. Det är också möjligt att nya sektorer och utöver koldioxid också andra växthusgaser enligt Kyotoprotokollet tas in i utsläppshandelsdirektivet för den andra utsläppshandelsperioden. I samband med pågående revidering av den nationella klimatstrategin fastställs utsläppsmålen för åren 2008—2012 för de olika sektorerna och de politikåtgärder som är lämpliga när man försöker nå dessa mål. Målet för utsläppsreduktion under denna period är klart mera krävande för Finland än målet för den första utsläppshandelsperioden. Fördelningskriterierna i fråga om utsläppsrätter för de anläggningar som hörde till utsläppshandelssektorn under den första perioden kan man också av dessa skäl bli tvungen att ändra från de fördelningskriterier som fastslogs för den första utsläppshandelsperioden. Bestämmelser om fördelningskriterierna för utsläppshandelsperioden 2008—2012 meddelas senare särskilt.

Under utsläppshandelsperioden 2005—2007 skall det centrala fördelningskriteriet för utsläppsrätter vara anläggningarnas utsläppshistoria under åren 1998—2002. När utsläppsrätterna för kondenselektricitet beräknas skall utsläppshistorien under åren 2000—2003 användas. Anläggningarna skall delas in i undergrupper på basis av arten av deras verksamhet eller den produkt de producerar. För varje undergrupp skall särskilda fördelningskriterier för utsläppsrätterna fastställas, och de skall tillämpas på anläggningar och industriprocesser som hör till undergrupperna. Genom att anläggningarna placeras i grupper eftersträvas att de skall behandlas lika som andra företag i samma undergrupp, vilka idkar verksamhet av motsvarande slag. När undergrupper bildas och anlägg-

ningar placeras i dem beaktas dessas tekniska och ekonomiska möjligheter att minska utsläppen.

För nya anläggningar som inte ingår i förslaget till nationell fördelningsplan och för ändringar i anläggningarna om vilka föreskrivs i lagen skall kostnadsfria utsläppsrätter reserveras i förslaget till fördelningsplan. Nya anläggningar har ingen utsläppshistoria, vilket gör att lagen skall innehålla separata bestämmelser om fördelningskriterier för utsläppsrätter vilka gäller nya anläggningar.

Beviljandet av utsläppsrätter till verksamhetsutövarna grundar sig på ett nationellt beslutsfattande i två etapper. I den första etappen utarbetas ett förslag till nationell fördelningsplan, som anmäls till kommissionen och övriga medlemsstater. Kommissionen har rätt att föreslå ändringar i förslaget till fördelningsplan eller avslå det. Sedan förslaget har behandlats i kommissionen beviljas verksamhetsutövarna utsläppsrätter anläggningsvis. I 4 kap. skall föreskrivas om beredningen av förslaget till nationell fördelningsplan, om dess innehåll, offentliggörandet av och anmälan om det. Fördelningsplanen skall beredas av handels- och industriministeriet i samarbete med övriga ministerier som saken angår. På förslaget till fördelningsplan skall utlåtanden inbegäras och allmänheten skall reserveras en möjlighet att föra fram sina åsikter. Verksamhetsutövarna skall lämna in nödvändiga uppgifter för förslaget till fördelningsplan. Beslutet om förslaget till nationell fördelningsplan fattas av statsrådet. Av den föreslagna fördelningsplanen skall bl.a. framgå det totala antalet utsläppsrätter, fördelningsgrunderna för utsläppsrätterna, antalet utsläppsrätter som skall reserveras för nya deltagare och fördelningsgrunderna för dessa, hur utsläppsrätterna fördelas på nya deltagare samt vilken del av det totala antalet utsläppsrätter som årligen registreras på varje anläggningskonto i det nationella registret. I den föreslagna fördelningsplanen som statsrådet har godkänt och som skall anmälas till kommissionen skall i enlighet med kraven i utsläppshandelsdirektivet finnas en förteckning över de anläggningar och utsläppsrätter vilka avses bli beviljade åt var och en.

Det totala antalet utsläppsrätter, fördelningsgrunderna liksom också de anlägg-

ningsvisa utsläppsrätterna kan dock utgående från kommissionens behandling eller t.ex. när de anläggningsvisa uppgifterna preciseras komma att ändras innan det slutliga beslutet om beviljande fattas.

I 4 kap. skall också finnas bestämmelser om det slutliga beviljandet av utsläppsrätter till verksamhetsutövarna. Verksamhetsutövarna skall ansöka om utsläppsrätter. Verksamhetsutövarna skall sända in de uppgifter som behövs och meddela till vilka delar de har ändrats eller blivit mera exakta från de som lämnades in för förslaget till nationell fördelningsplan. Beslutet om beviljande av utsläppsrätter skall fattas av statsrådet. Innehållet i beslutet skall till stor del vara detsamma som innehållet i förslaget till nationell fördelningsplan. Dessutom skall av beslutet framgå de eventuella ändringar som kommissionen har föreslagit samt anläggningarna och de utsläppsrätter som skall beviljas för dem. Också en ny deltagare skall ansöka om utsläppsrätter. Statsrådet skall fatta beslut om beviljandet av utsläppsrätter också när det är fråga om en ny deltagare.

Den årliga registreringen av utsläppsrätter på de anläggningsvisa kontona samt innehavet, överlåtelsen och annulleringen av utsläppsrätterna skall bokföras noggrant. För detta behövs ett nationellt register, som står i kontakt med kommissionens centralregister. I 5 kap. skall ingå bestämmelser om det nationella registret. Utsläppshandelsmyndigheten, dvs Energimarknadsverket, skall vara registerförare. Vem som helst som är en fysisk eller juridisk person kan inneha utsläppsrätter. Utsläppsrätter skall kunna överföras mellan personer inom Europeiska gemenskapen.

I 6 kap. skall föreskrivas om registrering, överlämnande, annullering och giltighet i fråga om utsläppsrätter. Utsläppshandelsmyndigheten skall årligen senast den 28 februari på varje anläggningskonto i registret bokföra det antal utsläppsrätter som stämmer överens med beslutet om beviljande av utsläppsrätter. Förutsättningen är att anläggningen har tillstånd för utsläpp av växthusgas. Om tillståndet har återkallats, görs ingen årlig registrering längre. Varje anläggnings verksamhetsutövare skall årligen senast 30 april till registret överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de utsläpp som

anläggningen i fråga förorsakade föregående kalenderår. De överlämnade utsläppsrätterna skall annulleras. Utsläppshandelsmyndigheten skall dessutom annullera utsläppsrätterna på begäran av den person på vars konto i registret de är. Utsläppsrätterna skall gälla under den utsläppshandelsperiod för vilken de har beviljats.

En tillförlitlig övervakning av utsläppen och en utomstående kontrollörs bedömning av hur tillförlitlig utsläppsövervakningen är utgör en viktig del av utsläppshandelssystemet. Inom utsläppshandeln får utsläppen ett pris, vilket gör att exakthetsnivån på och tillförlitligheten i utsläppsövervakningen är mera krävande än de nuvarande uppföljningssystemen för utsläpp. I 7 kap. skall föreskrivas om övervakning, anmälan och kontroll av utsläpp. Verksamhetsutövaren skall vara skyldig att övervaka sina utsläpp och utarbeta en utredning över utsläppen under varje kalenderår. Verksamhetsutövaren skall sörja för att utsläppsutredningarna kontrolleras och att utredningen sänds och kontrollen anmäls till utsläppshandelsmyndigheten senast nästkommande 31 mars. Kontrollören skall uppfylla minimikraven enligt utsläppshandelsdirektivet och de krav som allmänt tillämpas på juridiska personer som i Finland utför tekniska bedömningar av överensstämmelse med kraven. Kontrollören skall godkännas av utsläppshandelsmyndigheten. Verksamhetsutövaren kan använda en kontrollör som har godkänts i Finland eller en kontrollör som har godkänts vid genomförandet av utsläppshandelsdirektivet i en annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

I utsläppshandelsdirektivet finns bestämmelser om en avgift för överskriden utsläppsrätt och om publicerandet av verksamhetsutövarnas namn när de inte före utgången av april har överlämnat det antal utsläppsrätter som motsvarar utsläppen under föregående kalenderår. Överskridningsavgiften skall under utsläppshandelsperioden 2005—2007 vara 40 euro per ton koldioxidekvivalenter, för vilket utsläppsrätterna inte har överlämnats, och efter detta 100 euro. Dessutom föreskrivs i direktivet om förbud mot överlåtelse av utsläppsrätter i situationer där en utsläppsutredning som har kontrollerats och

konstaterats vara tillfredsställande inte inom utsatt tid har sänts till myndigheten. I 8 kap. skall föreskrivas om tillsyn och om påföljder enligt direktivet. Utsläppshandelsmyndigheten skall övervaka att lagen följs och även besluta om överskridningsavgifterna. I lagen skall också ingå bestämmelser om en utsläppshandelsförseelse. En utsläppshandelsförseelse skall förutsätta uppsåt eller grov vårdslöshet vid försummelse att ansöka om tillstånd för utsläpp av växthusgaser eller att sända och presentera vissa uppgifter eller vid sändandet av felaktiga uppgifter för uppgörandet av förslaget till nationell fördelningsplan eller beslutet om beviljande av utsläppsrätter.

I 9 kap. skall ingå bestämmelser om ändringssökande och verkställighet av beslut. Besvär över ett beslut som gäller rättelseyrkande hos utsläppshandelsmyndigheten och kontrollören skall i enlighet med förvaltningsprocesslagen (586/1996) i första instans anföras hos den regionala förvaltningsdomstolen. Förbud mot registrering av utsläppsrätter och förbud mot överlåtelse av utsläppsrätter skall följas trots att ändring har sökts, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat. Besvär över statsrådets beslut om beviljande av utsläppsrätter skall anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Ändring skall dock inte kunna sökas till den del som beslutet gäller det totala antalet utsläppsrätter som skall fördelas på hela utsläppshandelssektorn eller den andel som har reserverats för nya deltagare. Fastställandet av det totala antalet utsläppsrätter och av den andel som skall reserveras för nya deltagare än till sin art ändamålsenlighetsprövning. Statsrådets beslut skall följas trots att ändring har sökts. Besvären kan också påverka andra verksamhetsutövaras antal utsläppsrätter och inte bara ändringssökandens. För att utsläppshandelssystemet skall fungera förutsätts att inga föreskrifter om verkställandet ges och verkställandet inte förbjuds eller avbryts till någon del medan ändringssökandet behandlas. Korrigeringar i systemet görs sedan fullföljdsdomstolen har meddelat sitt beslut.

3.2.2. *Lag om ändring av 43 § miljöskyddslagen*

Genom artikel 26 i utsläppshandelsdirektivet ändrades IPPC-direktivet så att i miljötillståndet för en anläggning som hör till utsläppshandelsdirektivets tillämpningsområde inte får ställas utsläppsgränsvärden för de växthusgasutsläpp som nämns i bilaga I till utsläppshandelsdirektivet med anknytning till den verksamhet som bedrivs i anläggningen i fråga, om det inte är nödvändigt att säkerställa att en betydande lokal förorening inte orsakas.

För verkställandet av förpliktelsen enligt utsläppshandelsdirektivet föreslås det att till 43 § miljöskyddslagen skall fogas ett nytt 5 mom., enligt vilket för de direkta växthusgaserna som avses i 2 § lagen om utsläppshandel vilka ingår i verksamhet som hör till tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel inte får ställas utsläppsgränsvärden, om dessa inte är nödvändiga för att säkerställa att en betydande lokal förorening inte orsakas.

3.2.3. *Lag om ändring av 1 § lagen om Energimarknadsverket*

Med utsläppshandelsmyndighet i 6 § 8 punkten i lagen om utsläppshandel skall Energimarknadsverket avses. I 1 § 2 mom. i lagen om Energimarknadsverket konstateras ämbetsverkets uppgifter. Det föreslås att 2 mom. skall ändras så att till det fogas de myndighetsuppgifter om vilka föreskrivs i lagen om utsläppshandel. Till uppgifterna skall samtidigt fogas de myndighetsuppgifter om vilka föreskrivs i lagen om certifiering och angivande av elens ursprung (1129/2003).

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

4.1.1. *Allmänt*

Finlands mål är att hejda tillväxten i växthusgasutsläppen enligt Kyotoprotokollet och vända utvecklingen så att utsläppen åren 2008–2012 i genomsnitt står på den nivå de hade år 1990. Genom undersökning har man försökt kartlägga sådana åtgärdsbelägg med vilka det nationella utsläppsmålet och även

de mål som har ställts för energipolitiken kan nås och vilka är kostnadseffektivast med tanke på samhällsekonomin som helhet. I den nuvarande nationella klimatstrategin används endast inhemska åtgärder. I samband med att den nationella klimatstrategin förnyas breddas åtgärdsutbudet så att det täcker både EG:s utsläppshandel och de s.k. Kyotomekanismerna. I Finland har flera utredningar gjorts, där det har bedömts vilka effekter EG:s utsläppshandel eller en utsläppshandel som är mera omfattande än EG-området har på samhällsekonomin och dess sektorer. Målet med undersökningarna har varit att kartlägga utsläppshandelns effektivitet som klimatpolitiskt instrument jämfört med ett sådant alternativ där utsläppsmålet eftersträvas enbart med inhemska åtgärder.

Bedömningen av de ekonomiska verkningarna av utsläppsreduceringen är en synnerligen krävande uppgift. Den utsläppshandel som skall inledas inom EU ökar svårighetsgraden, eftersom det inte finns några erfarenheter av den från förr, såsom i fråga om traditionella energipolitiska åtgärders verkningar. Konsekvensbedömningar görs på samhällsekonomisk nivå i allmänhet med omfattande modeller som beaktar hela ekonomin och i vilka kopplingarna mellan de olika delarna av samhällsekonomin inom landet och på exportmarknaderna beskrivs. Målen i fråga om växthusgasutsläppen gäller år som ligger långt inne i framtiden, vanligtvis åren 2008–2012, vilket gör att ett stort antal hypoteser måste ställas om den samhällsekonomiska och den energiekonomiska utvecklingen både på världsmarknaden och i Finland. De modeller som har använts är mycket känsliga för vissa centrala hypoteser, vilket gör att det är klart att många osäkerhetsmoment ingår i kalkylerna. Därför är resultaten inte prognoser utan de bör granskas som riktgivande och kvalitativa.

Det räcker inte med att enbart granska den samhällsekonomiska nivån för att verkningarna av utsläppsreduceringen skall kunna beskrivas, utan utöver detta behövs mera detaljerade utredningar av många särskilda frågor. Verkningarna av utsläppshandeln och övriga åtgärder på energiekonomin har retts ut med olika slags modeller som gäller energisektorn. Med de resultat som fås av dessa sam-

manhänger ungefär som samma slags osäkerhetsmoment som i fråga om granskningarna av samhällsekonomin.

När verkningarna av utsläppshandeln bedöms, hör priset på en utsläppsrätt till de centrala osäkerhetsmomenten. När utsläppshandeln inleds, fastställs priset utgående från utbud och efterfrågan på marknaden inom EU. På efterfrågan på utsläppsrätter inverkar centralt utvecklingen i de industribranscher i de olika medlemsstaterna vilka har ett energibehov och omfattas av utsläppshandelssektorn. De viktigaste faktorerna med tanke på utbudet av utsläppsrätter är det totala antalet beviljade utsläppsrätter inom EU-området och åtgärderna för utsläppsreducering. I dagens läge finns det ingen erfarenhetsbaserad information om utsläppsrättsmarknadens särdrag. Prisnivån på utsläppsrätter har bedömts i talrika utredningar, som EG-kommissionen, medlemsländerna och andra organisationer har låtit utföra. Prisuppskattningarna på utsläppsrätterna varierar synnerligen mycket i de olika utredningarna.

Kriterierna för den nationella fördelningsplan som sammanhänger med utsläppshandeln har till sina huvudsakliga principer fastställts i direktivet och i de anvisningar som kommissionen har sänt medlemsländerna. De skyldigheter att begränsa utsläppen som ingår i Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning ställer ramar för det totala antal utsläppsrätter som skall fördelas i varje land. Inom ramen för dem kan medlemsstaterna med beaktande av sina specifika drag och från sina egna utgångspunkter utarbeta landsvisa kriterier för fördelningen av utsläppsrätterna. De utgångspunkter som utsläppshandelsdirektivet ställer för fördelningen av utsläppsrätterna är desamma i alla medlemsländer, men till sina detaljer kan de avvika t.o.m. mycket från varandra. Detta ökar osäkerheten för verksamheten inom de företag på utsläppshandelssektorn som omfattas av internationell konkurrens, eftersom avvikelser i de nationella fördelningsgrunderna kan ändra konkurrensställningen mellan företag i samma bransch som är belägna i olika medlemsländer.

4.1.2. Statsekonomiska verkningar

Klimatpolitikens verkningar på statsekonomin uppkommer i och med de åtgärdsval med vilka man eftersträvar att nå Finlands utsläppsmål. Den centrala principen för den nationella klimatstrategin var att försöka nå det finska utsläppsmålet med rent inhemska åtgärder, eftersom man inte visste tillräckligt om EG:s utsläppshandel eller möjligheterna att utnyttja de s.k. Kyoto-mekanismerna vid den tid då strategin utarbetades. De centrala inhemska politikområdena för att uppnå målen är energiskattesystemet, energistöd och normer. I bakgrundsutredningar till klimatstrategin visade det sig att för att målen skall nås förutsätts ansevärda höjningar av energiskatterna och ökningar av statens utgifter för stöd till energisektorn. En dylik politik ökar betydligt statens inkomster, men samtidigt ökar också utgifterna.

I de förhållanden som EG:s utsläppshandel medför finns det inget behov att höja energiskatterna på de sektorer som hör till utsläppshandeln till följd av utsläppsmålen, utan energiskatterna skall granskas ur andra perspektiv. I samband med att den nationella klimatstrategin förnyas blir det aktuellt att fatta beslut om användningen av energiskatter, energiskattestöd och andra energistöd på de sektorer som omfattas av utsläppshandeln. Likaså skall det fattas beslut om de åtgärder som inriktas på utsläppsreducering på de sektorer som står utanför utsläppshandeln. Hur väl EG:s utsläppshandel passar tillsammans med traditionella energipolitiska åtgärder reds som bäst ut i en arbetsgrupp. Ändringarna i energiskattesystemet eller energistödssystemet påverkar naturligtvis statens inkomster och utgifter.

Inledandet av utsläppshandelssystemet och den tillsyn och övriga förvaltningsuppgifter som sammanhänger med detta orsakar staten kostnader. Utsläppsrätterna fördelas åtminstone under utsläppshandelsperioden 2005—2007 gratis till verksamhetsutövarna, vilket gör att staten inte får inkomster av försäljningen av utsläppsrätter.

4.1.3. Samhällsekonomiska verkningar

I samband med beredningen av den nationella klimatstrategin redde man ut utsläppsreduceringens kostnader för samhällsekonomin.

min, energiekonomin, företagen och hushållen. Verkningarna redde ut i två omfattande och av varandra oberoende forskningsprojekt. Resultaten av dem var mycket likartade. Enligt vardera forskningsprojektet förorsakar reduktionen av växthusgasutsläpp kostnader för samhällsekonomin och inverkar försvagande på den samhällsekonomiska utvecklingen. Kostnaderna för att uppnå det utsläppsmål som har ställts för Finland beror dock på vilka klimat- och energipolitiska åtgärder som väljs. I den nationella klimatstrategin granskades i synnerhet kostnadseffekterna av två alternativ gällande det tillförseln. Det eltilförselalternativ som grundar sig på större användning av naturgas konstaterades leda till något större kostnader för hela ekonomin än det eltilförselalternativ där tyngdpunkten läggs på kärnkraft. I praktiken har man framskridit enligt det sist nämnda eltilförselalternativet, eftersom riksdagen år 2002 röstade för ökad användning av kärnkraft och Industrins Kraft Ab vid ingången av 2004 ansökte om byggnadstillstånd för ett femte kärnkraftverk.

EG:s utsläppshandel hörde inte till åtgärdsutbudet i den nationella klimatstrategin, vilket gör att dess samhällsekonomiska kostnadseffektivitet inte bedömdes i samband med att strategin utarbetades. I senare utredningar, när de centrala dragen i EG:s utsläppshandelsdirektiv blev klara, har betydelsen av EG:s utsläppshandel som ett klimatpolitiskt instrument i Finland bedömts t.o.m. i flera undersökningar. År 2003 blev en undersökning klar som Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) och Statens tekniska forskningscentral (VTT) har gjort. I den granskades energibeskattnings ställning i Finland med anknytning till en utsläppshandel som omfattar EG. I undersökningen beaktades de ändringar som skett i samhällsekonomin och energiekonomin verksamhetsbetingelser sedan den nationella klimatstrategin blivit klar. Likaså beaktades de nya åtgärder som under den senaste tiden inriktats på energiförbrukningen och energitillförseln. Sådana är en höjning av energiskatterna, beslutet om mera kärnkraft och de ändringar som har gjorts i byggbestämmelserna för nya byggnader.

I undersökningen kalkylerades först två al-

ternativ, i vilka EG:s utsläppshandel inte tillämpades. Utsläppsmålet nåddes enbart med inhemska åtgärder, såsom energiskatter, stödpolitik och normer. Efter detta kalkylerades flera alternativ där EG:s utsläppshandel tillämpades tillsammans med inhemska åtgärder.

Genom att jämföra kostnaderna för ett förfarande endast med inhemska åtgärder med de kostnader som uppkommer av att både EG:s utsläppshandel och inhemska åtgärder används, kan man utgående från VATT:s och VTT:s undersökning konstatera att med hjälp av utsläppshandeln är det möjligt att minska kostnaderna för utsläppsreduktionen. När de inhemska kostnaderna för utsläppsreduktionen blir höga för de anläggningar som omfattas av utsläppshandeln, lönar det sig att i utsläppshandelssystemet köpa utsläppsrätter där utsläppsreduktionen till sina kostnader är förmånligare. Således utjämnar utsläppshandeln reduceringskostnaderna och är också i sin helhet förmånlig för den finska samhällsekonomin. Den samhällsekonomiska nytta som erhålls av utsläppshandeln minskar när priset på en utsläppsrätt stiger och med de höga priserna på en utsläppsrätt torde det löna sig att i regel vidta utsläppsreduceringsåtgärder inom landet.

De fördelar som erhålls av utsläppshandeln kan enligt VATT:s och VTT:s undersökning minska betydligt eller i värsta fall helt gå förlorade, om man vid planeringen av den nationella fördelningen av utsläppshandeln inte från första början tillräckligt beaktar möjligheterna till och kostnaderna för utsläppsreduktionen samt marknadens karaktär på de olika sektorerna. Detta gäller såväl den ömsesidiga fördelningen mellan utsläppshandelssektorn och de sektorer som står utanför utsläppshandeln som också den interna fördelningen inom utsläppshandelssektorn. Om den nationella fördelningen av utsläppsrätter har utförts kostnadseffektivt, blir såväl den totala produktionen inom samhällsekonomin, sysselsättningen, investeringarna som också hushållens konsumtionsmöjligheter enligt resultaten av undersökningen bättre i förhållandena med EG:s utsläppshandel än i ett sådant alternativ där Finlands utsläppsmål skall nås enbart med inhemska åtgärder.

Kostnaderna för klimatpolitiken beror på

att utsläppen reduceras. Som instrument för utsläppsreduceringen kan EG:s utsläppshandel enligt undersökningarna på vissa villkor vara ett samhällsekonomiskt kostnadseffektivt system.

På basis av samma undersökningar kan det dock också konstateras att utsläppshandelns produktionsmässiga verkningar på de branscher som omfattas av utsläppshandeln varierar tämligen mycket. Det är inte klart att EG:s utsläppshandel blir ett förmånligt system i alla branscher och för alla företag, eftersom utsläppshandeln kan ha större verkningar på kostnaderna i synnerhet för enskilda företag som använder mycket energi än vad som har bedömts i de samhällsekonomiska kalkylerna.

4.1.4. *Verkningar på bränslepriser och energiproduktion*

Utsläppshandeln förbättrar konkurrenskraften för kolsnåla bränslen via priset på en utsläppsrätt. I synnerhet energigiven får bättre konkurrenskraft i förhållande till övriga bränslen. Med priset 20 €/tCO₂ för en utsläppsrätt är ändringens storlek när man jämför med torv ca 7,5 €/MWh, med kol 6,7 €/MWh, med tung brännolja 5,5 €/MWh och med naturgas 4€/MWh. Mest förlorar torv, stenkol och tung brännolja sin konkurrenskraft, eftersom de ger upphov till mest koldioxid per bränsleenergi. Också gasens konkurrenskraft försvagas jämfört med träets (4€/MWh), men dess konkurrenskraft förbättras jämfört med kolens 2,7 €/MWh, jämfört med torvens 3,5 €/MWh och jämfört med oljans 1,5€/MWh.

De ändringar i konkurrensställningarna för de olika bränsleformerna som utsläppshandeln medför leder till att utbudet och efterfrågan på olika bränslen ändras. Som en följd av verksamhetsmekanismerna på bränslemarknaden kan ändringen av konsumentpriserna på bränslen avvika betydligt från varandra enbart som en följd av de direkta prisverkningar som priset på en utsläppsrätt medför. Ändringarna i marknadspriset på bränslen påverkas förutom av priset på en utsläppsrätt också av i synnerhet huruvida bränslet är lokalt, vilken den regionala konkurrenssituationen är och vilka olika åtagan-

den som ingår i leveransavtalen.

När utsläppshandeln inleds, förorsakar den ökande efterfrågan på bränslen med små utsläpp ett prisstegringstryck på dem. Det högre pris som fås på marknaden förbättrar lönsamheten för bränsleproducenterna, men el- och värmeproducenternas produktionskostnader och kostnader för utsläppsreducering stiger. Dessa ändringar i kostnaderna har inte beaktats tillräckligt i de utredningar som gjorts, eftersom uppgifterna om dem inte är offentliga eller de uppgifter som finns tillgängliga är för svaga för att bedömningar skall kunna göras.

De viktigaste inhemska bränslena, torv och energived, lämpar sig väl att användas tillsammans, eftersom användning av enbart trä ofta medför teknologiska problem och dessutom är tillgången på trä instabilare än på torv. I den nationella klimatstrategin konstateras att man försöker behålla torvanvändningen kvantitativt på ungefär nuvarande nivå vid kombinerad produktion av el och värme samt produktion av enbart värme. Samtidigt konstateras dock att torvens relativa andel vid slutet av pågående decennium kommer att vara beroende av den ökande användningen av ett annat inhemskt bränsle, skogsflis. I fråga om användningen av torv vid kondenskraftsproduktionen konstateras att den avgörs enligt spelreglerna på den öppna elmarknaden.

Utgående från de utredningar som gjorts kommer EG:s utsläppshandel att leda till att andelen trä ökar i de anläggningar som använder torv och trä. I synnerhet kommer kombinerad användning av trä och torv att öka, om de nuvarande energiskatterna och energiskattestöden fortfarande gäller också sedan EG:s utsläppshandel har inletts. I en sådan situation kommer de förnybara energikällornas konkurrensställning att bli bättre också rent generellt. Likaså kommer naturgasens konkurrensställning att bli bättre i förhållande till övriga fossila bränslen och torv. I de anläggningar som enbart producerar el kommer torvens ställning att försvagas allt mera ju högre priset på en utsläppsrätt stiger.

Användningen av torv, energived och andra inhemska energikällor tryggar väl energitillgången i alla förhållanden såväl på riksplenet som i de olika regionerna i vårt

land. Utöver detta är produktionen av inhemska bränslen regionalt en viktig näringsgren, vars möjligheter till sysselsättning ofastast är så gott som oersättliga på produktionsorterna och i deras närmaste omgivning. Av de inhemska energikällorna har torven och energiveden i dagens läge den bästa konkurrenskraften och de mest betydande produktionsvolymerna. Deras konkurrenskraft och användningen av dem vid energiproduktionen måste bibehållas också i de förhållanden som utsläppshandel medför så att de fossila bränslena inte kan inskränka möjligheterna att utveckla dem. I fråga om övriga inhemska energikällor måste åtgärderna inriktas så att deras kostnadseffektivitet blir bättre och de med tiden kan konkurrera på marknadsvillkor med övriga energiformer.

Energiproduktionens och bränslenas konkurrensställning i förhållanden med EG:s utsläppshandel beror långt på vad som sker i fråga om övriga energipolitiska åtgärder, såsom energiskattesystemet och energistöden. Ändringsbehoven bedöms i samband med att den nationella klimatstrategin förnyas.

4.2. Verkningar för företagen

4.2.1. Verkningar för företagen inom utsläppshandelssektorn

Utredningarna av EG:s utsläppshandelsverkningar på företagen har gjorts på branschnivå, varvid föremål för granskningen har varit ett genomsnittligt företag i branschen. Utredningar som gäller enskilda företag finns inte allmänt tillgängliga.

De kostnadstryck som utsläppshandeln orsakar de företag som omfattas av den har bedömts i två utredningar som VATT har gjort. I den ena av dem bedömdes kostnaderna av utsläppshandeln branschvis och i den andra utreddes de samhällsekonomiska verkningarna av olika sätt att fördela utsläppsrätterna inom utsläppshandelssektorn. Resultaten beskriver genomsnittliga verkningar på företagen i branschen. Skillnaderna mellan enskilda företag kan vara t.o.m. avsevärda, men de kommer inte fram i materialet på branschnivå. De företag vilkas utsläppsrätter överskrider det faktiska behovet eller vilka har möj-

ligheter att genomföra utsläppsreduceringsåtgärder som är billigare än priset på en utsläppsrätt, kan sälja de utsläpper de fått gratis.

De kostnadstryck som utsläppshandeln förorsakar mättes med hjälp av genomsnittliga kostnader i branscherna och ändringar i gränskostnaderna. Med gränskostnad för en produkt som ett företag har producerat avses kostnaderna för den produkt som företaget har producerat sist, vilken normalt också är den produkt som är dyrast till sina produktionskostnader. Också för denna produkt måste i utsläppshandelsförhållandena fås ett pris på marknaden, som täcker produktens sedvanliga produktionskostnader och de kostnader som behövs för utsläppsrätterna för produktionen, värderat till marknadspriset. Den nationella fördelningen av utsläppsrätter inverkar på företagens genomsnittliga kostnader och lönsamhet. Gränskostnaderna påverkas dock inte av den nationella fördelningen, utan anskaffningen av utsläppsrätter är en kostnadsfaktor för företaget, oberoende av om den skaffas på marknaden eller fås gratis av staten.

De kostnader som företaget förorsakas av anskaffningen av utsläppsrätter beror på antalet rättigheter som skall köpas och på priset per enhet för en utsläppsrätt. Eftersom priset på en utsläppsrätt är okänt och fördelningen av utsläppsrätterna på företag och branscher ännu inte har klarnat varierade man i utredningen antalet av och priset på de utsläppsrätter som skall köpas. Ifall företagen får 95 procent av de utsläppsrätter de behöver gratis av staten och blir tvungna att köpa resterande fem procent på marknaden, stiger massa- och pappersindustrins genomsnittliga kostnader med 0,2 procent om priset på en utsläppsrätt är 5 €/tCO₂. Med priset 20 €/tCO₂ på en utsläppsrätt är den genomsnittliga kostnadsökningen 0,7 procent. I oljeraffineringen är motsvarande variation 0,3—0,4 procent, inom järn- och stålindustrin 0,1—0,3 procent och inom mineralindustrin 0,1—0,2 procent.

I fråga om el- och värmeproduktionen lämpar sig det offentliga statistikmaterialet inte för bedömningar per produktionsteknologi. I de utredningar som gjordes måste man nöja sig med att granska helheten, som täckte separat produktion, överföring och distribution

av el samt kombinerad produktion av el och värme. Kostnadsstrukturerna för den separata produktionen och distributionen av fjärrvärme är däremot tillgängliga i det offentliga statistikmaterialet. De genomsnittliga kostnaderna stiger enligt ovan beskrivna antaganden genom utsläppshandelns verkan med 1,0—2,3 procent vid separat produktion av fjärrvärme. Motsvarande kostnadsstegring blir 0,3—0,7 procent vid separat produktion, överföring och distribution av el samt vid kombinerad produktion av el och värme. Det är klart att när man enbart granskar produktionen blir de kostnader som utsläppshandeln orsakar betydligt högre. Vid separat produktion av el är bränslets andel nästan hälften av produktionskostnaderna i ett nytt stenkolkraftverk. Med priset 20 €/tCO₂ för en utsläppsrätt fördubblas bränslekostnaden så gott som, varvid de genomsnittliga produktionskostnaderna stiger med ca 50 procent.

Den nationella fördelningsplanen för utsläppsrätter inverkar inte på företagens gränskostnader, utan den viktigaste faktorn som inverkar på dem är priset på en utsläppsrätt. Mått med gränskostnaderna stiger oljeraffineringens samt järn- och stålindustrins gränskostnader mest av de processindustribranscher som omfattas av utsläppshandeln. Stegningen i gränskostnaderna är 0,5—2,5 procent beroende på priserna på en utsläppsrätt, vilka var 5—20 €/tCO₂ när bedömningarna gjordes. Inom massa- och pappersindustrin samt framställningen av mineraler är stegningen av gränskostnaderna mindre. Gränskostnaderna för separat produktion av fjärrvärme stiger med 5—20 procent. I separat produktion, överföring och distribution av el samt kombinerad produktion av el och värme är motsvarande stegring av gränskostnaderna 2,7—10,6 procent. Variationerna i gränskostnaderna per produktionsteknologi i elproduktionen är dock synnerligen stora, vilket framgår av en granskning av de genomsnittliga kostnaderna.

De ovan beskrivna ändringarna av kostnaderna uttrycker de kostnadstryck som branscherna i genomsnitt får av anskaffningen av utsläppsrätter. I dem har inte beaktats de kostnader som uppkommer som multiplikatoreffekter av utsläppshandeln, vilka kan vara t.o.m. avsevärt mycket större än de direkta

verkningarna. I sinom tid kan det visa sig att den mest betydande kostnadseffekten av EG:s utsläppshandel såväl för de industriföretag som omfattas av utsläppshandeln som också övriga industri- och serviceföretag samt hushållen blir de kostnadstryck som uppkommer via elpriset. Med de gjorda bedömningarna sammanhänger dock mycket stora osäkerhetsfaktorer.

För den första perioden av EG:s utsläppshandel, åren 2005—2007, kan ett mindre antal utsläppsrätter fördelas på de företag som omfattas av utsläppshandeln än vad deras koldioxidutsläpp enligt prognoserna kommer att vara. Fördelningen av utsläppsreduceringsförpliktelsen mellan företagen, m.a.o. fördelningen av antalet utsläppsrätter till företagen inom utsläppshandelssektorn, har också i detta fall en stor betydelse för företagens kostnader, men på samhällsekonomisk nivå är kostnadsverkningarna obefintliga. Under den andra utsläppshandelsperioden, åren 2008—2012, när reduceringsmålet skärps kännbart kommer också de samhällsekonomiska verkningarna av fördelningen av utsläppsrätter redan att synas i någon mån. I den undersökning som VATT gjort med samhällsekonomiska metoder och som granskar alternativa fördelningsmodeller för utsläppsrätterna hittades inga klara vinnare. En aning bättre än övriga visade sig den alternativa fördelningsmodell för utsläppsrätterna vara, där man särskilt beaktade de industriella processernas obetydliga möjligheter att reducera utsläpp liksom också synpunkter som gäller industrins energiproduktion.

4.2.2. Verkningar på el- och värmepriset

Det har bedömts att utsläppshandeln har en betydande effekt på elpriset på den öppna elmarknaden, där bildandet av elpriset centralt grundar sig på produktionens gränskostnader. Elmarknaden i Norden är det bäst fungerande exemplet på en sådan marknad inom EG-området. I praktiken finns det ännu inga erfarenheter av utsläppshandelns verkan på verksamheten på elmarknaden, vilket gör att uppskattningarna av marknadens reaktioner på utsläppshandeln långt baserar sig på förhandsynner om eventuella verkningar. Till

följd av detta sammanhänger betydande osäkerhetsfaktorer med bedömningarna av verkningarna.

EG:s utsläppshandels inverkan på elpriset i Finland bedömdes i två utredningar, där den grundläggande principen var bildandet av ett börspris på el som baserar sig på gränskostnaderna. Den ena utredningen gjordes av Electrowatt-Ekono Oy och den andra av VTT. I utredningarna i fråga avvek utgångspunkterna, i synnerhet efterfrågan i Norden, något från varandra, vilket huvudsakligen också förklarar skillnaderna i resultaten.

Enligt båda utredningarna är produktionen av kolkondenskraft oftast den produktionsform på basis av vilken börspriset på el fastställs på den nordiska elmarknaden. Ju större efterfrågan på el är, desto oftare utgör produktionskostnaderna för kolkondenskraft inom den närmaste framtiden grund för börspriset på el. Till de centralaste principerna för de utredningar som gjorts hörde att priset på en utsläppsrätt i sin helhet överförs på elpriset. I den utredning som Electrowatt-Ekono Oy gjorde stiger elpriset i utsläppshandelsförhållandena med priset 5 € för en utsläppsrätt till ca 4 €/MWh, med priset 10 € till ca 8 €/MWh och med priset 20 € till ca 16 €/MWh. Följaktligen har kostnaderna för utsläppshandeln stor effekt när de överförs till konsumentpriserna på el. Uppvärmningskostnaderna för ett egnahemshus med elvärme (direkt eluppvärmning) stiger med priset 5 € per utsläppsrätt med ca 5 procent per år och med priset 20 € per utsläppsrätt med drygt en femtedel. I fråga om industrins inköpta el är den relativa prisstegringen avsevärt mycket större. De som gjort utredningen betonar att prisseffekten av en utsläppsrätt är mycket känslig för antaganden om elförbrukningen i Norden. Ifall efterfrågan sjunker redan med ett par procent, lindrar detta effekten med en tredjedel.

I den utredning som VTT gjort är principerna huvudsakligen desamma som i Electrowatt-Ekono Oy:s utredning. Uppskattningen av elförbrukningen i Norden är dock lägre, vilket gör att prisstegringen på el på den nordiska elmarknaden blir lägre i VTT:s utredning än i Electrowatt-Ekono Oy:s. Enligt VTT:s utredning stiger börspriset på el med 5–7 €/MWh, om priset på en utsläpps-

rätt är 20 €/tCO₂. Med priset 10 €/tCO₂ för en utsläppsrätt blir prisstegringen på el uppskattningsvis hälften av detta. VTT:s uppskattning av prisstegringen på el utgör bara 30–40 procent av Electrowatt-Ekono Oy:s uppskattning.

Den mekanism som bildar elpriset i utsläppshandelsförhållandena är ännu oklar. Det är inte säkert att priset på en utsläppsrätt i sin helhet kommer att överföras på elpriset. Producenterna kan betrakta i synnerhet de utsläppsrätter de fått gratis av staten delvis som ett slags ”mjuka” värdepapper, som inte i alla konkurrenslägen värdesätts till fullt marknadspris.

Även om man ännu inte känner till alla kopplingar mellan utsläppshandeln och börspriset på el, verkar det uppenbart att utsläppshandeln kommer att ha en stor effekt på elmarknaden i framtiden.

Endast en del av den el som förbrukas i Finland har skaffats via elbörsen. En betydande del av leveranserna baserar sig på långfristigare avtal, varvid fluktuationerna i börspriset på el inte omedelbart inverkar på konsumentpriset. Dessutom kan man skydda sig mot sporadiska fluktuationer i elpriset med olika förfaranden på elmarknaden. Trenden i utvecklingen inom börspriset på el är dock en betydande faktor bakom utvecklingen av konsumentpriserna och i fortsättningen har utsläppshandeln en egen andel i denna utveckling.

Uppskattningarna av tilläggskostnaderna för produktionen av fjärrvärme grundar sig på antaganden om priset på en utsläppsrätt och de utsläppsrätter som fås av staten. Ifall fjärrvärmeproducenterna får 95 procent av de utsläppsrätter de behöver gratis av staten, stiger konsumentpriset på fjärrvärme som producerats med torv, enligt den utredning som Electrowatt-Ekono Oy har gjort, i genomsnitt med endast en procent när priset på en utsläppsrätt är så pass högt som 20 €/tCO₂. Priset på fjärrvärme som producerats med andra bränslen stiger mindre än detta. I uppskattningen av effekterna utgår man ifrån att fjärrvärmeproducenterna endast överför de verkliga tilläggskostnaderna på sina priser. I exempelkalkylen har som tilläggskostnad beaktats de inköp av extra utsläppsrätter som behövs (5 %). Värmeproducenterna förväntas

inte utnyttja sin dominerande ställning på marknaden för att på fjärrvärmepriset också överföra värdet av de utsläppsrätter som de har erhållit gratis. Exempelkalkylen innehåller inte alla kostnader som förorsakas av att bränslemarknaden anpassar sig till det nya läget.

Utsläppshandelns direkta verkan på kostnaderna för den som eldar med olja kommer via raffinaderiernas utsläppsbegränsning. Kostnadsökningen är minimal, om utsläppsrätterna till största delen fördelas gratis till raffinaderierna.

Den mest betydande verkan av utsläppshandeln på uppvärmningskostnaderna gäller byggnader med eluppvärmning. Ovan har de osäkerhetsfaktorer som sammanhänger med bildandet av elpriset konstaterats, men det verkar klart att eluppvärmningens konkurrensställning försvagas i förhållande till övriga uppvärmningsformers.

4.2.3. *Företagens kostnader för att höra till utsläppshandelssystemet*

Utsläppshandelssystemet orsakar företaget och övriga aktörer som hör till tillämpningsområdet för lagen olika kostnader. Verksamhetsutövarna bör ansöka om tillstånd för utsläpp av växthusgaser och för detta göra upp en plan för övervakning av utsläppen samt organisera övervakningen och kontrollen av utsläppen från de anläggningar som hör till lagens tillämpningsområde. En tillförlitlig övervakning och kontroll av utsläppen medför årliga kostnader för verksamhetsutövarna. En verksamhetsutövarare skall till handels- och industriministeriet lämna in uppgifter för att förslaget till nationell fördelningsplan skall kunna göras upp samt inför varje utsläppshandelsperiod ansöka om utsläppsrätter. Verksamhetsutövarna orsakas kostnader av att de producerar dessa uppgifter. Också handeln med utsläppsrätter medför kostnader. Kostnadsnivån påverkas centralt av hur aktivt en verksamhetsutövarare agerar på utsläppsrättsmarknaden.

Utsläppshandelsmyndigheten kan ta ut avgifter för behandlingen av ett tillstånd, en anmälan eller ett annat ärende. Registerföretagen har för avsikt att ta ut avgifter för sköt-

seln av kontona. Ovan nämnda avgifter fastslås enligt lagen om grunderna för avgifter till staten.

4.3. **Verkningar i fråga om organisation och personal**

Verkställandet av lagen om utsläppshandel förutsätter nya myndighetsåtgärder. Den allmänna styrningen av och tillsynen över lagen om utsläppshandel skall ankomma på handels- och industriministeriet. Handels- och industriministeriet skall svara för beredningen av förslaget till nationell fördelningsplan och besluten om beviljande av utsläppsrätter. De behov att utöka personresurserna och utredningsmedlen som verkställandet av utsläppshandeln förutsätter torde kunna skötas med interna arrangemang.

Beviljandet av tillstånd för utsläpp av växthusgaser enligt lagen om utsläppshandel, grundandet och upprätthållandet av det nationella register som bokför utsläppsrätterna, den årliga registreringen av utsläppsrätter, godkännande av kontrollörerna och tillsynen över förpliktelserna enligt lagen skall enligt den föreslagna lagen ankomma på Energimarknadsverket som är verksamt som utsläppshandelsmyndighet. Uppgifterna är nya, vilket gör att skötseln av dem förutsätter en ökning av personresurserna och de anslag som behövs för att registret skall kunna grundas och upprätthållas. Energimarknadsverkets bestående behov av personresurser med anknytning till verkställandet av utsläppshandeln är fyra årsverken, vilket innebär en ökning på två årsverken till de nuvarande resurserna. Sedan lagen om utsläppshandel har trätt i kraft behöver alla anläggningar som hör till lagens tillämpningsområde ett utsläppstillstånd. Därmed är Energimarknadsverkets behov år 2004 en arbetsinsats som motsvarar fyra årsverken utöver de redan nämnda fyra.

Ändring i utsläppshandelsmyndighetens beslut och i ett beslut som kontrollören fattat i ett rättelseförfarande söks genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Ändring i ett beslut om beviljande av utsläppsrätter och i ett beslut om beviljande av utsläppsrätter till en ny deltagare söks genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Det bedöms att be-

handlingen av besvären inte kommer att förutsätta en ökning av personresurserna vid förvaltningsdomstolarna.

4.4. Miljökonsekvenser

För den nationella klimatstrategin gjordes en separat miljökonsekvensbedömning. I samband med detta granskades verkningarna av klimatstrategins åtgärdshelheter på partikelutsläpp, försurande utsläpp, utsläpp som påverkar ozonbildningen i den nedre atmosfären, naturens mångfald, eutrofieringen, hälsan, levnadsförhållandena, trivselen och utnyttjandet av naturresurserna. Utgångspunkten för klimatstrategin och den miljökonsekvensbedömning som gjordes för den var att strategin grundas på inhemska åtgärder.

Med verkställandet av utsläppshandelsdirektivet inom EG och i synnerhet med priset på utsläppsrätter sammanhänger i detta skede osäkerhetsmoment, som försvårar bedömningen av var reduceringarna av koldioxidutsläppen kommer att göras inom EG:s område. Till följd av detta är det svårt att på förhand bedöma utsläppshandelssystemets verkningar på utvecklingen såväl av koldioxidutsläpp som andra bl.a. försurande utsläpp i Finland. De verksamhetsutövare som är verksamma här i landet kan skaffa sig utsläppsrätter på marknaden som omfattar EG, vilket gör att koldioxidutsläppen i Finland kan öka över det totala antal utsläppsrätter som beviljats nationellt.

Verkningarna av koldioxidutsläppen är inte lokala eller regionala, vilket gör att det med tanke på miljökonsekvenserna inte spelar någon roll var utsläppen minskas. De utsläpp av koldioxid som utsläppshandeln gäller är på grund av förbränningsprocesserna också förbundna med andra utsläpp. Volymen av dessa beror på de bränslen som används samt på förbrännings- och utsläppsminskningstekniken.

Finland har via det nationella genomförandet av direktivet om nationella utsläppstak för vissa luftföroreningar (2001/81/EG) och LCP-direktivet om stora förbränningsanläggningar (2001/80/EG) förbundit sig att minska sina utsläpp av bl.a. svavel och kväveoxider (SRF 1017/2002, statsrådets beslut 26.9.2002

och 20.11.2003). Om utsläppshandeln leder till att det blir förmånligt att öka energiproduktionen särskilt med användning av kol, kan utsläppen av svavel och kväveoxider öka. Om dessa utsläpp på grund av utsläppshandeln ökar betydligt, eller minskar långsammare än planerat, bör politiska åtgärder övervägas för att undvika de potentiella indirekta skadliga verkningarna av utsläppshandeln.

Enligt de kalkyler som går ut på att aktörerna i energiproduktionssektorn köper upp fler utsläppsrätter och att förbrukningen av bränslen då blir större än i de basfall som avses i klimatstrategin och den nationella initialfördelningen inom utsläppshandeln, har de undersökta lösningarna i fråga om energiproduktionen knappast några verkningar t.ex. på de primära utsläppen av mikropartiklar (PM_{2.5}). I fråga om svavelutsläppen visar kalkylerna att Finland enligt alla scenarier som behandlats kan uppfylla sina nuvarande internationella förpliktelser vad gäller utsläpp av svaveldioxid.

De nuvarande internationella förpliktelserna i fråga om kväveoxider innebär större begränsningar än förpliktelserna i fråga om svaveldioxid. I basfallen kan Finland uppfylla sina förpliktelser. Men våra möjligheter att förbinda oss till striktare NO_x-gränser än de nuvarande är i ljuset av kalkylerna begränsade, och i extrema fall föreligger risk för att utsläppstaken i fråga om NO_x överskrids. Dessutom kan det ligga i Finlands intresse att alltså minska särskilt den belastning som fjärrtransporterade föroreningar orsakar på markgrunden och småvattnen, som är känsliga för försurning. Man räknar med att den kritiska belastningsgränsen alltså överskrids i de känsligaste områdena i sydvästra Finland, i närheten av östgränsen och i Lappland.

I denna granskning har man ännu inte övervägt att de utsläppsrätter som nu fördelas skall gälla endast perioden 2005–2007. Ett separat beslut kommer att fattas om fördelningen av utsläppsrätterna för den åtagandeperiod som Kyotoprotokollet anger. Vad övriga utsläpp till luft beträffar träder utsläppstaken i kraft år 2010. Därigenom är det möjligt att samtidigt undersöka hur koldioxidutsläppen utvecklats och hur de övriga förplik-

telserna i fråga om minskning av utsläpp till luft har fullgjorts i samband med beslutet om fördelningen av utsläppsrätter för åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet, 2008-2012.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsorgan

Handels- och industriministeriet tillsatte den 27 mars 2003 en arbetsgrupp (arbetsgruppen för utsläppshandelslagen) som fick till uppgift att utarbeta ett förslag till lag om utsläppshandel med formen av en regeringsproposition och till förordning av statsrådet med anknytning till den. Lagförslaget skulle innehålla de bestämmelser som förutsätts för att utsläppshandelsdirektivet skall kunna införas samt bestämmelser om tillsyn, myndigheternas rättigheter och skyldigheter, ändringssökande samt påföljder. I arbetsgruppens uppdrag ingick inte att utarbeta en nationell fördelningsplan för utsläppsrätter i enlighet med artikel 9 i utsläppshandelsdirektivet. De bestämmelser i förslaget vilka gäller fördelningskriterier för utsläppsrätter som skall användas i den nationella planen om fördelning av utsläppsrätter bereddes huvudsakligen i en annan arbetsgrupp som refereras nedan.

Handels- och industriministeriet tillsatte också den 27 mars 2003 en arbetsgrupp (kriteriearbetsgruppen) som fick till uppgift att utarbeta ett förslag till fördelningskriterier för utsläppsrätter vilka skall användas i den nationella fördelningsplanen och gäller sektor- och anläggningsvis samt nya deltagare. Förslaget till fördelningskriterier ingår i 3 kap. i regeringspropositionen. Fördelningskriterierna baserar sig på kriteriearbetsgruppens arbete och delvis också på annat beredningsarbete. Dessutom skulle arbetsgruppen utarbeta ett förslag till hur de uppgifter som behövs i kalkyleringsmetoderna skall definieras. I arbetsgruppens uppdrag ingick däremot inte att dra upp klimatpolitiska riktlinjer, såsom frågor som anknyter till det totala antalet utsläppsrätter som skall fördelas.

Ledningen av beredningen av den nationella fördelningsplanen för utsläppsrätter liksom också behandlingen av fördelningsplanen innan ärendet godkänns i statsrådet har getts en klimat- och energipolitisk ministerarbets-

grupp i enlighet med det principbeslut som statsrådet fattade i januari 2003 om organiserandet av myndighetsåtgärder inom klimatpolitiken. Statsminister Anneli Jäätteenmäkis regering, som utnämndes efter riksdagsvalet i mars 2003, tillsatte ovan nämnda ministerarbetsgrupp i maj 2003. Utöver ovan nämnda uppgifter bereder ministerarbetsgruppen klimatstrategin som på grund av utsläppshandelsdirektivet måste förnyas.

Till ordförande i ministerarbetsgruppen förordnades handels- och industriministern och till medlemmar miljöministern, finansministern, kommunikationsministern samt jord- och skogsbruksministern.

Ministerarbetsgruppen utnämnde en tjänstemannaarbetsgrupp (ett nätverk) för att assistera den. Ordföranden för denna arbetsgrupp kommer från handels- och industriministeriet och i den ingår representanter för kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, utrikesministeriet, finansministeriet samt miljöministeriet. Sedan statsminister Matti Vanhanens regering tillträtt i juni 2003 fortsatte ovan nämnda ministerarbetsgrupp och assisterande tjänstemannaarbetsgrupp i samma sammansättning med beredningen av ärendena.

5.2. Remissutlåtanden

Utkastet till regeringsproposition gick på remiss till utrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, arbetsministeriet och miljöministeriet. Utlåtanden begärdes också av följande ämbetsverk och inrättningar: Energimarknadsverket, Konkurrensverket, Konsumentverket, Finansinspektionen, Finlands miljöcentral, Statistikcentralen, Statens tekniska forskningscentral VTT och Statens ekonomiska forskningscentral VATT. Utlåtanden begärdes också av Högsta förvaltningsdomstolen samt Helsingfors och Åbo förvaltningsdomstolar.

Vidare begärdes utlåtanden också av följande parter: Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund rf, Energibranschens Centralförbund FINERGY rf, Finlands Fjärrvärme rf, Olje- och Gasbranschens Centralförbund rf, Skogsindustrin rf, Jord- och skogsbruksproducenternas Centralförbund MTK, Servi-

carbetsgivarna, Byggnadsindustrin, Elenergiförbundet SENER rf, Teknologiindustrin rf, Torvindustriförbundet, Fastighetsförbundet, Finlands Kommunförbund, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf, Finlands naturskyddsförbund rf, Natur och Miljö rf och Finlands WWF rf.

Dessutom sände följande parter på eget initiativ in sina utlåtanden till handels- och industriministeriet: Norra Österbottens Förbund, Ingenjörsförbundet rf, Konsumtions- och specialvaruindustrin rf, Tekniikan Akaateemisten Liitto TEK, E.ON Finland Abp, Finnsementti Oy, Graninge Kainuu Oy, KSS Energia y, Kuopion Energia, Kymin Voima Oy, Kymppivoima Tuotanto Oy, LCA Engineering Oy, MReal Oyj, Oy Metsä-Botnia Ab, Pohjolan Voima Oy, Rautaruukki Oyj, Stora Enso Oyj och Vasa Elektriska Ab.

Utlåtande bads separat på utkastet till nationell fördelningsplan. Utkastet till fördelningsplan innehöll principer och beräkningsscheman med anknytning till utsläppsrätterna under utsläppshandelsperioden 2005—2007 samt fördelningsprinciper för perioden 2008—2012. Flera remissgivare har uttalat sig om fördelningskriterierna för fördelningsplanen både i ett särskilt utlåtande om denna och i det utlåtande som gäller förslaget till lag om utsläppshandel.

Allmänna synpunkter som ingick i utlåtandena

En majoritet av remissgivarna hade inget att anmärka på de föreslagna lagstiftningslösningarna. Påpekandena i dessa utlåtanden inriktar sig snarare på de ekonomiska verkningar av utsläppshandelssystemet som har uppskattats i propositionsutkastet samt på de problem som föranleds av de brådskande berednings- och verkställighetstidtabellerna. Eftersom utsläppshandelssystemet är ett nytt styrmedel för verksamheten både på Europeiska unionens och i synnerhet på nationell nivå, är det ytterst svårt att förutsäga verkningarna av systemet, vilket också många remissgivare har konstaterat. Flera remissgivare har också kritiserat den brådskan som sammanhänger med beredningen av den föreslagna lagstiftningen, vilken har konstaterats bero på den tidtabell som utsläppshan-

delsdirektivet ställer för beredningen av den nationella lagstiftningen. I synnerhet verksamhetsutövarnas representanter har kritiserat verkställighetstidtabellerna.

Många remissgivare förhåller sig reserverat till att utsläppshandeln skall inledas vid ingången av år 2005. I dessa utlåtanden föreslås att om när utsläppshandeln inleds skall föreskrivas separat genom en förordning, när man har försäkrat sig om att också övriga medlemsstater i unionen (både de nuvarande och största delen av de nya medlemsstaterna) verkställer utsläppshandelssystemet inom den tidtabell som föreskrivs i utsläppshandelsdirektivet. Säkerhet om att verksamhetsutövarna har beviljats tillstånd för utsläpp av växthusgaser och att de har beviljats utsläppsrätter inom den tid som förutsätts i direktivet ansågs som ett villkor för att utsläppshandelssystemet skall kunna träda i kraft. Dessutom föreslogs det i flera av dessa utlåtanden att de osäkerheter som från annan lagstiftning, t.ex. beskattnings- och bokföringslagstiftningen, återspeglar sig på utsläppshandelssystemet reds ut både på internationell och nationell nivå innan systemet inleds.

En del remissgivare har föreslagit att lagen om utsläppshandel skall antas som en temporär lag till följd av de svårigheter som anknyter till förutsägandet av utsläppshandelssystemets verkningar. Av detta skäl föreslås det, avvikande från det propositionsutkast som gick på remiss, att om fördelningsprinciperna för utsläppsrätter under utsläppsperioden 2008—2012 inte skall föreskrivas i propositionen. Av samma skäl föreslås det inte heller att det skall föreskrivas om fördelningsmetoden för utsläppsrätter under perioden 2005—2008. De parter som representerade de verksamhetsutövare som omfattas av utsläppshandeln ansåg det viktigt att i lagen föreskrivs att fördelningen av utsläppsrätter för perioden 2008—2012 inte kostar något.

Flera representanter för verksamhetsutövarna ansåg den bestämmelsen problematisk enligt vilken bestående urdrifttagning av en anläggning leder till att anläggningens utsläppstillstånd återtas och att verksamhetsutövaren som en följd av detta inte längre skall få utsläppsrätter som skall registreras årligen på sitt konto i registret. Det föreslogs att be-

stämmelsen skall slopas, återtagandet flyttas till ingången av följande utsläppshandelsperiod och att bestående urdrifttagning skall definieras noggrant i lagen.

Några remissgivare anser att propositionen påverkar verksamhetsutövarnas verksamhetsbetingelser och egendomsskydd på ett sätt som förutsätter att förslaget behandlas i den ordning som gäller för stiftandet av en grundlag.

Några remissgivare har konstaterat att med de fördelningskriterier för utsläppsrätter vilka ingår i förslaget sammanhänger möjligheter till olika tolkningar och inexaktheter. Av dessa skäl och eftersom den beredning som anknyter till fördelningskriterierna har fortgått efter remissomgången, har de fördelningskriterier som ingår i förslaget justerats

och preciserats.

De förslag till lagändringar som ingår i propositionen

Till de förslag i propositionen som gäller ändring av miljöskyddslagen och lagen om Energimarknadsverket förhåller sig remissgivarna i regel positivt. Några remissgivare anser att i samband med detta bör miljöskyddslagen ändras på det sätt som utsläppshandelsdirektivet tillåter också så att det styrmedel för reducering av koldioxidutsläpp som uppkommer genom införandet av utsläppshandeln samtidigt gör det onödigt att reglera nämnda utsläpp genom miljöskyddslagen. En del remissgivare har å andra sidan också ansett att det utsläppsstyrmedel som ingår i miljöskyddslagen är nödvändigt.

DETALJMOTIVERING

1. Motiveringar till lagförslagen

1.1. Lag om utsläppshandel

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §: *Lagens syfte.* Syftet med lagen om utsläppshandel är att i enlighet med utsläppshandelsdirektivet främja en reduktion av utsläppen av växthusgaser kostnadseffektivt och ekonomiskt inom Europeiska gemenskapens territorium. Tanken är att utsläppen skall minskas där detta är billigast. Miljömålet för utsläppshandeln är att minska växthusgasutsläppen. Därför är den utsläppskvot som skall ställas för utsläppshandelssektorn, dvs. de utsläppsrätter som totalt skall beviljas verksamhetsutövarna, mindre än det uppskattade behovet utan skyldigheter att begränsa utsläppen. Det totala antalet utsläppsrätter inom utsläppshandelssektorn fördelas på anläggningsvisa kvoter genom att verksamhetsutövarna anläggningsvis beviljas ett antal utsläppsrätter som på förhand har fastställts för varje utsläppshandelsperiod. Verksamhetsutövaren skall årligen överlämna utsläppsrätter som motsvarar utsläppsmängden under föregående år. För att uppfylla sina åtaganden kan en verksamhetsutövare t.ex. minska sina utsläpp genom att öka energieffektiviteten, använda bränslen som innehåller mindre kol eller sänka anläggningens kapacitetsutnyttjande. Alternativt kan verksamhetsutövaren köpa utsläppsrätter av andra verksamhetsutövare eller på marknaden. Priset på utsläppsrätter fastställs enligt efterfrågan och utbud på marknaden. Detta påverkas centralt av hur mycket utsläppsrätter som fördelas i de olika EU-länderna.

För de verksamhetsutövare vilkas åtgärder för utsläppsreduktion är billigare än i genomsnitt lönar det sig att genomföra reduceringsåtgärder och sälja de överblivna utsläppsrätterna till de verksamhetsutövare vilkas reduceringsåtgärder är dyrare än i genomsnitt. Utsläppen skall således minskas där detta är kostnadseffektivast. Finlands åtagande att begränsa växthusgaserna enligt

Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning samt bestämmelserna i utsläppshandelsdirektivet ställer ramar för hur mycket utsläppsrätter som kan fördelas på hela utsläppshandelssektorn och på enskilda anläggningar.

De ekonomiska verkningarna av utsläppshandeln för Finland, för olika aktörer eller en enskild verksamhetsutövare beror i första hand på hur stränga skyldigheterna att begränsa utsläppen är och på priset på en utsläppsrätt. Utsläppshandeln har också verkningar på priset på el och bränsle samt på företagets konkurrensställning.

Genom denna lag verkställs utsläppshandelsdirektivet i Finland. Gemenskapens utsläppshandelssystem skall täcka alla nuvarande och nya EU-medlemsstater samt eventuellt de stater som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Genom den föreslagna bestämmelsen verkställs artikel 1 i utsläppshandelsdirektivet.

2 §: *Tillämpningsområde.* Lagen skall tillämpas på koldioxidutsläpp från de verksamheter om vilka föreskrivs i bilaga I till utsläppshandelsdirektivet. Om utsläppshandelsdirektivet ändras senare så att det gäller också andra än de verksamheter som räknas upp i bilaga I eller andra växthusgasutsläpp, bör tillämpningsområdet för lagen och övriga bestämmelser ändras på motsvarande sätt. Förteckningen i bilaga I till utsläppshandelsdirektivet motsvarar delvis bilaga I till IPPC-direktivet (96/61/EG) som gäller tillämpningsområdet. I utsläppshandelsdirektivet har dock en del av de anläggningar som hör till IPPC-direktivets tillämpningsområde lämnats utanför utsläppshandelssystemet och den nedre gränsen för den tillförda effekten för förbränningsanläggningar är 20 megawatt i stället för 50 megawatt.

Enligt 1 mom. 1 punkten underpunkt a skall lagen tillämpas på förbränningsanläggningar med en tillförd effekt på mer än 20 megawatt (MW). Med tillförd effekt avses i denna lag förbränningsanläggningens märkvärde, det som i vardagsspråket kallas skyltvärde. Formuleringen motsvarar formuleringen i utsläppshandelsdirektivet

och har valts av den anledningen att på basis av den kan de förbränningsanläggningar som omfattats av lagen definieras med ett begrepp. Definitionen avviker till sin formulering från definieringen av storlekskategorin enligt miljöskyddsförordningen (169/2000).

Förbränningsanläggningar enligt 1 mom. 1 punkten underpunkt a är kondenskraftverk som producerar el, kraftverk för kombinerad produktion av el och värme och värmepannor som enbart producerar värme eller ånga för värmedistributionssystem. Lagen skall också tillämpas på förbränningsanläggningar som producerar värme eller ånga för industrins produktionsprocesser och förbränningsanläggningar som producerar värme eller ånga för en produktionsprocess och dessutom el. Även gasturbiner och reservkraftverk som drivs med bränsle skall omfattas av lagen.

Förbränningsanläggningar enligt 1 mom. 1 punkten underpunkt a skall däremot inte vara industriella processer eller delar av en process, där utsläppen förorsakas av processbränslen eller användning av bränslen som är nära kopplade till processen. Nämda industriella processer skall höra till lagens tillämpningsområde endast ifall de ingår i 1 mom. 1 punkten underpunkterna b eller c eller punkterna 2—4. Exempel på förbränningsanläggningar, som inte hör till 1 mom. 1 punkten underpunkt a, är bl.a. reaktorer och brännare som hör till livsmedelsindustrin och den lehmiska industrins processer.

Lagen skall inte heller tillämpas på förbränningsanläggningar vilkas huvudsakliga syfte är att förbränna farligt avfall eller kommunalt avfall, trots att den värmeenergi som uppkommer vid förbränningen utnyttjas. Däremot skall lagen tillämpas på sådana förbränningsanläggningar, där avfall används som ordinarie bränsle eller tilläggsbränsle och vilkas huvudsakliga syfte är att producera energi. Definitionen motsvarar den definition som i förordningen om avfallsförbränning (362/2003) ges på en samförbränningsanläggning. Dylika förbränningsanläggningar är bl.a. vanliga kraftverk, där avfall används som bränsle. Det att avfall används för energiproduktion utesluter således inte förbränningsanläggningen från lagens tillämpningsområde.

De verksamheter som nämns i 1 mom. 1

punkten underpunkt b och c samt punkterna 2—4 motsvarar verksamheterna i bilaga I till utsläppshandelsdirektivet. De verksamheter som räknas upp i utsläppshandelsdirektivet motsvarar igen de områden för industriell verksamhet som räknas upp i bilaga I till IPPC-direktivet och som har motsvarande benämning. Det bör dock observeras att utsläppshandelsdirektivet täcker endast en del av de industriella kategorierna i IPPC-direktivet och att t.ex. av de anläggningar som ingår i IPPC-direktivet kategorier produktion och bearbetning av metaller samt mineralindustri har endast en del förtecknats i bilaga I till utsläppshandelsdirektivet.

Till den del som någon industriell verksamhet på basis av 1 mom. 1 punkten underpunkterna b eller c eller punkterna 2—4 hör till lagens tillämpningsområde, hör till den också på basis av tillämpningen av definitionen av anläggning i 5 § punkt 5 också de verksamheter som tekniskt och funktionellt är nära förknippade med ifrågavarande industriella verksamhet och vilka eventuellt påverkar utsläppen.

Enligt 2 mom. skall lagen inte tillämpas på en anläggning eller en del av en sådan, vars huvudsakliga syfte är att undersöka, utveckla och prova nya produkter eller metoder. Dylika anläggningar kan finnas hos dem som utvecklar och tillverkar anordningar och apparater. Anläggningar som utnyttjar ny teknik skall höra till lagens tillämpningsområde. Verksamhetsutövaren skall vid behov lägga fram en utredning av att det huvudsakliga syftet med anläggningen är att undersöka, utveckla eller prova nya produkter eller metoder. Alla driftssituationer i anläggningar som hör till lagens tillämpningsområde skall omfattas av lagen och utsläppshandelssystemet.

De föreslagna bestämmelserna motsvarar 1 punkten och förteckningen över verksamheter i bilaga I till utsläppshandelsdirektivet.

3 §. *Sammanräkning av kapaciteten.* En verksamhetsutövare kan i samma anläggning eller på samma förläggingsplats idka flera verksamheter som räknas in under samma punkt som avses i 2 § 1 mom. och som är av samma art, och vilka inte ensamma överskrider den uppställda kapacitetsgränsen. Enligt 1 mom. sammanräknas dylika kapaciteter för samma verksamhetsutövares verksamheter

av samma art. Om kapacitetsgränsen överskrids efter sammanräkningen, omfattas verksamheterna av lagens tillämpningsområde. En tilläggsförutsättning är att verksamheten utövas av samma verksamhetsutövare. Om t.ex. samma verksamhetsutövare har en förbränningsanläggning på 10 och en på 15 megawatt på samma förläggningsplats, hör dessa i enlighet med 1 mom. till lagens tillämpningsområde. Om däremot förbränningsanläggningarna har olika verksamhetsutövare, hör ingendera av dem till lagens tillämpningsområde. Den föreslagna bestämmelsen i 1 mom. motsvarar 2 punkten i bilaga I.

På basis av den sammanräkning som avses i 1 mom. kan en verksamhet höra till tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel när lagen träder i kraft. Det kan dock ske ett byte av verksamhetsutövare i fråga om någon verksamhet så att denna verksamhet enligt 1 mom. inte längre skulle höra till lagens tillämpningsområde. För byte av verksamhetsutövare förutsätts att det faktiska bestämmande inflytandet över anläggningens verksamhet övergår. Med tanke på att utsläppshandelssystemet skall fungera skall det i 2 mom. föreskrivas att byte av verksamhetsutövare under en utsläppshandelsperiod och beslutsfattandet om detta inte medför att verksamheten dras bort från lagens tillämpningsområde och samtidigt från utsläppshandelssystemet före nästa utsläppshandelsperiod. Den nya verksamhetsutövaren skall svara för de åtaganden som anknyter till utsläppshandeln i fråga om den verksamhet som övergått på denne i enlighet med bestämmelserna i 6 §.

4 §. *Tillämpningen av lagen på anläggningar som anslutits till ett fjärrvärmenät.* Till samma fjärrvärmenätverk kan förbränningsanläggningar med tillförda effekter både över och under 20 megawatt vara kopplade. Om förbränningsanläggningarna inte är belägna på samma förläggningsplats, anses de som separata anläggningar. Härvid står förbränningsanläggningar med en tillförd effekt på högst 20 megawatt utanför tillämpningsområdet för utsläppshandelslagen. Risken är att verksamhetsutövarna mera än i dagens läge övergår till att använda små anläggningar som inte hör till utsläppshandels-

systemet och som är kopplade till samma fjärrvärmenät, i stället för de anläggningar för kombinerad produktion av el och värme som har mindre specifika utsläpp. Det att de små anläggningarna står utanför utsläppshandelssystemet kan således styra utsläppen utanför utsläppshandelssektorn och samtidigt öka de totala utsläppen från el- och värmeproduktionen.

Enligt 1 mom. skall koldioxidutsläppen från alla anläggningar som producerar värme till samma fjärrvärmenät höra till lagens tillämpningsområde, om t.o.m. bara en anläggning tillförda effekt överskrider 20 megawatt och den producerar värme huvudsakligen för att levereras till fjärrvärmenätet. På uträknandet av den tillförda effekten för en anläggning tillämpas bestämmelsen i 3 § 1 mom. som gäller sammanräkning av kapaciteten. Huvudsyftet med små anläggningar som tas med i utsläppshandelssystemet bör vara att producera värme för fjärrvärmenätet. Därmed tas en förbränningsanläggning på högst 20 MW, vars huvudsakliga syfte är t.ex. att producera värme för en industriell process som inte hör till utsläppshandelssystemet och som i obetydlig mån levererar värme till fjärrvärmenätet, inte med i lagens tillämpningsområde.

Med bestämmelsen skall den i artikel 24.1 utsläppshandelsdirektivet föreskrivna möjligheten att tillämpa utsläppshandelssystemet med början år 2005 på anläggningar vilkas kapacitet underskrider de gränser som ställs i bilaga I till direktivet. Inbegripandet av dylika anläggningar i utsläppshandelssystemet förutsätter godkännande av kommissionen.

Enligt 2 mom. skall de anläggningar som avses i 1 mom. och som har kopplats till fjärrvärmenätet inbegripas i förslaget till nationell fördelningsplan, och om godkännande av kommissionen skall ansökas i samband med att fördelningsplanen anmäls. Enligt det meddelande som kommissionen med stöd av artikel 9 i utsläppshandelsdirektivet har gett om riktlinjer för tillämpningen av kriterierna för den nationella fördelningsplanen (KOM(2003) 830 slutlig) skall de anläggningar som avses i artikel 24.1 inbegripas i det förslag till nationell fördelningsplan som skall anmälas till kommissionen.

5 §. *Definitioner.* I paragrafen definieras de

begrepp som är centrala med tanke på tillämpningen av lagen.

Med *växthusgasutsläpp* avses alla växthusgasutsläpp som räknas upp i Kyotoprotokollet och i bilaga II till utsläppshandelsdirektivet: koldioxid (CO₂), metan (CH₄), kväveoxidul (N₂O), fluorkolväte (HFC-föreningar), perfluorkolväte (PFC-föreningar) och svavelhexafluor (SF₆). Utsläppshandelssystemet skall dock under utsläppshandelsperioden 2005-2007 gälla endast koldioxid. Enligt artikel 30.1 i utsläppshandelsdirektivet kan kommissionen utgående från vid granskningen av växthusgaser uppnått framskridande lägga fram ett förslag till ändring av bilaga I till direktivet så att i det inbegrips andra verksamheter och utsläpp av andra växthusgaser. Enligt artikel 30.2 i direktivet utarbetar kommissionen en rapport över tillämpningen av direktivet, i vilken behandlas bl.a. huruvida bilagan borde ändras för att utöka systemets ekonomiska effektivitet på så sätt att i det inbegrips andra branscher, såsom kemisk industri, aluminiumindustri och trafiksektorn, och utsläpp av andra växthusgaser.

Med *utsläpp* avses de växthusgaser som en anläggning släpper ut i luften. Lagen om utsläppshandel skall reglera anläggningarnas direkta utsläpp. Därmed räknas utsläppen från produktion av el och värme eller andra produkter som utsläpp från de anläggningar som producerar el och värme eller produkterna i fråga och också utsläppsrätterna beviljas för dessa anläggningar.

Med *utsläppsrätt* avses den i artikel 3 a i utsläppshandelsdirektivet avsedda rätten att släppa ut växthusgaser i miljön till en mängd som motsvarar ett ton koldioxid. Utsläppsrätterna beviljas verksamhetsutövarna anläggningsvis per utsläppshandelsperiod och de gäller för de utsläpp som förorsakas under den utsläppshandelsperiod för vilken de har beviljats.

Med *utsläppshandelsperiod* avses den period för vilken en nationell fördelningsplan för utsläppsrätter, vilken avses i artikel 11.1 och 11.2 i utsläppshandelsdirektivet och 14 § i lagen, skall uppgöras. Den första utsläppshandelsperioden 2005—2007 är treårig och den börjar de 1 januari 2005. Den andra och de följande utsläppshandelsperioderna är fem kalenderår långa.

Med *anläggning* avses en fast teknisk enhet, där en eller flera av de verksamheter som avses i 2 § bedrivs samt annan därmed direkt förknippad verksamhet som tekniskt eller funktionellt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar. Under utsläppshandelsperioden 2005—2007 hör endast koldioxidutsläpp till lagens tillämpningsområde. De påverkar inte miljöföroreningen lokalt eller regionalt. Syftet med denna lag är inte att förhindra förorening av miljön. Definitionen motsvarar definitionen på anläggning i artikel 3 e i utsläppshandelsdirektivet.

Anläggning är ett centralt begrepp med tanke på lagens tillämpningsområde. En anläggning är en verksamhetsenhet, som består av den huvudsakliga verksamhet som avses i 2 § och av verksamheter som är förlagda till samma anläggningsområde och betjänar den, om dessa utgör en teknisk och funktionell enhet, vars utsläpp av växthusgaser det är nödvändigt att granska tillsammans. Därmed hör till anläggningen tex. en kartongfabrik och en förbränningsanläggning på under 20 megawatt, som är belägen i samband med fabriken och producerar värme till den. Förbränningsanläggningen betjänar kartongfabriken, varför den hör till samma anläggning och därmed till lagens tillämpningsområde. Om fabriken och förbränningsanläggningen hör till samma eller olika verksamhetsutövare är inte av betydelse. Om däremot en förbränningsanläggning på över 20 megawatt är belägen på samma anläggningsområde som en fabrik som tillverkar kemikalier och inte hör till bilaga I till utsläppshandelsdirektivet och 2 § lagen, hör den kemikalietillverkande fabriken inte till lagens tillämpningsområde, fastän förbränningsanläggningen producerar värme till fabriken. Den kemikalietillverkande fabriken betjänar inte förbränningsanläggningen, vilket gör att det att förbränningsanläggningen omfattas av lagens tillämpningsområde inte leder till att lagens tillämpningsområde breddas till att omfatta den fabrik som tillverkar kemikalier. Anläggningen skall höra till lagens tillämpningsområde endast i fråga om den förbränningsanläggning som avses i 2 § 1 a punkten.

Med *verksamhetsutövare* avses en fysisk

eller juridisk person som har faktiskt bestämmande inflytande över en anläggnings verksamhet. Centralt är vem eller vilken part som svarar för drivandet av anläggningen eller styr anläggningens verksamhet i praktiken. En verksamhet som har åtskilt enbart genom ett bolagsrättsligt arrangemang slopar inte skyldigheterna för den verksamhetsutövare som använder det faktiska bestämmande inflytandet och inverkar inte på tillämpningen av 3 §. Det faktiska bestämmande inflytandet över en anläggning kan ändras t.ex. i samband med företagsförvärv eller fusioner eller när ändring sker i ägarandelar.

Definitionen står i samklang med definitionen i artikel 3 f i utsläppshandelsdirektivet.

Med *ton koldioxidekvivalenter* avses ett ton koldioxid eller motsvarande mängd av vilken som helst annan växthusgas som har motsvarande inverkan på uppvärmningen av jorden. Definitionen motsvarar definitionen i artikel 3 j i utsläppshandelsdirektivet. Under utsläppshandelsperioden 2005—2007 skall lagen gälla endast koldioxidutsläpp. Det kan finnas behov att justera definitionen, om utsläppshandelssystemet senare breddas till andra växthusgaser.

Utsläppshandelsmyndighet skall Energimarknadsverket vara, som verkar under handels- och industriministeriets styrning. Med undantag av beviljandet av utsläppsrätter skall utsläppshandelssystemets centrala funktioner koncentreras till samma myndighet. Utsläppshandelsmyndigheten skall bevilja utsläppstillstånd i fråga om växthusgaser, sörja för det register som bokför utsläppsrätter, årligen bokföra utsläppsrätterna på verksamhetsutövarnas anläggningsvisa konton, annullera utsläppsrätter, godkänna kontrollörer av utsläppsutredningar samt övervaka uppföljningen av utsläppen, kontrollen av utsläppsutredningarna och överlämnandet av utsläppsrätterna.

6 § *Verksamhetsutövarens allmänna skyldigheter*. I paragrafen föreskrivs om verksamhetsutövarens allmänna skyldigheter. Närmare bestämmelser om förpliktelserna ingår i kapitlen 2—9. Med tanke på utsläppshandelssystemet är verksamhetsutövarens centralaste förpliktelser skyldigheten att ansöka om tillstånd av utsläppshandelsmyndigheten, att övervaka sina utsläpp, utarbeta en

årlig utredning av sina utsläpp och att sörja för att utredningen kontrolleras samt att årligen till utsläppshandelsmyndigheten överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar anläggningens totala utsläpp under föregående kalenderår. För utarbetandet av ett förslag till nationell fördelningsplan skall verksamhetsutövaren leverera nödvändiga uppgifter till handels- och industriministeriet samt för det beslut som gäller utfärdande av utsläppsrätter ansöka om utsläppsrätter med en ansökan som riktas till statsrådet. För eventuell ändring, justering eller återkallande av ett tillstånd skall verksamhetsutövaren meddela ändringar i anläggningens verksamhet, ändringar som gäller övervakning av utsläppen eller byte av verksamhetsutövare. Som ändring av verksamheten skall också anses bestående urdrifttagning av en anläggning, vilken avses i 13 §.

2 kap. Tillstånd för utsläpp av växthusgaser

7 §. *Behovet av tillstånd*. Enligt 1 mom. skall en anläggning, i vilken verksamhet som hör till tillämpningsområdet för utsläppshandelslagen utövas, av vilken utsläpp som är förknippade med verksamheten i fråga förorsakas, ha ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser. Ett utsläppstillstånd skall i regel beviljas så att det gäller tills vidare. Tillståndet kan gälla en viss tid, i synnerhet när ett tillstånd enligt miljöskyddslagen har beviljats för en viss tid. Utsläppstillstånd skall också vara en förutsättning för att utsläppsrätterna årligen skall kunna registreras.

I 2 mom. föreslås det att det skall klargöras att skyldigheten att ansöka om tillstånd skall gälla endast koldioxidutsläpp under utsläppshandelsperioden 2005—2007. Härvid skall också övervakningsförpliktelserna i fråga om utsläpp endast gälla koldioxidutsläpp. Enligt utsläppsdefinitionen skall med utsläpp avses alla de växthusgasutsläpp som avses i Kyotoprotokollet. Tillämpningsområdet för den föreslagna lagen avgränsar dock tillämpningen till endast koldioxidutsläpp. Om utsläppshandelsdirektivet senare breddas till att utöver koldioxidutsläpp gälla också andra växthusgasutsläpp, bör motsvarande ändringar göras i utsläppshandelslagen.

I 3 mom. skall föreskrivas att också för anläggningar med en tillförd effekt på högst 20 megawatt skall tillstånd sökas, och tillstånd skall kunna beviljas i enlighet med 8—10 § på det villkoret att kommissionen godkänner anläggningarna i fråga att omfattas av utsläppshandelssystemet.

Med den föreslagna bestämmelsen skall artikel 4 i utsläppshandelsdirektivet verkställas.

8 § *Tillståndsansökan.* Enligt paragrafen skall till en tillståndsansökan fogas en utredning av anläggningen, verksamheten och utsläppskällorna i den samt en plan för övervakning av utsläppen och sändande av de rapporter som skall utarbetas om utsläppen till utsläppshandelsmyndigheten. Till utsläppshandelsmyndigheten skall också lämnas i en utredning av att verksamheten får bedrivas med stöd av miljöskyddslagstiftningen. Tillstånd för utsläpp av växthusgaser kan beviljas endast om verksamheten har beviljats tillstånd enligt miljöskyddslagstiftningen eller verksamheten annars kan bedrivas med stöd av miljöskyddslagstiftningen. Miljötillståndsskyldigheten skall avgöras i ett särskilt förfarande enligt miljöskyddslagen och miljöskyddsförordningen, och utsläppshandelsmyndigheten skall inte vara behörig att självständigt överväga behovet och förutsättningarna för beviljande av miljötillstånd. I och med de anläggningar som avses i 4 § och som har kopplats till ett fjärrvärmenät kan utsläppshandeln komma att omfatta också anläggningar på under 5 MW, vilkas verksamhet enligt nuvarande miljöskyddslag i regel inte förutsätter tillstånd enligt miljöskyddslagen. Härvid skall det dock förutsättas att anläggningarna får utöva sin verksamhet med stöd av miljöskyddslagstiftningen. Till följd av bestämmelserna i lagen om införande av miljöskyddslagstiftningen (113/2000) och de bestämmelser som meddelats med stöd av den har alla verksamhetsutövare inte heller ännu tillstånd enligt miljöskyddslagen, utan verksamheten utövas med tillstånd eller andra förvaltningsrättsliga arrangemang i enlighet med den tidigare lagstiftningen.

I fråga om tillståndsförfarandet föreslås inga separata bestämmelser utan på förfarandet skall förvaltningslagen (434/2003) tillämpas. Tillståndet och dess villkor har inte

sådana verkningar som avses i 41 § förvaltningslagen, vilket gör att ett mera omfattande förfarande för hörande än det som gäller berörda parter inte förutsätts. Villkoren i tillståndet har inte lokala eller regionala verkningar. Hörande, begäran om utlåtande och informerande samt förfarandet för miljökonsekvensbedömning (MKB), vilka anknyter till tillståndsförfarandet för verksamheten, skall ombesörjas i samband med tillståndsförfarandet enligt miljöskyddslagen. Beaktandet av bestämmelsen i 13 § lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (468/1994) skall ombesörjas via miljöskyddslagen. I tillståndet för utsläpp av växthusgaser skall det inte vara fråga om ett tillstånd som beviljas för genomförande av ett projekt.

Enligt det föreslagna 2 mom. skall tillståndsansökan sändas till utsläppshandelsmyndigheten åtminstone sex månader innan verksamheten planeras bli inledd. Genom den föreslagna tidsfristen efterstävar man att säkerställa att tillståndet hinner behandlas och beviljas innan verksamheten inleds. Utsläppsrätterna kan följaktligen registreras på kontot genast när en anläggning tas i kommersiellt bruk.

Enligt det föreslagna 3 mom. skall för anläggningar som är i drift när lagen träder i kraft ansökas om tillstånd för utsläpp av växthusgaser senast inom två månader från det lagen träder i kraft. En plan för övervakning av utsläppen, som har fogats till tillståndsansökan, skall kunna kompletteras inom fyra månader från det lagen trädde i kraft. Till tillståndsansökan skall dock redan i begynnelsefasen fogas en plan för övervakning av utsläppen. Utsläppshandelsmyndigheten skall fatta beslut om tillstånd inom fyra månader efter det lagen trätt i kraft eller senast inom två månader från det ansökan och kompletteringar av den har sänts till utsläppshandelsmyndigheten, om den sist nämnda tidpunkten infaller senare. Genom detta försöker man säkerställa att när en verksamhetsutövare ansöker om tillstånd i enlighet med bestämmelserna i lagen, skall beslutet om tillstånd ha fattats innan den första utsläppshandelsperioden inleds.

Genom denna bestämmelse verkställs artikel 5 i utsläppshandelsdirektivet och be-

stämmelserna i artikel 8 som gäller samordning av utsläppshandelsdirektivet med förfarandena enligt IPPC-direktivet.

9 § *Förutsättningar för att tillstånd skall beviljas.* Enligt paragrafen skall tillstånd beviljas en anläggning, om de planer som verksamhetsutövaren har företett för övervakning av utsläppen och för insändande av rapporter över utsläppen till utsläppshandelsmyndigheten är tillräckliga och korrekta, och verksamhetsutövaren har presenterat en utredning av tillstånd enligt miljöskyddslagen eller av att denne annars har rätt att driva anläggningen med stöd av miljöskyddslagstiftningen. Om verksamheten får utövas med stöd av miljöskyddslagstiftningen, har också de förpliktelser uppfyllts som lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning och konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (RP 165/2003), nedan Århuskonventionen, eventuellt medför.

I utsläppshandeln är det inte fråga om genomförandet av ett projekt som förorenar miljön på det sätt som avses i Århuskonventionen. Verksamhetsutövare som hör till tillämpningsområdet för utsläppshandeln får inga nya skyldigheter av att Århuskonventionen antas och sätts i kraft. Utgående från Århuskonventionen kan det inte heller anses att Finland har en skyldighet att ordna möjligheter till ändringssökande som sträcker sig utanför den krets som berörs av utsläppshandelsmyndigheternas beslut. En sådan skyldighet kan inte heller härledas från Finlands system för grundläggande rättigheter. I utsläppshandeln eftersträvas en minskning av föroreningen med ekonomiska medel, och beslutsfattandet om valet och användningen av dem ankommer på verksamhetsutövarna.

Enligt det föreslagna 2 mom. kan utsläppstillstånd beviljas fastän ett beslut om tillstånd enligt miljöskyddslagen (86/2000) inte ännu har vunnit laga kraft. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att de besvärprocesser som eventuellt sammanhänger med tillstånd enligt miljöskyddslagen inte automatiskt förhindrar verksamhetsutövarens möjlighet att få utsläppstillstånd för sin anläggning. Huruvida ett beslut som gäller miljötillstånd är verkställbart fastställs utgående från 14 kap.

miljöskyddslagen.

Genom 1 mom. 1 punkten verkställs artikel 6 i utsläppshandelsdirektivet och med 1 mom. 2 punkten artikel 8 i utsläppshandelsdirektivet.

10 § *Tillståndsbeslut.* Ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser skall enligt huvudregeln i 1 mom. kunna gälla en eller flera anläggningar på samma plats, vilka drivs av samma verksamhetsutövare. Enligt lagen skall det inte föreligga några hinder för att verksamhetsutövaren, om denne så vill, kan ansöka om separata tillstånd t.ex. för en industriell produktionsanläggning och en energiproduktionsanläggning i samband med den, vilka är belägna på samma anläggningsområde. Lagens tillämpningsområde påverkas dock inte av de separata tillstånden.

Enligt 2 mom. skall tillstånd för utsläpp av växthusgaser av ett särskilt skäl kunna gälla en eller flera anläggningar som finns på samma förläggingsplats och som innehåller flera verksamhetsutövare. Verksamhetsutövarna skall, om de så önskar, gemensamt kunna ansöka om ett utsläppstillstånd i sådana situationer där deras verksamheter bildar en helhet, som skall anses som en enda anläggning. I en del fall har olika verksamhetsutövars verksamheter på samma förläggingsplats bildat sådana nätverk att det inte är möjligt att entydigt dela upp dem mellan de olika aktörerna. Till exempel kan det finnas flera dotterbolag till samma koncern på en förläggingsplats, vilkas verksamheter anknyter till varandra och vilka har olika slutprodukter men gemensamma produktionsbyggnader och utsläppskällor. I praktiken är det fråga om en anläggning med flera verksamhetsutövare. I dessa fall är det konstgjort att dela upp anläggningen på mindre "anläggningar" och detta försvårar optimeringen av anläggningens verksamhet.

Verksamhetsutövarna kan gemensamt ansöka om tillstånd eller när det är fråga om dotterbolag till samma koncern kan koncernens moderbolag ansöka om utsläppstillstånd för dotterbolagens del. Om flera verksamhetsutövare gemensamt ansöker om utsläppstillstånd, svarar de för att förpliktelserna enligt tillståndet uppfylls gemensamt och var och en ensam. Ansvarig gentemot myndigheten skall den eller de bolag vara, i vilkas

namn tillståndet har ansöpts. Ansvaret skall vara solidariskt. Om en låter bli att uppfylla sin förpliktelse, bär alla tillsammans påföljderna. Ansvarsfördelningen sinsemellan skall grunda sig på ett privaträttsligt kontrakt mellan företagen. Motsvarande kontraktsförhållanden har verksamhetsutövarna redan i dagens läge ett flertal av.

I 4 mom. skall det föreskrivas om vilka uppgifter ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser skall innehålla. I övrigt skall på tillståndsförfarandet tillämpas bestämmelserna i förvaltningslagen. Det centrala innehållet i tillståndet är de krav som gäller övervakning av utsläppen och inlämnande av utsläppsutredningar.

Den föreslagna regleringen står i samklang med bestämmelserna i artikel 6 i utsläppshandelsdirektivet.

11 §. *Ändring och justering av ett tillstånd.* Enligt 1 mom. skall verksamhetsutövaren vara skyldig att på förhand meddela utsläppshandelsmyndigheten om alla sådana utvidgningar av anläggningen, ändringar i verksamheten eller ändringar som gäller övervakning av utsläppen, vilka kan förutsätta ändring av tillståndet för utsläpp av växthusgaser eller justering av de tillståndsvillkor som gäller övervakning av utsläppen. Utvidgningen av anläggningen eller ändringen av verksamheten kan förutsätta att de uppgifter som ingår i tillståndet justeras och att de tillståndsvillkor som gäller övervakning av utsläppen justeras. Ändringar i övervakningsmetoderna förutsätter åtminstone att tillståndsvillkoren justeras. Urdrifttagning av någon del av anläggningen skall behandlas på basis av en anmälan. Ifall en del av utsläppskällorna faller bort, förutsätter detta att ändring görs i tillståndet.

Ifall beslut fattas om att lagen senare skall tillämpas också på andra växthusgasutsläpp än koldioxid och verksamheten i anläggningen orsakar nämnda utsläpp, skall verksamhetsutövaren ansöka om ändring av tillståndet så att det gäller nämnda utsläpp. Om detta skall bestämmas särskilt senare.

Bestämmelserna om hurdana utvidgningar som kan få utsläppsrätter, skall ingå i 3 kap. som skall gälla förslag till en nationell fördelningsplan och grunderna för det.

Enligt 3 mom. skall utsläppshandelsmyndigheten

uppmåna verksamhetsutövaren att förete en uppdaterad plan för övervakningen av utsläppen för att tillståndsvillkoren skall kunna justeras, ifall de anvisningar som kommissionen med stöd av utsläppshandelsdirektivet har gett om övervakningen av utsläppen förutsätter att tillståndsvillkoren justeras. Utsläppshandelsmyndigheten skall fastställa en tidsfrist, inom vilken den justerade planen skall lämnas in. Ifall verksamhetsutövaren inte agerar i enlighet med utsläppshandelsmyndighetens uppmaning, skall de påföljder som avses i denna lag kunna inriktas på denne, t.ex. vite kunna ställas och som sista metod utsläppstillståndet återkallas.

Genom den föreslagna bestämmelsen verkställs artikel 7 i utsläppshandelsdirektivet. De ändringar som gäller övervakning av utsläppen har inte nämnts i direktivtexten. De anvisningar om övervakning och rapportering av utsläpp som kommissionen har gett med stöd av artikel 14 i utsläppshandelsdirektivet (EG-kommissionens beslut 29/01/2004, K(2004) 130 slutligt) förutsätter att de krav som gäller övervakning av utsläpp kan ändras.

12 § *Byte av verksamhetsutövare.* Enligt det föreslagna 1 mom. skall en ny verksamhetsutövare vara skyldig att meddela utsläppshandelsmyndigheten att verksamhetsutövaren har bytts. Utsläppshandelsmyndigheten skall till följd av anmälan granska tillståndet för utsläpp av växthusgaser inom 30 dagar från det anmälan och nödvändiga utredningar har sänts till myndigheten eller från en senare tidpunkt som verksamhetsutövaren har meddelat. Enligt bestämmelsen skall den nya verksamhetsutövaren svara för de skyldigheter som ankommer på verksamhetsutövaren samt för att de tillståndsförpliktelser som avses i 10 § uppfylls räknat från den dag då tillståndet justerats. Med denna dag avses den tidpunkt då utsläppshandelsmyndigheten har antecknat den nya verksamhetsutövaren som tillståndsinnehavare.

Det föreslagna 2 mom. skall gälla en situation där endast en del av anläggningen eller anläggningens verksamhet övergår på en ny verksamhetsutövare. Härvid skall de bestämmelser som gäller beviljande och ändring av tillståndet följas med undantag av den

tidsfrist som ställts för ansökan om tillstånd. Utsläppshandelsmyndigheten skall med anledning av en anmälan fatta beslut om beviljande av tillstånd och om ändring av det inom 30 dagar från det anmälan och nödvändiga utredningar och planer har sänts till myndigheten eller från en senare tidpunkt som verksamhetsutövaren har meddelat. Den nya verksamhetsutövaren skall i fråga om den anläggning denne bestämmer över svara för de skyldigheter som ankommer på verksamhetsutövaren och för att de tillståndsförpliktelser som avses i 10 § uppfylls från den dag då han eller hon beviljats tillstånd för utsläpp av växthusgaser. Den nya verksamhetsutövaren skall svara för de skyldigheter som sammanhänger med utsläppshandel till utgången av utsläppshandelsperioden också i sådana situationer som avses i 3 § 2 mom.

Genom bestämmelsen skall den sista satsen i artikel 7 i utsläppshandelsdirektivet verkställas, enligt vilken den behöriga myndigheten skall förnya tillståndet och ange den nya verksamhetsutövarens namn och adress, om en ny verksamhetsutövare tar över driften av en anläggning.

13 § Återkallande av ett tillstånd. Enligt 1 mom. skall verksamhetsutövaren meddela utsläppshandelsmyndigheten om bestående urdrifftagning av en anläggning och om att ett tillstånd som gäller anläggningens verksamhet har förfallit på basis av 57 § miljöskyddslagen eller att ett tillstånd har återkallats på basis av 59 § miljöskyddslagen. I utsläppshandelslagen skall detta förfallande och återkallande inte regleras särskilt, utan endast återkallande av tillstånd.

Enligt 2 mom. skall det att ett miljötillstånd förfaller och återkallas automatiskt leda till att också tillståndet för utsläpp av växthusgaser återkallas. Också det att anläggningen bestående tas ur drift skall leda till att tillståndet återkallas. Bestående urdrifftagning av en anläggning skall avse situationer där apparater som är centrala med tanke på verksamheten i anläggningen inte längre anses driftsdugliga eller där verksamhetsutövaren har beslutat lägga ned verksamheten och inte planerar att överlåta anläggningen på andra verksamhetsutövare. Som bestående urdrifftagning skall däremot inte sådana situationer anses, där en anläggning t.ex. till följd av marknadsläget

inte drivs kontinuerligt eller ens årligen eller där anläggningen är avsedd att vara reservkapacitet. Återkallandet av ett tillstånd påverkar verksamhetsutövarens förutsättningar att utöva näringsverksamhet. Därför skall utsläppshandelsmyndigheten när den avgör ett ärende som gäller återkallande av ett tillstånd fästa avgörande vikt vid verksamhetsutövarens utredning av att anläggningen bestående har tagits ur drift. Ett tillstånd skall också återkallas, ifall tillståndshavaren meddelar att verksamheten inte kommer att inledas.

Enligt 3 mom. skall utsläppshandelsmyndigheten kunna återkalla ett utsläppstillstånd, om tillståndshavaren väsentligt har brutit mot sina skyldigheter att årligen överlämna utsläppsrapporter, övervaka, anmäla och kontrollera utsläpp. Återkallandet av tillståndet skall grunda sig på prövning i fall där en förseelse har skett. Förseelser som är små med tanke på utsläppshandelssystemets funktion skall inte kunna leda till att tillståndet återkallas. När det övervägs hur väsentlig en förseelse är, har också det betydelse hur verksamhetsutövaren senare korregerar sin försummelse eller en annan förseelse.

Ett tillstånd skall också kunna återkallas, ifall tillståndshavaren trots utsläppshandelsmyndighetens uppmaning inte anmäler en utvidgning av anläggningen, ändringar i verksamheten eller ändringar som gäller övervakningen av utsläppen, vilka kan förutsätta att utsläppstillståndet ändras eller att tillståndsvillkoren justeras. Med tanke på att utsläppshandeln skall fungera är det väsentligt att utsläppshandelsmyndigheten får kännedom om alla utsläpp från anläggningen och att utsläppen övervakas i enlighet med kraven. Om en verksamhetsutövare trots uppmaning inte anmäler om ändringar, kan utsläppshandelsmyndigheten som en sista tillsynsmetod återkalla tillståndet.

Återkallandet av ett tillstånd skall vara kopplat till fördelningen av utsläppsrapporter. Om ett tillstånd återkallas, kan verksamhetsutövaren inte få utsläppsrapporter i förslaget till nationell fördelningsplan och beslutet om beviljande av utsläppsrapporter för följande utsläppshandelsperiod. I beslutet om beviljande av utsläppsrapporter skall de utsläppsrapporter som beviljats anläggningens verksamhetsutövare återkallas till den del som det årliga antalet

utsläppsrätter inte har bokförts på anläggningshavarens konto i det nationella registret. De utsläppsrätter som finns på kontona skall inte återkallas.

Enligt 4 mom. skall ett ärende som gäller återkallande av ett tillstånd kunna anhängiggöras av verksamhetsutövaren eller utsläppshandelsmyndigheten.

3 kap. **Förslag till nationell fördelningsplan och fördelningskriterierna för utsläppsrätterna**

14 § *Förslaget till nationell fördelningsplan.* En central del av utsläppshandelssystemet är uppgörandet av ett förslag till nationell fördelningsplan och beviljandet av utsläppsrätter åt verksamhetsutövarna anläggningsvis, vilket skall göras senare utgående från planen. I 3 kap. skall ingå bestämmelser om begreppet förslag till nationell fördelningsplan, för vilken period den görs upp, fördelningsmetoden för utsläppsrätter, fördelningskriterierna för utsläppsrätter samt situationer som gäller force majeure. Beredningen av och beslutsfattandet om förslaget till nationell fördelningsplan och beslutet om beviljande av utsläppsrätter skall framskrida etappvis i enlighet med 4 kap.

Enligt 1 mom. skall ett förslag till nationell fördelningsplan göras upp för det totala antalet utsläppsrätter som skall beviljas på utsläppshandelssektorn och om det hur avsikten är att fördela utsläppsrätterna på varje anläggnings verksamhetsutövare. Förslaget till nationell fördelningsplan skall innehålla detaljerade grunder för hur utsläppsrätterna avses bli fördelade på olika verksamhetsutövare samt en förteckning per anläggning om de utsläppsrätter som avses bli beviljade för varje anläggning för ifrågavarande utsläppshandelsperiod i enlighet med dessa grunder.

Enligt 2 mom. skall fördelningsplanen utarbetas per utsläppshandelsperiod. Den första utsläppshandelsperioden skall vara tre år och den skall börja vid ingången av år 2005 och ta slut vid utgången av år 2007. Följande fördelningsplan skall täcka åren 2008—2012 och den skall därmed täcka åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet. Efter detta skall en nationell fördelningsplan utarbetas för perioder på fem år.

Paragrafen står i samklang med artikel 9.1 i utsläppshandelsdirektivet.

15 § *Fördelningsmetoden för utsläppshandelsperioden 2005—2007.* Enligt artikel 10 i utsläppshandelsdirektivet skall medlemsstaterna fördela minst 95 procent av utsläppsrätterna gratis för utsläppshandelsperioden 2005—2007 och minst 90 procent gratis för utsläppshandelsperioden 2008—2012. Enligt artikel 30.2 i direktivet beaktar kommissionen i sin rapport bl.a. fördelningsmetoden för utsläppsrätter, inbegripet auktionering efter 2012. Kommissionen kommer vid behov att foga förslag till sin rapport.

I enlighet med paragrafen skall utsläppsrätterna delas ut gratis åt verksamhetsutövarna för utsläppshandelsperioden 2005—2007. I lagen skall inte ingå bestämmelser om fördelningsmetoden för perioden 2008—2012 och utsläppshandelsperioderna efter den. Det är motiverat att som en helhet bereda de ärenden som hänför sig till fördelningen av utsläppsrätter för utsläppshandelsperioden 2008—2012 inklusive fördelningsmetoden. Bestämmelser om fördelningsmetoden för utsläppsrätter för utsläppshandelsperioden 2008—2012 skall meddelas senare separat.

Kommissionen kan komma att föreslå ändringar i fördelningsmetoden för utsläppshandelsperioden 2013—2017 och de följande perioderna. Det slutliga innehållet i ett eventuellt ändringsförslag beror på behandlingen i Europaparlamentet och rådet.

16 § *Det totala antalet utsläppsrätter.* I 1 mom. skall föreskrivas om fastställandet av det totala antalet utsläppsrätter för utsläppshandelsperioden 2008—2012. Det totala antalet skall enligt punkt 1 i bilaga III till utsläppshandelsdirektivet motsvara Finlands skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt EU:s bördefördelningsavtal och Kyotoprotokollet. Enligt 2 mom. skall det totala antalet utsläppsrätter för utsläppshandelsperioden 2005—2007 vara konsekvent med de åtgärder genom vilka man försöker nå denna utsläppsbegränsningsskyldighet för åren 2008—2012.

För den första utsläppshandelsperioden åren 2005—2007 ställer varken utsläppshandelsdirektivet eller Kyotoprotokollet några kvantitativa mål gällande växthusgaser eller koldioxidutsläpp. Däremot förutsätter punkt

1 i bilaga III till direktivet att det totala antalet utsläppsrätter som skall fördelas i fördelningsplanen under den första utsläppshandelsperioden skall vara konsekvent med de åtgärder genom vilka man försöker nå de utsläppsmål som har fastställts för ett medlemsland i EU:s interna bördefördelning för Kyoto-åtagandeperioden, som är samma period som den andra utsläppshandelsperioden enligt utsläppshandelsdirektivet. Finlands mål är att hålla den totala utsläppsmängden åren 2008—2012 i genomsnitt på den nivå den hade år 1990, vilket enligt de färskaste inventarieuppgifterna är en mängd som motsvarar 76,78 miljoner ton koldioxid. Under de senaste åren har de totala utsläppsmängderna årligen varit högre än detta.

I den nationella klimatstrategin har de åtgärder fastställts genom vilka målet eftersträvas. De är ekonomiska, teknologiska och administrativa åtgärder, genom vilka en effektiv användning av energin, utnyttjande av förnybara energikällor, en ökning av den kombinerade produktionen av el och värme, ersättande av stenkol med produktionsformer som antingen har mindre utsläpp eller inga utsläpp alls samt undvikande av uppkomsten av deponigaser och tillvaratagande av dem som uppkommer.

Åtgärderna enligt den nationella klimatstrategin och energipolitiken verkar inte vara tillräckliga för att vända utvecklingen av de totala utsläppen från mängderna under de senaste åren till det mål som direktivet förutsätter för åren 2008—2012. Till följd av detta är det nödvändigt att använda ett utvecklingsscenario som till sina mål är strängare för de utsläpp som förorsakas av källor som inte hör till tillämpningsområdet för lagen samt att fastslå de åtgärder som detta mål förutsätter. De påtalade utsläppen är främst utsläpp som härrör från trafiken, den individuella husuppvärmningen och jordbrukets bränslen och avstjälningsplatserna. Ett dylikt scenario för utsläpp utanför utsläppshandelssektorn används när det totala antalet utsläppsrätter för utsläppshandelssektorn fastställs.

Ett lämpligt förfarande vid fastställandet av det totala antalet utsläppsrätter för utsläppshandelssektorn är att man först fastställer utvecklingsförloppet enligt direktivet för åren 2005—2007, vilket kallas strategisk utveck-

lingslinje för de totala utsläppen, och från detta har de målinriktade utsläppen från de sektorer som står utanför utsläppshandelssektorn dragits av och dessa utsläpp har beräknats på ovan beskrivet sätt. Som rest erhålls det totala antalet utsläppsrätter för utsläppshandelssektorn under åren 2005—2007. Under denna period gäller utsläppsrätterna endast koldioxidutsläpp.

Under den andra utsläppshandelsperioden skall den totala utsläppsmängden stämma överens med skyldigheten enligt Kyotoprotokollet. I dagens läge har det dock inte funnits förutsättningar att fastställa hur denna mängd skulle fördela sig mellan utsläppsrätter på utsläppshandelssektorn och de målinriktade utsläppen för utomstående sektorer. Detta därför att det tills vidare inte är klart vilka sektorer och vilka utsläpp utsläppshandelsdirektivet vid denna tidpunkt kommer att täcka och vilken andel de flexibla Kyoto-mekanismerna kommer att ha vid reduceringen av utsläpp. Närmare ställning till mekanismerna kommer att tas när den nationella klimatstrategin förnyas, vilket torde ske ännu i år.

Bestämmelserna i 1 och 2 mom. står i samklang med bestämmelsen i punkt 1 i bilaga III till utsläppshandelsdirektivet.

17 § *Indelandet av anläggningarna i undergrupper*. Enligt 1 mom. skall de anläggningar eller delar av dem som omfattas av lagens tillämpningsområde inför förslaget till nationell fördelningsplan indelas i undergrupper utgående från arten av deras verksamhet eller den produkt som skall produceras. För varje undergrupp skall fastställas särskilda fördelningskriterier för utsläppsrätterna, vilka skall tillämpas på de anläggningar och industriella processer som hör till undergrupperna. Placeringen av anläggningar i undergrupper syftar till att de skall behandlas lika som sina konkurrenter i samma undergrupp, vilka idkar verksamhet av motsvarande slag. När undergrupper bildas och anläggningar eller delar av dem placeras i dem beaktas deras tekniska och ekonomiska möjligheter att minska utsläppen. De verksamheter som har mindre möjligheter att minska utsläpp än andra placeras i undergrupperna A1 och A2.

Enligt 2 mom. skall utsläppsrätterna beräk-

nas särskilt för varje del av en anläggning eller produktion. Således skall utsläppsrätterna beräknas särskilt för de förbränningsanläggningsenheter som hör till samma anläggning och anläggningens totala erhålls som summan av de särskilt beräknade utsläppsrätterna. Delar av en anläggning eller dess produktion kan fördela sig på två eller flera undergrupper. Till en anläggning kan t.ex. höra en industriell process som ingår i undergrupp A1 och en förbränningsanläggning som tekniskt eller funktionellt hör samman med den och ingår i undergrupp B1 eller B2. I en industriell anläggning för kombinerad produktion som ingår i undergrupp B2 kan också produceras fjärrvärme och el från den kombinerade produktionen, vilka ingår i undergrupp C2 samt dessutom kondensat som ingår i undergrupp D. En anläggnings produktioner enligt olika undergrupper behandlas med fördelningskriterierna för undergruppen i fråga, vilket gör att ingen huvudsaklig undergrupp behöver fastställas för de anläggningar som har produktion i flera undergrupper. Enligt 2 mom. skall när delar av en anläggning eller dess produktion fördelas sig på flera undergrupper utsläppsrätterna beräknas särskilt för varje del av anläggningen eller dess produktion enligt fördelningskriterierna i den undergrupp till vilken dessa hör.

18 § *Undergrupperna i förslaget till nationell fördelningsplan.* I paragrafen fastställs de undergrupper i vilka anläggningarna eller deras delar grupperas i förslaget till nationell fördelningsplan. De industriella processerna har indelats i undergrupperna A1 och A2 för att de industriprocessutsläpp som är råvarurelaterade skall kunna skiljas från de industriprocessutsläpp som är bränslerelaterade eller användningen av bränslen som är nära förbundna med processen.

I undergrupp A1 skall ingå de industriella processer där utsläppen förorsakas av produktionens råvaror. Dessa är:

- koksverk inom järn- och stålindustrin, inklusive koksverksgas,
- oljeraffinerings väteproduktion,
- järn- och stålindustrins sintringsverk, masugnar, stålsmältverk och stränggjutning inklusive masugns- och konvertgas,
- CO₂-utsläpp som frigörs från kalciumkarbonat i vertikal- eller roterugnar som används

vid framställning av cement och kalk samt från andra råvaror som används vid tillverkningen av dessa produkter, samt

- CO₂-utsläpp som frigörs från råvaror som behövs vid tillverkningen av tegel, lättgrus, glas, glasull samt glasfiber.

I undergrupp A2 skall ingå industriella processer där utsläppen förorsakas av processbränslen eller användning av bränslen som är nära förbundna med processen. Dessa är:

- massa- och pappersindustrins mesaugnar, gastorkare, stödbränslen för sodapanna, bestrykningsmaskiner, luktgaspannor samt kausticeringsanläggningar,
- oljeraffinerings processer som inte hör till undergrupp A1,
- bränslen till vertikal- och roterugnar som skall användas vid tillverkningen av cement och kalk,
- bränslen som skall användas vid tegelframställning,
- bränslen till lättgrusugnar som skall användas vid framställningen av lättgrus,
- bränslen till smältugnar som skall användas vid glastillverkning,
- bränslen till glaskanaler, defibreringsmaskiner, härdugnar och smältugnar vilka skall användas vid tillverkning av glasull, samt
- bränslen till smältugnar och torkningsugnar vilka skall användas vid tillverkningen av glasfiber.

I undergrupp B1 skall de förbränningsanläggningar ingå som huvudsakligen producerar värme eller ånga för industrins produktionsprocesser. I undergrupp B2 skall de förbränningsanläggningar ingå som huvudsakligen producerar värme eller ånga för industrins produktionsprocesser och värme eller ånga för elproduktion på samma förläggningsplats, dvs. industrins kombianläggningar. Till undergrupp B2 skall också höra gasturbiner och andra motsvarande energiproduktionsanläggningar i samband med industrianläggningar.

I undergrupp C1 ingår de förbränningsanläggningar som producerar värme (fjärrvärme) som skall levereras huvudsakligen till ett värmedistributionsnät utanför produktionsstället och vidare för slutförbrukning. I undergrupp C2 skall ingå de förbränningsanläggningar som producerar värme eller ånga

för elproduktion på produktionsstället och värme för att levereras huvudsakligen till ett värmedistributionsnät utanför produktionsstället och vidare för slutförbrukning, dvs. s.k. kombianläggningar. Till undergrupp C2 skall också höra gasturbiner som producerar fjärrvärme och el och andra motsvarande energiproduktionsanläggningar.

I undergrupp D skall ingå kondenskraftverk. I undergrupp E skall ingå elproducerande topp- och reservkraftverk och andra anläggningar som sporadiskt producerar litet el. Dessutom skall i undergruppen ingå naturgasnätverkets kompressorstationer. Konventionella kondenskraftverk, vilka ursprungligen har byggts för annat ändamål än som reservkraftverk och som senare har överförs till eller behållits som anläggning av reservkraftverkstyp skall dock höra till undergrupp D.

19 § *Definitioner som gäller förslaget till nationell fördelningsplan.* I paragrafen skall de centrala begrepp som används i förslaget till fördelningsplan och i fördelningskriterierna definieras.

Med *koefficienten för specifika utsläpp* avses relationstalet mellan koldioxidutsläppen från de fossila bränslen och torv eller råvaror som används under ett år och dessa bränslens värmeinnehåll. När koefficienten för de specifika utsläppen från massa- och pappersindustrins anläggningar eller pannor beräknas skall dock endast de koldioxidutsläpp som förorsakas av förbränningen av fossila bränslen och torv och värmeinnehållet i dessa bränslen beaktas, eftersom värmeinnehållet i övriga bränslen, främst i träbränslen som härstammar från processerna, ofta inte har mätts med tillräcklig exakthet. I undergrupperna A1 och A2 används i stället för bränslenas värmeinnehåll dock den totala mängd produkter som en delprocess i en anläggning producerar i den del av processen som behandlas när utsläppsriktorna behandlas som en helhet. Om man inte kan skilja åt delprocessernas produktmängder, används den totala produktmängd som anläggningen producerar. Den genomsnittliga koefficienten för specifika utsläpp beräknas på årsobservationer åren 1998—2002 på så sätt att den största och minsta observationen inte beaktas och ett aritmetiskt medelvärde beräknas på de åter-

stående.

Graddagstalet beskriver skillnaden mellan inomhus- och utomhustemperaturerna, som fås genom att skillnaden mellan den hypotetiska inomhustemperaturen (+17°C) för varje dygn under året i fråga och utomhustemperaturen för varje dygn räknas ihop, om dygnets medeltemperatur är under 12°C på hösten och under 10°C på våren. Graddagstalet används när fjärrvärmeproduktionen normeras så att den till sin temperatur motsvarar den genomsnittliga fjärrvärmeproduktionen under året. Meteorologiska institutet fastställer graddagstal på 16 olika mätningssorter. Utgående från de klimatologiska variablerna har Finland delats in ett klimatologiskt storområde med 16 mätningssorter. Som anläggningsvist graddagstal används graddagstalet på mätningssorten i det storområde som anläggningen hör till.

Med *en anläggnings produktionskapacitet* avses den produktionsmängd inom den industriella produktionen som en anläggning kunde producera under ett år om den var i drift med en effekt på 100 procent 24 timmar i dygnet under 365 dagar. Ifall produktionskapaciteten har stigit eller sjunkit under eller efter granskningsperioden, beräknas den genomsnittliga årskapaciteten genom att månadskapaciteterna räknas ihop. Anläggningens produktionskapacitet används när utsläppsriktorna för undergrupperna A1, A2, B1 och B2 beräknas. I vissa branscher, såsom massa- och pappersindustrin och metalltillverkningen, fastslås kapaciteten utgående från de regler som är allmänt i användning i branschen. Denna kapacitetsdefinition kan användas, om verksamhetsutövaren kan påvisa att den är godtagbar.

Med *koefficienten för kapacitetsutnyttjande* avses relationstalet mellan en anläggnings årsproduktion och produktionskapacitet. Kapacitetsutnyttjande används när utsläppsriktorna beräknas för anläggningar i undergrupperna A1 och A2. Det genomsnittliga kapacitetsutnyttjande beräknas på fem årsakttagelser åren 1998—2002 så att den största och minsta koefficienten lämnas obeaktad och ett aritmetiskt medelvärde beräknas på de resterande tre koefficienterna.

Enligt 2 mom. skall de koefficienter som IPCC har definierat eller de som har definierat

rat nationellt och som används av Statistikcentralen användas som utsläppskoefficienter för bränslena när koldioxidutsläppen vid förbränningen av bränslen beräknas. Om en verksamhetsutövare utgående från kommissionens riktlinjer (K(2004) 130 slutlig) kan visa att det är motiverat att använda koefficienter som avviker från de koefficienter som definieras i IPCC:s riktlinjer, kan dessa koefficienter användas när en anläggnings utsläppsrätter beräknas.

20 § *Fördelningskriterierna för undergrupperna A1 och A2 för utsläppshandelsperioden 2005—2007.* Det centrala fördelningskriteriet för utsläppsrätterna i de olika undergrupperna skall den s.k. arvsmetoden vara, dvs. anläggningens verksamhet, bränsleanvändning och koldioxidutsläpp under granskningsperioden skall bestämma utsläppsrätterna för åren 2005—2007. Granskningsperioden skall i fråga om andra än den kondensel som hör till undergrupp D vara åren 1998—2002.

När rättigheter beviljas anläggningar som ingår i grupperna A1 och A2, skall enligt paragrafen som uppgifter från åren 1998—2002 användas den genomsnittliga koefficienten för kapacitetsutnyttjande och det genomsnittliga specifika utsläppsvärdet (ton koldioxid/ton av en produkt). Som produktionskapacitet används anläggningens genomsnittliga produktionskapacitet åren 2005—2007. Om inga ändringar sker i produktionskapaciteten under utsläppshandelsperioden, är den kapacitet som skall användas i beräkningen den nuvarande kapaciteten.

Enligt 4 mom. skall den genomsnittliga produktionskapaciteten åren 2005—2007 grunda sig på en uppskattning av verksamhetsutövaren. En ändring av kapaciteten under utsläppshandelsperioden skall basera sig på beslut som verksamhetsutövaren har fattat och som är bindande med tanke på projektet.

21 § *Fördelningskriterierna för oljeraffinaderierna för utsläppshandelsperioden 2005—2007.* Vid fastställandet av utsläppsrätter för oljeraffineringen används en metod som avviker från övriga fördelningskriterier. För raffinaderiet i Borgå håller man på att göra en betydande produktionsbreddning (s.k. dieselpjekt) som utöver produktionskapaciteten också väsentligt ändrar raffin-

eringsprocessens art inklusive väteproduktionsanläggningarna.

Enligt 1 mom. skall utsläppsrätterna beräknas genom att den genomsnittliga bränsleförbrukningen multipliceras med den genomsnittliga koefficienten för specifika utsläpp. Antalet utsläppsrätter skall utökas med de utsläppsrätter som skall beviljas på basis av väteproduktionen. Dessa beräknas genom att väteproduktionsmängden multipliceras med koefficienten 5,6. Den använda koefficienten har anmälts och motiverats i dokumentet "API Compendium of Greenhouse Gas Emission Estimation Methodologies for the Oil and Gas Industry, American Petroleum Institute, April 2001". Till det tal som erhålls på detta sätt skall fogas den mängd koldioxidutsläpp som förorsakas av ökad bränsleproduktion i raffinaderiet och vilken är en följd av ändringar i slutprodukten struktur förorsakade av en raffinaderiförändring under utsläppshandelsperioden.

Koldioxidmängderna från den ökning av bränsleförbrukningen som sammanhänger med väteproduktionen och raffinaderiförändringen grundar sig på en uppskattning av verksamhetsutövaren. En ändring av verksamheten i anläggningen skall basera sig på beslut som verksamhetsutövaren har fattat och som är bindande med tanke på genomförandet av projektet.

22 § *Fördelningskriterierna för undergrupperna B1 och B2 under utsläppshandelsperioden 2005—2007.* Bränsleanvändningen i anläggningarna i undergrupperna B1 och B2 är bunden vid industriproduktionen och härigenom vid behovet av värme och ånga. Inte heller variationen i utomhustemperaturen påverkar dessa anläggningars bränsleanvändning, såsom den påverkar i undergrupperna C1 och C2, dvs vid fjärrvärmeproduktionen. Därför har dessa fastställts i egna undergrupper.

Enligt 1 mom. skall de årliga utsläppsrätterna beräknas genom att den genomsnittliga bränsleförbrukningen multipliceras med den genomsnittliga koefficienten för specifika utsläpp. När utsläppsrätterna från de anläggningar inom massa- och pappersindustrin, metalltillverkningen samt den kemiska industrin som hör till undergrupperna B1 och B2 beräknas skall dessutom beaktas den geno-

förda ändring som man känner till vid ingången av år 2005 i en industriell process som är nära ansluten till dessa anläggningars energiproduktion genom att ovan erhållna produkt multipliceras med relationen mellan kapaciteten vid ingången av år 2005 och kapaciteten den 30 juni 2002. Utgången av juni 2000 utgör mittpunkt för den utsläppsgrundande perioden 2008—2012. Om kapaciteten är känd endast vid årsskiftet, används som kapacitet ett medelvärde av utgången av år 1999 och utgången av år 2000.

Det är motiverat att inrikta denna korrigering på massa- och pappersindustrin, metalltillverkningen samt på den kemiska industrin därför att beräkningsmetoderna i andra motsvarande industriella processer såsom stålindustrin och oljeraffineringen beaktar energiproduktionens koppling till processkapaciteten. I övriga industriella processer, såsom sågar och livsmedelsindustri, är definierandet av produktionskapaciteten inte entydigt.

Enligt 2 mom. skall bränsleförbrukningen i fråga om massa- och pappersindustri beräknas endast i fråga om fossila bränslen och torv, eftersom för stora osäkerhetsmoment sammanhänger med mätningen av energiinnehållet och fukthalten i träbränslen. Största delen av det träbränsle som massa- och pappersindustrin använder härstammar från biämnesflöden från den egna produktionen. Dylika bränslen är bl.a. bark, sågspån, svartlut från cellulosaframställningen, annat avlut osv. Ofta är det varken möjligt eller ändamålsenligt att exakt mäta dessa bränslen vid bränsletillförseln. På de bränslen som köps in, också träbränsle som skall köpas in, t.ex. skogsflis, mäts energiinnehållet, vilket utgör en prissättningsgrund för bränsle. På egna biämnesbränslen är det inte nödvändigt att mäta exakt energiinnehåll. Avgörande är pannans eller annan dylik anläggnings energiproduktion.

Enligt 3 mom. skall utsläppsrätterna för kondensel från anläggningar med kombinerad produktion, vilka hör till undergrupp B2, beräknas i enlighet med fördelningskriterierna för undergrupp D. Utsläppsrätterna för anläggningar inom massa- och pappersindustrin samt oljeraffineringen, vilka hör till undergrupp B2, skall dock beräknas i enlighet med fördelningskriterierna för undergrupp B2, ef-

tersom det inte är ändamålsenligt att skilja åt dessa anläggningars andel av kondenselen till följd av att mängden är så liten.

En betydande del av värmeproduktionen i anläggningar som hör till undergrupp B1 eller B2 kan utgöras av fjärrvärme. Enligt 3 mom. skall utsläppsrätterna till denna del beräknas i enlighet med fördelningskriterierna för undergrupp C1 och C2.

På industrins, oftast massa- och pappersindustrins, anläggningsområden har under den utsläppsgrundande perioden 1998-2002 eller i allmänhet efter 1997 uppförts t.o.m. betydande nya förbränningsanläggningar. Dessa har efter idrifttagningen kunnat ta över största delen av värme- och ångproduktionen på anläggningsområdet från de förbränningsanläggningar som tidigare producerat baslast. De gamla förbränningsanläggningarna har dock kunnat kvarstå i drift som reserv- eller spetslastanläggningar. Om utsläppsrätter beräknas separat för var och en av dessa förbränningsanläggningar med beräkningsreglerna, kan anläggningsområdet som helhet få ett för stort antal utsläppsrätter. Detta gäller i synnerhet de förbränningsanläggningar som är reservanläggningar.

Det har ansetts nödvändigt att åtgärda det uppenbara problemet med för stor utdelning av utsläppsrätter på så sätt att under perioden för beräkning av utsläppsrätter används dessa förbränningsanläggningars längsta gemensamma historia och utsläppsrätterna fördelas på basis av den. Om t.ex. en ny anläggning för kombinerad produktion av el och värme har tagits i bruk på ett industrianläggningsområde vid ingången av 2000, och denna har ersatt en stor del av produktionen i två förbränningsanläggningar på anläggningsområdet, som har producerat ånga för ett ångnät, men de gamla förbränningsanläggningarna kvarstår i drift, används som gemensam utsläppsgrundande period för dessa förbränningsanläggningar på anläggningsområdet samma år.

23 § *Fördelningskriterierna för undergrupperna C1 och C2 för utsläppshandelsperioden 2005—2007.* I paragrafen bestäms fördelningskriterierna för fjärrvärmeproducerande anläggningar som hör till undergrupperna C1 och C2. Det är en anmärkningsvärd volym kondensel som produceras i kombian-

läggningarnas s.k. kondensdelar, som hör till undergruppen C2. Vid beräkning av anläggningens utsläppsrätter för annan än kondensel skall de kalkylerade bränslena strykas från anläggningens bränsleuppgifter. För kondensel skall antalet utsläppsrätter räknas enligt fördelningskriterierna för undergrupp D.

Produktionen av fjärrvärme varierar betydligt beroende på utomhustemperaturen. Därför skall de temperaturkorrigering göras för produktionen i undergrupperna C1 och C2. För åren 1998—2002 korrigeras temperaturen så att 65 procent av fjärrvärmeproduktionen anses bero på utomhustemperaturen. Detta representerar genomsnittet i nästan hela landet och den temperaturberoende delen har i flera utredningar visat sig vara av denna storleksordning. Storleken på den temperaturberoende andelen varierar i någon mån efter ort och anläggning, bl.a. så att andelen kontorslokaler varierar och inverkar därmed på hur stor andelen varmt bruksvatten är av värmekonsumtionen. Genom att ett nationellt värde används kan förslaget till fördelningsplan göras tydligare.

När det kalkylerade bränslebehovet för kondensel har strukits från anläggningens bränsleförbrukning och bränsleförbrukningen har korrigerats så att det motsvarar utomhustemperaturen på lång sikt, beräknas antalet utsläppsrätter för anläggningens till undergruppen C1 eller C2 hörande produktion för ett år genom att man multiplicerar den genomsnittliga bränsleförbrukningen med den genomsnittliga koefficienten för specifika utsläpp.

Eftersom fjärrvärmeproduktionen ökar med förbrukningen av fjärrvärme och därmed i takt med den beställda effekten i fjärrvärmekundernas värmeavtal, är det motiverat att korrigera utsläppsrätterna för fjärrvärmeproduktionen från det de skulle vara beräknade enbart på basis av utsläppshistorieformeln. Tillväxten av beställd effekt har under de senaste åren varit ca 1—2 % per år. De beställda effekterna beskriver bäst behovet av fjärrvärmeproduktion. Med en koefficient som beskriver tillväxten i fråga om den effekt som beställts av fjärrvärmekunderna skall fjärrvärmelastens stegring under granskningsperioden 1998—2002 beaktas.

24 § *Behandlingen av fjärrvärmeanläggningar som en helhet.* I paragrafen skall bestämmas hur utsläppsrätterna skall fördelas på anläggningar i ett gemensamt fjärrvärmenät. Anläggningarna och deras produktionsdelar kan ägas eller drivas av en eller flera värmeproducenter. Anläggningar i samma fjärrvärmenät skall i den första fasen när utsläppsrätter beräknas behandlas som en helhet. Efter detta skall utsläppsrätterna beräknas för de enskilda anläggningarna på så sätt att de får sin andel av det totala antalet utsläppsrätter för fjärrvärmenätet. På detta sätt undviks problemet med för stor tilldelning av utsläppsrätter.

Vissa anläggningar kan producera fjärrvärme till olika fjärrvärmenät. Enligt 2 mom. skall vid fördelningen av utsläppsrätter till en anläggning, den koefficient som beskriver utvecklingen i fråga om de beställda effekterna i värmeavtalen som gäller varje fjärrvärmenät beräknas utgående från de beställda effekterna i värmeavtalen för slutkunderna i nätet i fråga.

25 § *Fördelningskriterierna för undergrupperna D och E för utsläppshandelsperioden 2005—2007.* Enligt 1 mom. beräknas utsläppsrätterna för anläggningar som hör till undergruppen D genom att den genomsnittliga årliga bränsleförbrukningen under åren 2000—2003 multipliceras med den genomsnittliga koefficienten för specifika utsläpp under åren 2000—2003. Som helhet beskriver åren 2000—2003 i genomsnitt bättre den nordiska elmarknadssituationen än åren 1998—2002. Året 2003 var ett exceptionellt torrt vattenkraftsår och från Finland exporterades undantagsvis el till Sverige. Året 2002 var ett rätt normalt år för den nordiska vattenkraften och elmarknaden. Åren 2000—2001 var regnigare än normalt. För andra undergrupper skulle den utsläppsgrundande perioden 1998—2002 för produktionen av kondensel inte ha varit en period som beskriver normal produktion, för de flesta åren under perioden var milda och produktionen av vattenkraft genomsnittligt högre i såväl Finland som de nordiska länderna som helhet. Båda faktorerna minskade behovet av kondensel. Elförbrukningen uppskattas öka också under de närmaste åren, då anskaffningen av spetskraft huvudsakligen inriktas på kondensel.

Enligt 2 mom. skall vid beräkning av utsläppsrätter för anläggningar som hör till undergrupp E alla år 1998—2002 användas som granskningsperiod. Anläggningar som hör till denna undergrupp producerar energi i mycket varierande volymer och dessutom är deras utsläpp synnerligen små, varför strykning av de största och minsta årsobservationerna inte tillräckligt väl skulle lyfta fram karaktären hos verksamheten i dessa anläggningar.

26 § *Anläggningar som blivit klara år 1998 eller senare.* För anläggningar som blivit klara 1997 eller före det används i regel åren 1998—2002 som utsläppsgrundande period. Fördelningskriterierna för beräkning av utsläppsrätter lämpar sig inte i sig för anläggningar som blivit klara 1998 eller senare. I 1 mom. skall det finnas bestämmelser om fördelningskriterierna för utsläppsrätter enligt året för färdigställandet.

I vissa fall har en förbränningsanläggningsenhet på ett anläggningsområde ändrats betydligt under den utsläppsgrundande perioden 1998—2002 eller senare. Till exempel en pulverförbränningspanna med torvförbränning har ändrats till en virvelförbränningspanna, varvid användningen av trä har kunnat ökas till t.o.m. hälften av bränslemängden.

I ett sådant fall skall utsläppsrätter för förbränningsanläggningarna i fråga inte beräknas i enlighet med 26 § så att som utsläppsgrundande period används den förnyade pannans driftår, utan utsläppsrätterna skall beräknas utgående från produktionen och utsläppen under hela perioden 1998—2002. Ändringen av pannan kan anses som en sådan tidig åtgärd som avses i direktivet.

Samma förfarande skall användas i fråga om sådana ersättande investeringar, där en befintlig förbränningsanläggningsenhet, t.ex. en panna som drivs med fossilt bränsle, har tagits ur bruk under den utsläppsgrundande perioden och ersatts med en panna på samma anläggningsområde, vilken till sin effekt är ungefär lika stor och använder trä eller en blandning av trä och torv.

Den utsläppsgrundande perioden 2000—2003 avviker för undergrupp D från de andra undergruppernas utsläppsgrundande period. Den bränsleförbrukning och koefficient för

specifika utsläpp som skall användas i formeln för undergrupperna D och E beräknas avvikande från övriga undergrupper som ett aritmetiskt medelvärde för hela den utsläppsgrundande perioden som gäller dessa anläggningar. I 2 mom. bestäms om fördelningskriterierna för anläggningar som hör till undergrupp D och E.

Vissa anläggningar som hör till undergrupperna A1 och A2 kan det ta flera år att ta i bruk, starta processen i och få den i produktion i full skala. Om en sådan anläggning har blivit färdig i medlet eller slutet av den utsläppsgrundande perioden 1998—2002, kan uppkörningen av anläggningen räcka hela den utsläppsgrundande perioden, varvid dess produktion och utsläpp motsvarar normal produktion möjligen först under den första utsläppshandelsperioden. Till följd av detta är det motiverat att om en dylik anläggning har blivit färdig år 2000 eller därefter och den stegvisa stegringen av dess relativa drifttid leder till att anläggningens utsläppsrätter uppgår till högst 90 procent av vad dess utsläpp var år 2003, om de beräkningskriterier som avses i 20 § används, beräkna anläggningens utsläppsrätter enligt fördelningskriterierna för en ny deltagares utsläppsrätter. Detta gäller också om en dylik anläggnings kapacitetsutnyttjande t.o.m. bara under ett år under den utsläppsgrundande perioden har varit lägre än 65 procent.

27 § *Reservering för nya deltagare.* Enligt 1 mom. reserveras för utsläppshandelsperioden 2005—2007 en del av utsläppsrätterna i den nationella fördelningsplanen för de i 2 mom. avsedda nya anläggningarna och ändringarna av anläggningar (*ny deltagare*). I 2 mom. skall de nya anläggningar och ändringar av anläggningar definieras, vilka kan få utsläppsrätter av den andel som skall reserveras för nya deltagare.

Enligt 2 mom 7 punkten anses som en ny deltagare också en anläggning, vars utsläpp oundvikligen ökar till följd av kraven i EG-lagstiftningen, om investeringar görs som en följd av kraven i lagstiftningen. Enligt bilaga III.4 till direktivet skall fördelningsplanen stämma överens med övrig gemenskapslagstiftning och gemenskapens övriga politiska styrmedel. De oundvikliga utsläppsökningar som beror på de nya lagstiftningskraven mås-

te beaktas. I kommissionens anvisningar av den 7 januari 2004 (KOM(2003) 830 slutlig) rekommenderar kommissionen som en begränsning i genomförandet av kriterierna i bilaga III till direktivet att övrig lagstiftning endast beaktas, om den betydligt ökar eller minskar utsläppen (t.ex. 10 procent).

Vid beredningen av förslaget till nationell fördelningsplan har några fall kommit upp, där genomförandet av direktiven om förbränning och avstjälningsplatser kan öka anläggningens utsläpp. I fråga om dem känner man dock inte ännu klart till följderna av genomförandet av direktivet. I dylika fall skall anläggningarnas utsläppsrätter dock beräknas med beräkningsreglerna för de undergrupper där anläggningarna i fråga ingår. Om verksamhetsutövaren förorsakas en oundviklig ökning av utsläppen av EG:s övriga lagstiftning, såsom direktiven om avfallsförbränning eller avstjälningsplatser, och investeringar görs till följd av kraven i direktiven, skall verksamhetsutövaren hos statsrådet kunna ansöka om utsläppsrätter för dylik utsläppsökning av den andel som avsatts för nya deltagare.

Det är motiverat att lämna en reservering för nya anläggningar och ändringar av anläggningar i förslaget till nationell fördelningsplan. Avsikten är att den andel som skall avsättas för nya deltagare skall fastslås så att den med stor sannolikhet räcker till för de nya anläggningar och ändringar av anläggningar som avses i 2 mom. under utsläppshandelsperioden. För säkerhets skull skall det i 3 mom. finnas en bestämmelse om förfarandet i en situation, där den andel som har reserverats för nya deltagare inte helt räcker till för alla nya deltagare. Om den andel som har reserverats för nya deltagare för utsläppshandelsperioden 2005—2007 inte räcker till för alla nya deltagare, skall de nya deltagarna skaffa sig utsläppsrätter av verksamhetsutövarna i andra anläggningar eller på marknaden. För de nya deltagare som i enlighet med 40 § har ansökt om utsläppsrätter och som ännu inte har beviljats sådana, skall de utsläppsrätter som beviljas anpassas till det resterande antalet utsläppsrätter så att en lika stor procentandel dras av från samtliga antal utsläppsrätter som har beräknats enligt 28 §.

28 § *Fördelningskriterierna för nya deltagare för utsläppshandelsperioden 2005—2007.* I paragrafen bestäms om fördelningskriterierna för nya deltagare. Eftersom de nya deltagarna varken har verksamhets- eller utsläppshistoria kan inte den s.k. arvsmetoden, som grundar sig på anläggningens driftshistoria, tillämpas vid beräkning av deras utsläppsrätter. Enligt paragrafen skall utsläppsrätterna räknas enligt anläggningens tillförda effekt, den årliga utnyttjningstiden för topp-effekt för anläggningstypen och koefficienten för specifika utsläpp vid förbränningen av det bränsle som används som jämförelsebränsle. I 2 och 3 mom. skall föreskrivas om de årliga utnyttjningstiderna för topp-effekt och koefficienterna för specifika utsläpp, vilka skall användas.

Vid användning av jämförelsebränsle i stället för det verkliga bränslet vid förbränning av bränslet för specifika utsläpp uppställs mål för nya aktörer, dvs. att som bränsle väljas naturgas eller blandbränsle, som innehåller 60 procent torv och 40 procent trä.

29 § *Jämkning av antalet utsläppsrätter.* Fördelningskriterierna för utsläppsrätter kan i några fall leda till ett resultat enligt vilket en anläggnings utsläppsrätter blir klart mindre än vad de faktiska utsläppen har varit under de senaste åren eller än vad de kommer att bli under utsläppshandelsperioden (underallokering). Utsläppsrätterna kan också bli klart större än behovet (överallokering). En eventuell under- eller överallokering förorsakas å ena sidan av det förfarande med utsläppshistoria som skall tillämpas och å andra sidan av ändringar i anläggningarna under den utsläppsgrundande perioden, 2003—2004 eller under utsläppshandelsperioden 2005—2007.

Utsläppshandelsdirektivet och kommissionens anvisningar om utarbetandet av en nationell fördelningsplan godkänner inte överallokering. Detta jämföras med statligt stöd och skall anmälas till kommissionen i enlighet med reglerna om godkännande av statligt stöd. Problemet med överallokering har man försökt lösa i första hand så att summan av de utsläppsrätter som har beräknats med beräkningsreglerna för utsläppsrätter till anläggningarna anpassas till det totala antalet utsläppsrätter på det sätt som sägs i 30 § och

dessutom på så sätt att utsläppsrätterna för anläggningar i undergrupperna C1 och C2 beräknas genom att ett fjärrvärmenät behandlas som en helhet, varvid de olika förbränningsanläggningar som ingår i det inte sammanräknade kan få ett större antal utsläppsrätter än de behöver. Dessutom skall utsläppsrätterna för industrins förbränningsanläggningar på samma anläggningsområde beräknas i enlighet med 22 § 6 mom.

Enligt de synpunkter som verksamhetsutövarna har fört fram kan problem med underallokering uppkomma å ena sidan av det att en anläggning, när dess energiproduktion ökar och tillgången på bränslen med små utsläpp såsom trä försvåras, blir tvungen att täcka en ökande del av sin energiproduktion med fossila bränslen, och som en följd av detta ökar anläggningens utsläpp. Det anses dock inte möjligt att åtgärda ett dylikt underallokeringsproblem, som beror på tillgången på olika bränslen, inom förfarandet för beviljande av utsläppsrätter enligt den nationella fördelningsplanen, vilket gör att det inte föreslås att något förfarande i fråga om detta skall tas in i den föreslagna paragrafen.

En anläggning kan få ett för litet antal utsläppsrätter också av den anledningen att dess produktion, till följd av låg relativ drifttid som beror på ibruktagningsfasen, ett maskinhaveri, en brand eller ett annat skäl som har försvårat produktionen, har varit lägre än normal produktion hos motsvarande verksamhet. Därför skall utsläppsrätterna i ett dylikt fall med underallokering enligt den föreslagna paragrafen kunna jämkas. Jämkningsen förutsätter att verksamhetsutövaren ansöker om sådan och lägger fram motiveringar till detta.

30 § *Anpassning av antalet utsläppsrätter till det totala antalet.* I paragrafen skall det föreskrivas om hur de utsläppsrätter som beräknats per anläggning skall anpassas till det totala antalet utsläppsrätter. Eftersom det inte är självklart att de utsläppsrätter som skall beräknas per anläggning med de fördelningskriterier som gäller de olika undergrupperna leder till det totala antal utsläppsrätter, om vilket har beslutats i förslaget till nationell fördelningsplan, är det nödvändigt att bereda sig på att använda ett relationstal som har beräknats enligt 1 mom., dvs. en anpassnings-

koefficient. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att det totala antalet utsläppsrätter som skall fördelas stämmer överens med det totala antal som har beslutats i den nationella fördelningsplanen.

Om den anpassningskoefficient som har beräknats enligt 1 mom. är mindre än ett, skall också de utsläppsrätter som i enlighet med 28 § skall beräknas för nya deltagare multipliceras med anpassningskoefficienten. De nya deltagarna kan emellertid inte få ett större antal utsläppsrätter än det antal som beräknas enligt fördelningsgrunderna i 29 §.

31 § *Force majeure.* Enligt artikel 29 i utsläppshandelsdirektivet kan medlemsstaten under utsläppshandelsperioden 2005—2007 ansöka om beviljande av extra utsläppsrätt för vissa anläggningar i fall av force majeure. Kommissionens tillstånd är förutsättningen för att bevilja sådana icke-överlåtbara extra utsläppsrätter för de ifrågavarande anläggningarnas verksamhetsutövare.

I paragrafen finns bestämmelser för en rationell tillämpning av artikel 29 i utsläppshandelsdirektivet. Som force majeure anses en situation eller en händelse som står utanför verksamhetsutövarens påverkningssmöggheter och som han eller hon rimligtvis inte har kunnat bereda sig på och som förorsakar en väsentlig ökning av koldioxidutsläppen från anläggningen. I kommissionens meddelande av den 7 januari 2004 som gäller verkställighet av kriterierna för nationell fördelningsplan och anvisningar för fall då force majeure skall anses föreligga (KOM(2003)830 slutlig) framkommer att de omständigheter då force majeure anses föreligga är exceptionella och oförutsägbara och som följd av dem skulle de årliga utsläppen från anläggningarna öka avsevärt. Omständigheterna skall vara sådana att de har legat utom verksamhetsutövarens och medlemsstatens påverkningssmöggheter. Enligt kommissionens anvisningar kan sådana fall vara bl.a. naturkatastrofer, krig och krigshot, terroristhandlingar, revolutioner, upplopp, sabotage och vandalism.

Verksamhetsutövaren skall enligt 1 mom. ansöka om extra utsläppsrätter. Enligt 2 mom. beslutar statsrådet om en nationell framställning till Europeiska gemenskapens kommission om beviljande av extra utsläpps-

rätter. Om kommissionen godkänner beviljandet av extra utsläppsrätter beslutar statsrådet nationellt omedelbart därefter om beviljandet av extra utsläppsrätter. Av beslutet skall framgå när och i vilka poster utsläppshandelsmyndigheten bokför de extra utsläppsrätterna på ifrågavarande verksamhetsutövare i det nationella registret. I momentet skall dessutom föreskrivas att det extra utsläppsrätterna inte är överförbara. I 3 mom. skall föreskrivas om delgivandet av ett beslut om beviljandet av extra utsläppsrätter.

4 kap. **Förslaget till nationell fördelningsplan och beviljandet av utsläppsrätter**

32 § *Beredningen av ett förslag till nationell fördelningsplan.* Enligt 1 mom. bereder handels- och industriministeriet förslaget till nationell fördelningsplan i samarbete med övriga behöriga ministerier. Beredningen av förslaget till nationell fördelningsplan är fast knuten till genomförandet och revideringen av den nationella klimatstrategin. Den regering som utnämndes efter riksdagsvalet i mars 2003 tillsatte i maj en ministerarbetsgrupp, som fick till uppgift bl.a. att bereda den klimatstrategi som skall förnyas som en följd av utsläppshandelsdirektivet och att leda beredningen av den nationella fördelningsplan som utsläppshandelsdirektivet förutsätter samt att behandla den innan ärendet godkänns i statsrådet. Ordförande i ministerarbetsgruppen är handels- och industriministern och medlemmar finansministern, kommunikationsministern, jord- och skogsbruksministern och miljöministern.

I 2 mom. finns bestämmelser om att begära utlåtande, information och möjlighet att framföra åsikter i beredningsskedet av förslaget till fördelningsplan. Vid beredningen av förslaget till nationell fördelningsplan skall utlåtande begäras av verksamhetsutövare som berörs av förslaget till fördelningsplan. Dessutom skall handels- och industriministeriet begära utlåtande av myndigheter samt organisationer som företräder verksamhetsutövarna och övriga organisationer som har central betydelse med tanke på verkningarna av förslaget till nationell fördelningsplan. Dessutom skall allmänheten reserveras

möjlighet att framföra åsikter. I utkastet till förslaget till fördelningsplan som sänds ut för utlåtande och information skall ingå totalantalet utsläppsrätter och antalet utsläppsrätter som reserveras för nya deltagare med motiveringar samt kriterierna för hur utsläppsrätterna är avsedda att tilldelas på olika anläggningar och nya deltagare. I utkastet ingår också en förteckning över anläggningar som skall ingå i förslaget till fördelningsplan. I utkastet finns inte i detta skede de utsläppsrätter som är avsedda att beviljas varje anläggning.

Beredningen av förslaget till fördelningsplan för utsläppshandelsperioden 2005—2007 har inletts och fortsätter innan lagen godkänns. På beredningen av detta första förslag till fördelningsplan tillämpas den allmänna lagstiftningen om förvaltningsförfarande och vid beredningen beaktas omständigheter och principer i den lag som senare träder i kraft. Om beredningen av det första förslaget till fördelningsplan bestäms i samband med 72 § som gäller ikraftträdandet av lagen om utsläppshandel.

Bestämmelserna i paragrafen överensstämmer med artikel 9.1 i utsläppshandelsdirektivet.

33 § *De uppgifter som skall tillställas ministeriet och ansökan om utsläppsrätter.* I paragrafen bestäms om de anläggningsrelaterade uppgifter som behövs för beredning av förslaget till fördelningsplan och om ansökan om utsläppsrätter före beslutet om beviljande av utsläppsrätter. I 1 mom. finns bestämmelserna om leverans av uppgifter för förslaget till nationell fördelningsplan. Närmare bestämmelser om innehållet i uppgifterna och ansökan föreskrivs genom förordning av statsrådet. För utsläppshandelsperioden 2005—2007 har verksamhetsutövarna inofficiellt tillställt handels- och industriministeriet uppgifter. Dessa uppgifter kan preciseras enligt 72 § 2 mom. om ikraftträdande av lagen i enlighet med bestämmelserna om utredning av ärenden och hörande av parter i förvaltningslagen. Verksamhetsutövarna har därmed sannolikt sänt in uppgifterna för utsläppshandelsperioden 2005—2007 redan innan lagen trätt i kraft. Till dessa delar behöver uppgifterna inte efter lagens ikraftträdande sändas in på nytt. För utsläppshan-

delsperioden 2008—2012 och de följande utsläppshandelsperioderna skall uppgifterna sändas in 21 månader innan ifrågavarande utsläppshandelsperiod börjar. Enligt artikel 9.1 i utsläppshandelsdirektivet skall förslaget till fördelningsplan sändas till kommissionen och de övriga medlemsstaterna 18 månader innan ifrågavarande utsläppshandelsperiod börjar. Därför behövs uppgifterna för nationell beredning i god tid före statsrådets beslutsprocess och innan förslaget till fördelningsplan sänds till kommissionen.

Enligt 2 mom. skall verksamhetsutövaren ansöka om utsläppsrätter genom en ansökan riktad till statsrådet. Det gäller beviljande av utsläppsrätter av ekonomiskt värde, varför förfarandet med ansökan är motiverat med beaktande av verksamhetsutövarens rättskydd. I ansökan uppges inte det antal utsläppsrätter som söks, utan uppgifter som eventuellt preciserats sänds in för beslut om beviljande av utsläppsrätter. För utsläppshandelsperioden 2008—2012 och de följande utsläppshandelsperioderna kan verksamhetsutövaren ansöka om utsläppsrätter samtidigt som utövaren sänder in uppgifter för förslaget till nationell fördelningsplan. Om verksamhetsutövare i enlighet med 10 § har ansökt om utsläppstillstånd gemensamt skall de också ansöka gemensamt om utsläppsrätter. I dessa fall skall anläggningen behandlas som en helhet i beslutet om beviljande av utsläppsrätter.

Verksamhetsutövare som i enlighet med 10 § 2 mom. har ett gemensamt utsläppstillstånd skall ansöka gemensamt om utsläppsrätter. Genom detta villkor kan man säkerställa att utsläppsrätterna hänförs till de juridiska personer i vilkas namn utsläppstillståndet är.

Enligt 4 mom. skall en ansökan för utsläppshandelsperioden 2005—2007 sändas in inom två månader från den tidpunkt då denna lag träder i kraft. Ansökan för följande utsläppshandelsperioder skall sändas in senast 15 månader innan ifrågavarande utsläppshandelsperiod börjar. Enligt artikel 11.1 och 11.2 i utsläppshandelsdirektivet skall beslut om beviljande av utsläppshandelsrätter till verksamhetsutövare fattas för utsläppshandelsperioden 2005—2007 senast tre månader innan perioden inleds och för de följande ut-

släppshandelsperioderna senast 12 månader innan respektive period inleds. Genom sätta ut tider som är reserverade för att sända in ansökan försöker man säkerställa att beslutet om beviljande av utsläppsrätter kan fattas under utsläppshandelsperioden 2005—2007 så snart som möjligt efter kommissionens behandling och beslut för de följande perioderna inom de i direktivet utsatta tiderna.

34 § *Statsrådets beslut om ett förslag till nationell fördelningsplan.* Enligt 1 mom. skall beslut om förslaget till nationell fördelningsplan fattas av statsrådet. Frågan gäller ett samhällspolitiskt viktigt beslut med verkningar som har inflytande, inte bara på verksamhetsutövare som hör till lagens tillämpningsområde, utan också på andra sektors aktörer och hela samhällsekonomin.

Enligt 2 mom. skall ett beslut om utsläppshandelsperioden 2005—2007 fattas omedelbart när lagen träder i kraft. Beslut som gäller följande perioder skall fattas enligt artikel 9.1 i utsläppshandelsdirektivet minst 18 månader innan den ifrågavarande perioden inleds.

35 § *Innehållet i förslaget till nationell fördelningsplan.* I paragrafen bestäms om innehållet i förslaget till nationell fördelningsplan. Av det framgår det totala antalet utsläppsrätter med motiveringar, huruvida alla utsläppsrätter tilldelas gratis och fördelningskriterierna för utsläppsrätterna med motiveringar. Om de centrala kriterierna för förslaget till fördelningsplan bestäms i 15—30 §. Fördelningskriterierna regleras i detalj i lagen. I förslaget till nationell fördelningsplan framställs fördelningskriterierna för de olika undergrupperna som beräkningsformler. Fördelningskriterierna med motiveringar skall ingå i det förslag till nationell fördelningsplan som sänds in till kommissionen. I artikel 9.1 och bilaga III i utsläppshandelsdirektivet finns kriterier för den nationella fördelningsplanen. I de i 15—30 § föreskrivna kriterierna beaktas direktivets bestämmelser om den nationella fördelningsplanen. Av beslutet skall också framgå det antal utsläppsrätter som skall reserveras för nya deltagare och de kriterier enligt vilka utsläppsrätterna tilldelas de nya deltagarna. I enlighet med artikel 9 i utsläppshandelsdirektivet skall det av förslaget till fördelningsplan framgå hur allmänhetens anmärkningar har beaktats. Utöver detta

skall av beslutet också framgå hur givna utlå-tanden har beaktats.

I beslutet skall det enligt punkt 10 i bilaga III finnas en förteckning över anläggningarna och de utsläppsrätter som avses bli beviljade åt var och en av dem samt motiveringarna till dem. Det totala antal utsläppsrätter som är re-laterade till verksamhetsutövarens anlägg-ning kan efter detta beslut ännu ändras, efter-som såväl de eventuella ändringar som kommissionen framlagt och preciseringen av uppgifterna anläggningsvis kan inverka på antalet utsläppsrätter.

Av förslaget till nationell fördelningsplan skall framgå vilken del av det totala antalet utsläppsrätter som bokförs årsvis i det natio-nella registret på det konto som finns för verksamhetsutövarnas respektive anlägg-ningar. Avsikten är att registreringen skall ske årsvis i jämnstora poster.

Beslutet om den nationella fördelningsplanen är till karaktären ett planeringsbeslut. Beslutet sänds till kommissionen och de öv-riga medlemsstaterna. De uppgifter som verksamhetsutövarna sânt in kan preciseras ännu i samband med ansökan om utsläppsrät-terna. Beviljandet av utsläppsrätter anlägg-ningsvis till verksamhetsutövarna avgörs där-för inte genom beslutet om förslaget till na-tionell fördelningsplan på det sätt som avses i 5 § förvaltningsprocesslagen (586/1996).

36 § *Offentliggörande av och anmälan om förslaget till nationell fördelningsplan.* Enligt paragrafen skall handels- och industrimin-steriet offentliggöra förslaget till nationell fördelningsplan och samtidigt bereda verk-samhetsutövarna och allmänheten möjlighet att framställa anmärkningar i enlighet med punkt 9 i bilaga III till utsläppshandelsdirek-tivet. Beslutet skall också sändas till verk-samhetsutövarna för de anläggningar som in-går i förslaget till fördelningsplan. I enlighet med artikel 9.1 i direktivet underrättas ko-mmissionen och de övriga medlemsstaterna om fördelningsplanen.

37 § *Beslut om beviljande av utsläppsrät-ter.* När kommissionen behandlat förslaget till nationell fördelningsplan skall statsrådet fatta beslut om beviljande av utsläppsrätter enligt 1 mom. Beslutet skall enligt artikel 11.2 i utsläppshandelsdirektivet fattas under utsläppshandelsperioden 2008—2012 och

under de följande perioderna 12 månader in-nan respektive period börjar.

Under utsläppshandelsperioden 2005—2007 skall beslutet fattas så snart som möjligt efter det att kommissionen har behandlat för-slaget till nationell fördelningsplan och den tidsfrist som har reserverats för ansökan om utsläppsrätter har löpt ut. Enligt artikel 11.1 i direktivet skall beslutet fattas 3 månader in-nan utsläppshandelsperioden börjar. Med hänsyn till den nationella tidtabellen för verkställighet föreslås inte att om denna tid-gräns föreskrivs i lagen. Vid all beredning skall man emellertid inrikta sig på att beslutet skall fattas inom den tid som är utsatt i direk-tivet eller så snart som möjligt efter det.

Beslutet skall grunda sig på kriterierna i 15—27 samt 29 och 30 §, förslaget till natio-nell fördelningsplan och de ändringar som gjorts på basis av kommissionens behand-ling.

38 § *Innehållet i beslutet om beviljande av utsläppsrätter.* Innehållet i beslutet om bevil-jande av utsläppsrätter skall enligt paragrafen i stort motsvara innehållet i förslaget till na-tionell fördelningsplan. Därutöver skall av beslutet framgå eventuella ändringar som kommissionen framställt i förslaget till den nationella fördelningsplanen. Beslutet skall innehålla det slutliga antalet utsläppsrätter med motiveringar som beviljats verksam-hetsutövarna. Detta innebär att genom att till-lämpa bestämmelserna i 16—27 samt 29 och 30 § och de tilldelningsformler som utförts på basis av dem kan man besluta om antalet utsläppsrätter för varje anläggning. Av cen-tral betydelse är till vilken undergrupp an-läggningen eller dess produktionsdelar hör och vilka de historiska uppgifter är som på-verkar anläggningens utsläppsmängd.

39 § *Givande av beslut om beviljande av utsläppsrätter för kännedom och informere-rande om det.* Enligt 1 mom. sänds beslutet om beviljandet av utsläppsrätter för känne-dom till varje verksamhetsutövare vars an-läggning ingår i beslutet och till utsläppshan-delsmyndigheten. Utsläppshandelsmyndighe-ten behöver beslutet för att registrera det i det nationella registret och för att årsvis bokföra utsläppsrätterna på varje anläggnings konto. Enligt 2 mom. skall handels- och industrimi-nisteriet dessutom offentliggöra beslutet

elektroniskt.

40 § *Ansökan om beviljande av utsläppsrätter till en ny deltagare.* I beslutet om beviljande av utsläppsrätter skall finnas en reservering av utsläppsrätter som senare tilldelas nya deltagare. Enligt 1 mom. skall en ny deltagare ansöka om utsläppsrätter. Ansökan skall sändas in tidigast 12 och senast 6 månader före den tidpunkt från vilken den nya deltagaren skall börja använda de utsläppsrätter ansökan gäller. Avsikten med den utsatta tidpunkten är att säkra att man hinner bereda ärendet och fatta beslut före den tidpunkt från vilken verksamhetsutövaren ansöker om utsläppsrätter.

Enligt 2 mom. skall i ansökan lämnas uppgifter på basis av vilka beslutet kan beredas och fattas. Närmare bestämmelser om uppgifternas innehåll skall föreskrivas genom förordning av statsrådet.

41 § *Beslut om beviljande av utsläppsrätter för en ny deltagare.* Statsrådet skall fatta beslut om beviljandet av utsläppsrätter också när det är fråga om en ny deltagare. Beslutsfattaren skall vara densamma som vid det i 37 § avsedda beslutet om beviljande av utsläppsrätter. Av beslutet skall framgå det totala antalet utsläppsrätter som har beviljats den nya deltagaren och motiveringarna därtill. I 28 § och beslutet om beviljande av utsläppsrätter skall finnas de kriterier enligt vilka utsläppsrätterna tilldelas nya deltagare. Statsrådet beviljar utsläppsrätter för den resterande utsläppshandelsperioden från början av den månad som följer på den då anläggningen eller ändringen av anläggningen enligt verksamhetsutövarens anmälan har tagits i kommersiellt bruk. Betydande utsläpp sker inte förrän anläggningen eller ändringen av anläggningen tas i kommersiellt bruk. Det kommersiella ibruktagandet kan fördröjas från det som uppgetts i ansökan. Utsläppshandelsmyndigheten bokför då på anläggningens konto i registret bara det antal som motsvarar de utsläppsrätter som beräknats för tiden mellan ingången av den månad som följer på det faktiska ibruktagandet och utgången av utsläppshandelsperioden. Av beslutet skall också framgå vilken del av det totala antalet utsläppsrätter som årligen bokförs på det konto som finns för verksamhetsutövarens ifrågakvarande anläggning i registret.

Enligt 2 mom. kan beslut om beviljande av utsläppsrätter fattas om anläggningen har beviljats tillstånd för utsläpp av växthusgaser eller att tillståndet har ändrats eller justerats till följd av en ändring av anläggningen. Utsläppshandelsmyndigheten har då beslutat om kraven som gäller övervakning av utsläpp. Bestämmelsen överensstämmer med definitionen av en ny deltagare som föreskrivs i artikel 3 h i utsläppshandelsdirektivet.

Beslutet ges verksamhetsutövaren och utsläppshandelsmyndigheten för kännedom. Handels- och industriministeriet offentliggör beslutet också elektroniskt. Paragrafens 2 mom. motsvarar till innehållet 39 §.

5 kap. Register

42 § *Upprättande och skötsel av ett register.* Enligt paragrafen skall Energimarknadsverket, som är utsläppshandelsmyndighet, vara den som för det nationella registret. Utsläppshandelsmyndigheten skall kunna ge utomstående tekniska uppgifter med anknytning till skötseln av det nationella registret.

Enligt 2 mom. skall registret också vara nationellt register som bokför utsläppsenheter enligt Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring, nedan Kyotoprotokollet. Om ibruktagande av denna del av registret skall föreskrivas separat. Enligt det föreslagna momentet skall Energimarknadsverket, som är utsläppshandelsmyndighet, också svara för att registret enligt Kyotoprotokollet upprättas och förs. I enlighet med det principbeslut om organiserandet av myndighetsåtgärderna inom klimatpolitiken i statsförvaltningen som statsrådet fattade den 30 januari 2003 skall Energimarknadsverket också svara för det nationella registret enligt Kyotoprotokollet. Energimarknadsverket skall tekniskt kunna upprätta registret på det sätt som kommissionens registerförordning förutsätter.

Enligt kommissionens registerförordning skall det nationella registret täcka bokföringen av både utsläppsrätter enligt gemenskapens utsläppshandel och utsläppsenheter enligt Kyotoprotokollet. Åtagandeperioden enligt Kyotoprotokollet börjar först år 2008. Under utsläppshandelsperioden 2005—2007

inverkar utsläppsenheterna enligt Kyotoprotokollet och bokföringen av dem inte på gemenskapens utsläppshandel. Det är inte motiverat att i utsläppshandelslagen föreskriva om de förfaranden och myndighetsbefogenheter som sammanhänger med bildandet av utsläppsenheter enligt Kyotoprotokollet. Dessa anknyter inte heller direkt till verkställandet av utsläppshandeln. Om dem föreskrivs senare särskilt.

Den föreslagna regleringen står i samklang med artikel 19 i utsläppshandelsdirektivet. Kommissionen kommer med stöd av artikel 19 i direktivet att ge en förordning om registret där det föreskrivs närmare om ett standardiserat och säkert registersystem. Avsikten är att beslut om registerförordningens innehåll skall fattas vid utgången av juni 2004.

43 § *Det nationella registrets kontakt med kommissionens centralregister.* Enligt paragrafen skall det nationella registret stå i kontakt med Europeiska gemenskapens kommissions centralregister. Mellan centralregistret och de nationella registren förs en oberoende transaktionsförteckning över utfärdande, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter.

Innehållet i 2 mom. skall motsvara innehållet i artikel 19.3 i utsläppshandelsdirektivet. För att genomföra direktivet antar kommissionen en förordning om standardiserade elektroniska databaser som innehåller gemensamma uppgifter för spårning av utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter.

Den föreslagna regleringen grundar sig på artikel 20 och 19.3 i utsläppshandelsdirektivet.

44 § *De krav som gäller registret och bokföring av utsläppsenheter på kontot.* Det föreslås att i paragrafen skall klargöras att i fråga om införandet i registret av årsregistreringen, innehavet, överlåtelsen och annulleringen av utsläppsrätter samt allmänhetens rätt att bekanta sig med uppgifterna i registret och uppgifternas sekretess gäller det som föreskrivs i den registerförordning som kommissionen skall meddela med stöd av artikel 19 i utsläppshandelsdirektivet. Enligt utkastet till registerförordning skall registret innehålla flera konton anläggningsvis. Dessa konton skall registerföraren automatiskt öppna sedan

anläggningen har beviljats tillstånd för utsläpp av växthusgaser. Verksamhetsutövaren kan dessutom ansöka om att ett eller flera handelskonton skall grundas. Det skall också vara möjligt för andra personer än verksamhetsutövarna att öppna handelskonton i registret. Genom förordning av statsrådet skall det vid behov kunna föreskrivas om verkställandet av kommissionens registerförordning.

Den föreslagna bestämmelsen skall stå i samklang med artikel 19.3 i utsläppshandelsdirektivet.

45 §. *Innehav och överlåtelse av utsläppsrätter.* Enligt den föreslagna paragrafen skall vem som helst fysisk eller juridisk person kunna inneha utsläppsrätter. I registret skall på separata konton bokföras varje sådan persons utsläppsrätter, på vars konto utsläppsrätter årligen registreras eller överförs.

Enligt 2 mom. skall utsläppsrätter kunna överföras mellan personer inom Europeiska gemenskapen. Utsläppsrätter skall kunna överföras mellan personer inom gemenskapen och personer i tredje land sedan utsläppsrätter enligt utsläppshandelssystemen i tredje land har erkänts i enlighet med det förfarande som avses i artikel 25 i utsläppshandelsdirektivet.

Den föreslagna bestämmelsen skall vara enhetlig med bestämmelserna i artikel 19.2 och 25 i utsläppshandelsdirektivet.

6 kap. **Registrering, överlämnande och annullering av utsläppsrätter samt deras giltighet**

46 § *Årlig registrering av utsläppsrätter.* Utsläppshandelsmyndigheten skall för en anläggning årligen senast den 28 februari registrera det antal utsläppsrätter som stämmer överens med beslutet om beviljande av utsläppsrätter på utsläppstillståndshavarens konto för anläggningen i det nationella registret. Enligt utkastet till kommissionens registerförordning gäller ett konto en viss anläggning. Kontots kod skall utgöras av utsläppstillståndets nummer. Om en anläggningens utsläppstillstånd är gemensamt för flera verksamhetsutövare, skall verksamhetsutövarna sinsemellan komma överens om vem som har bruksrätt till kontot.

Enligt det föreslagna 2 mom. är en förut-

sättning för att utsläppsrätter skall få registreras att anläggningen har ett giltigt tillstånd för utsläpp av växthusgaser. Härvid har utsläppshandelsmyndigheten konstaterat att verksamhetsutövaren på adekvat sätt kan följa med anläggningens utsläpp och att anläggningen får användas också med stöd av miljöskyddslagstiftningen.

I det föreslagna 3 mom. skall det föreskrivas att ifall utsläppshandelsmyndigheten återkallar en anläggnings tillstånd för utsläpp av växthusgaser med stöd av 13 § lagen, skall utsläppshandelsmyndigheten inte efter återkallandet av tillståndet på kontot för utsläppstillståndshavarens ifrågavarande anläggning få registrera sådana utsläppsrätter som avses i 1 mom. och årligen skall registreras. Utsläppstillståndshavaren får inte fortgå med verksamheten i anläggningen sedan tillståndet har återkallats, och behöver därför inte utsläppsrätter för att täcka utsläppen under kommande år. Verkan av återkallandet av tillståndet på den årliga registreringen av utsläppsrätter följer automatiskt på beslutet om återkallande. I ett beslut som gäller återkallande får ändring sökas, men i en förvägran av den årliga registreringen av utsläppsrätter som är en följd av detta skall ändring inte kunna sökas separat som en verkställighetsåtgärd.

Bestämmelserna i det föreslagna 1 och 2 mom. skall stämma överens med artikel 4 och 11.4 i utsläppshandelsdirektivet. I utsläppshandelsdirektivet finns dock inga bestämmelser om återkallande av ett tillstånd och om dess verkningar på registreringen av utsläppsrätter, vilket gör att till denna del behövs nationell reglering för att utsläppshandelssystemets funktion och verksamhetsutövarnas rättsskydd skall kunna garanteras.

47 § *Registrering av utsläppsrätter på en ny deltagare.* Enligt paragrafen skall utsläppshandelsmyndigheten på en ny deltagares konto i registret årligen bokföra ett antal utsläppsrätter som stämmer överens med det beslut om beviljande av utsläppsrätter som avses i 41 § senast den 28 februari eller omedelbart efter att de förutsättningar om vilka bestäms i 2 mom. uppfylls, om denna tidpunkt infaller efter den 28 februari.

Enligt det föreslagna 2 mom. är en förutsättning för att utsläppsrätter skall registreras

att anläggningen har beviljats tillstånd för utsläpp av växthusgaser eller tillståndet till följd av en ändring har ändrats och anläggningen eller ändringen av anläggningen har tagits i kommersiellt bruk. Verksamhetsutövaren skall till utsläppshandelsmyndigheten sända en utredning av det kommersiella ibruktagandet av anläggningen.

I paragrafen skall endast förutsättningarna för registrering av utsläppsrätter på kontot regleras. I 4 kapitlet, som gäller fördelning av utsläppsrätter, skall beviljandet av utsläppsrätter till en ny deltagare regleras närmare.

48 § *Registrering av utsläppsrätter när verksamhetsutövaren byts.* I paragrafen skall registreringen av utsläppsrätter i situationer där verksamhetsutövaren byts regleras. Enligt det föreslagna 1 mom. skall när en anläggnings verksamhetsutövare byts de utsläppsrätter som registreras årligen registreras på den nya verksamhetsutövarens konto för anläggningen i fråga i registret från den tidpunkt när den nya verksamhetsutövaren har antecknats i tillståndet för utsläpp av växthusgaser i enlighet med 12 § 1 mom. Enligt 12 § 1 mom. skall det vara den nya verksamhetsutövarens skyldighet att meddela utsläppshandelsmyndigheten om bytet av verksamhetsutövare. Enligt bestämmelsen skall den nya verksamhetsutövaren svara för de skyldigheter som ankommer på verksamhetsutövaren samt för att de tillståndsförpliktelser som avses i 10 § uppfylls från och med den dag då tillståndet justerades. Med denna dag skall avses den tidpunkt när utsläppshandelsmyndigheten har antecknat den nya verksamhetsutövaren som tillståndshavare.

Enligt 2 mom. skall alla de utsläppsrätter som skall registreras årligen registreras på den tidigare verksamhetsutövarens konto för anläggningen i fråga i registret, om endast en del av en eller flera anläggningars verksamhet som ingår i samma tillstånd för utsläpp av växthusgaser övergår på den nya verksamhetsutövaren. I tillståndet har t.ex. kunnat ingå en industriprocessenhet och en förbränningsanläggning som betjänar den. Verksamhetsutövaren kan sälja förbränningsanläggningen till utomstående, varvid endast industriprocessenheten kvarstår hos den tidigare verksamhetsutövaren. Den nya och den

tidigare verksamhetsutövaren kan komma överens om att en del av utsläppsrätterna registreras på det anläggningskonto som täcker den överlåtna verksamheten för den nya verksamhetsutövarens räkning som har köpt förbränningsanläggningen. En förutsättning för registreringen är dock att den nya verksamhetsutövaren har beviljats ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser som gäller verksamheten. Ifall parterna kommer överens om registrering av utsläppsrätterna på ett sätt som avviker från huvudregeln, skall ett skriftligt avtal om detta lämnas in till utsläppshandelsmyndigheten.

49 § *Skyldighet att överlämna utsläppsrätter och utsläppsrätternas giltighet.* Enligt det föreslagna 1 mom. skall verksamhetsutövaren för varje anläggning årligen senast den 30 april till det register som avses i 5 kapitlet överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de totala utsläpp som anläggningen i fråga förorsakade föregående kalenderår och vilka har kontrollerats enligt 7 kapitlet.

Enligt 2 mom. skall verksamhetsutövaren kunna uppfylla sin förpliktelse enligt 1 mom. genom att överlämna utsläppsrätter som den behöriga myndigheten i Finland eller en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har beviljat, eller utsläppsrätter som beviljats i tredje land, när utsläppsrätterna i tredje land har erkänts i enlighet med artikel 25 i utsläppshandelsdirektivet.

Enligt 3 mom. skall utsläppsrätterna gälla under den utsläppshandelsperiod för vilken de med ett beslut enligt 37 eller 41 § lagen eller ett motsvarande beslut i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har beviljats. Utsläppsrätter som har beviljats för nästa utsläppshandelsperiod skall inte kunna användas för att uppfylla skyldigheter från föregående utsläppshandelsperiod.

Bestämmelsen står i samklang med artikel 12 i utsläppshandelsdirektivet.

50 § *Annullering av utsläppsrätter.* Enligt 1 mom. skall utsläppshandelsmyndigheten annullera utsläppsrätter som överlämnats i enlighet med 49 § 1 mom. sedan de har överlämnats.

Enligt 2 mom. skall utsläppshandelsmyndigheten utan dröjsmål annullera utsläppsrät-

ter på begäran av den person på vars konto i registret de finns. Begäran skall presenteras skriftligen.

Enligt det föreslagna 3 mom. skall utsläppshandelsmyndigheten inom fyra månader från det varje utsläppshandelsperiod har gått ut annullera de för utsläppshandelsperioden beviljade och registrerade utsläppsrätter som inte har annullerats i enlighet med 50 § 1 eller 2 mom.

Bestämmelsen står i samklang med artikel 12 i utsläppshandelsdirektivet.

51 § *Ersättande av annullerade utsläppsrätter.* Utsläppshandelsmyndigheten skall registrera utsläppsrätter på ifrågavarande konto i registret för utsläppshandelsperioden 2013—2017 och för de följande utsläppshandelsperioderna för att ersätta de utsläppsrätter som finns på kontot, vilka annulleras i enlighet med 50 § 3 mom.

Enligt artikel 13.2 andra stycket i utsläppshandelsdirektivet kan en medlemsstat bevilja personer utsläppsrätter för utsläppshandelsperioden 2008—2012 för att ersätta de utsläppsrätter dessa har i sin besittning, vilka annulleras fyra månader efter att utsläppshandelsperioden 2005—2007 har gått ut. Under Kyotoprotokollets åtagandeperiod motsvarar en utsläppsrätt en enligt Kyotoprotokollet tilldelad utsläppsenhet. Ifall utsläppsrätter, som annullerats efter den utsläppshandelsperiod som föregår Kyotoprotokollet, ersätts med nya utsläppsrätter under utsläppshandelsperioden 2008—2012, skärper detta ännu mera Finlands begränsningsförpliktelser enligt Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning. Därför föreslås inte i lagen att de utsläppsrätter som har beviljats för utsläppshandelsperioden 2005—2007 och annullerats i enlighet med 2 mom. skall ersättas med ett motsvarande antal utsläppsrätter för utsläppshandelsperioden 2008—2012.

Genom bestämmelsen verkställs artikel 13 i utsläppshandelsdirektivet.

7 kap. **Övervakning, anmälan och kontroll av utsläpp**

52 § *Övervakning av, rapport om och kontroll av utsläpp.* Enligt paragrafen skall en verksamhetsutövare vara skyldig att övervaka sina utsläpp och utarbeta en rapport över

utsläppen under varje kalenderår i enlighet med villkoren i tillståndet för utsläpp av växthusgaser och bestämmelserna i utsläppshandelslagen. Det skall också vara verksamhetsutövarens skyldighet att sörja för att utsläppsrapporten kontrolleras och att rapporten och kontrollörens utlåtande om den tillställs utsläppshandelsmyndigheten. Verksamhetsutövaren skall stå i ett avtalsförhållande med kontrollören. Verksamhetsutövaren skall kunna komma överens med kontrollören om att kontrollören tillställer myndigheten kontrollrapporten. Verksamhetsutövaren skall dock i förhållande till myndigheten ansvara för kontrollen och tillställandet av rapporten.

Om verksamhetsutövaren inte senast 31 mars har tillställt utsläppshandelsmyndigheten en sådan rapport som förutsätts i paragrafen och som har kontrollerats och konstaterats vara tillfredsställande, får verksamhetsutövaren inte överlåta utsläppsrätter. I 65 § finns bestämmelser om förbud mot överlåtelse.

Bestämmelserna om verksamhetsutövarens skyldigheter att övervaka sina utsläpp, sörja för att utsläppsrapporterna kontrolleras och tillställs myndigheten motsvarar artikel 14 och 15 i utsläppshandelsdirektivet.

53 § *Kontrollör som skall användas.* Enligt paragrafen skall verksamhetsutövaren vid kontrollen av utsläppsrapporterna använda en kontrollör som har godkänts med stöd av denna lag i Finland eller en kontrollör som har godkänts vid verkställandet av utsläppshandelsdirektivet i en annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Verksamhetsutövaren skall påvisa att kontrollören har godkänts i en annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Kontrollörens behörighet övervakas härvid av myndigheterna i den stat som är medlem i EU eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, där kontrollören har godkänts i enlighet med utsläppshandelsdirektivet.

54 § *Kontrollörens utlåtande.* Enligt den föreslagna paragrafen skall av ett utlåtande som kontrollören har utarbetat framgå de faktorer som är väsentliga med tanke på kontrollen. En utsläppsrapport skall kunna anses tillfredsställande, om den har utarbetats i enlighet

med 52 § och de totala utsläppen inte enligt kontrollörens åsikt har anmälts väsentligt felaktigt.

Den föreslagna paragrafen motsvarar 11 punkten i bilaga V till utsläppshandelsdirektivet.

55 § *Godkännande av kontrollören.* I 1 mom. skall bestämmelser tas in om de krav som en kontrollör skall godkänna för att utsläppshandelsmyndigheten skall kunna godkänna denne som kontrollör. Bestämmelser om minimikrav avseende kontrollörens kompetens ingår i bilaga V till utsläppshandelsdirektivet. De förutsättningar som har ställts för en kontrollör i 1 mom. skall innehålla minimikraven enligt utsläppshandelsdirektivet och de krav som allmänt skall tillämpas på juridiska personer som i Finland utför bedömningar av överensstämmelse med krav av teknisk art. Övervakning av utsläppen och kontroll av utsläppsrapporterna är en viktig del av utsläppshandelssystemets tillförlitlighet. En kontrollörs oberoende, yrkesskicklighet och tillräckliga resurser säkerställer för sin del att utsläppsrapporterna är tillförlitliga.

I enlighet med utsläppshandelsdirektivet skall det krävas att kontrollören är funktionellt och ekonomiskt oberoende av verksamhetsutövaren. Till följd av detta krävs av kontrollören att denne till sitt förfogande har tillräckligt med yrkeskunnig personal, vars oberoende i fråga om kontrolluppgifterna har säkerställts. Dessutom skall av kontrollören förutsättas att kontrollören kan tillämpa de bestämmelser och standarder som gäller utsläppshandeln samt de riktlinjer som kommissionen har gett i enlighet med artikel 14.1 i utsläppshandelsdirektivet. Det räcker inte att enbart känna till bestämmelserna, utan det skall förutsättas djupare förståelse av hur bestämmelserna skall tillämpas. Kontrollören skall känna till varje utsläppskälla för verksamheterna inom sitt behörighetsområde och i synnerhet hur de uppgifter uppkommer som gäller insamlande, mätning, beräkning och rapportering av tal. Vid bedömning av överensstämmelse med krav av teknisk art skall det i enlighet med de krav som används i Finland förutsättas att kontrollören har de anordningar, instrument och system som verksamheten förutsätter samt tillräckliga ekonomiska resurser för att organisera verk-

samheten på adekvat sätt och för att täcka eventuellt skadeståndsansvar. Skadeståndsansvaret skall kunna ordnas t.ex. med en tillräcklig ansvarsförsäkring. Kontrollören bör också vara en juridisk person som registrerats i Finland eller en del av en sådan, eftersom tillsyn i praktiken endast är möjlig i fråga om en sådan inrättning.

Enligt 2 mom. skall i beslutet om godkännande av en kontrollör fastställas kontrollörens behörighetsområde och vid behov ställas andra villkor som gäller kontrollörens verksamhet och med vilka adekvat skötsel av uppgiften skall säkerställas. Kontrollörens behörighetsområde kan täcka en eller flera av de verksamheter som räknas upp i 2 §. Andra villkor med anknytning till verksamheten kan vara t.ex. åtgärdande av en liten brist i de förutsättningar som avses i 1 mom. i begynnelsefasen av verkställandet av utsläppshandelslagstiftningen. För säkerställande av tillgången på kontrolltjänster kan det i begynnelsefasen vara nödvändigt att som kontrollör godkänna en sammanslutning som till någon obetydlig del inte genast uppfyller de förutsättningar om vilka bestäms i 1 mom.

I 3 mom. skall det föreskrivas om konstaterande av kontrollörens behörighet. I lagen skall bestämmas som allmän skyldighet för kontrollören att med en tillförlitlig utomstående bedömning visa att den uppfyller de förutsättningar om vilka bestäms i 1 mom. 1-6 punkten. En sådan utomstående bedömning som avses i lagen kan utföras t.ex. av Mäteknilcentralens ackrediteringstjänst FINAS (the Finnish Accreditation Service) eller ett annat ackrediteringsorgan inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

56 § *Kontrollörens anmälningsskyldighet.* I den föreslagna paragrafen skall bestämmas om kontrollörens skyldighet att till utsläppshandelsmyndigheten anmäla alla sådana ändringar i sin verksamhet, vilka kan ha verkningar på förutsättningarna att godkänna kontrollören. Kontrollören skall under hela den tid den är verksam uppfylla de förutsättningar vilka har föreskrivits för den.

57 § *Återkallande av godkännandet av en kontrollör.* Utsläppshandelsmyndigheten skall innan ett godkännande återkallas ge kontrollören en tillräcklig tidsfrist för att korrigera saken, ifall kontrollören inte uppfyller

de förutsättningar som nämns i 55 § eller i väsentlig grad agerar i strid med bestämmelserna eller beslutet om godkännande.

58 § *Utförandet av kontrolluppgifterna.* För att kontrollörens verksamhet skall vara tillförlitlig förutsätts att kontrollören utför sin uppgift med yrkesskicklighet och eftersträvar god kontrollpraxis samt med beaktande av de bestämmelser och rekommendationer som gäller kontrollen, t.ex. myndigheternas rekommendationer och standarder. Till följd av detta är det också nödvändigt att kontrollören åläggs att följa utvecklingen av de bestämmelser och standarder som gäller utsläppshandeln. Dessutom skall kontrollören samarbeta med andra kontrollörer för att det skall kunna säkerställas att verksamhetssätten är enhetliga med de kontrollörers som har utnämnts av andra stater som hör till EU:s medlemsländer och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Kontrollören skall ha möjlighet att använda sig av utomstående personer i kontrolluppgiften. Kontrollören skall dock ansvara för dessa personers verksamhet.

De kontrolluppgifter som kontrollören utför skall anses som sådana offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § grundlagen. Härvid blir lagen om elektronisk kommunikation med myndigheterna (13/2003), förvaltningslagen (434/2003) och språklagen (423/2003) tillämpliga. För klarhets skull skall det föreskrivas att lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) skall tillämpas. Med stöd av 40 kap. strafflagen (604/2002) skall de som sköter kontrolluppgifter omfattas av straffrättsligt tjänsteansvar, eftersom dessa personer skall anses som sådana personer som utövar offentlig makt, vilka avses i 40 kap. 11 § strafflagen.

59 §. *Bemyndigande att utfärda förordning.* Enligt den föreslagna paragrafen skall handels- och industriministeriet genom en förordning meddela närmare bestämmelser om övervakning av utsläpp, om den rapport som skall utarbetas om utsläppen och om kontrollörens utlåtande. Kommissionen har den 29 januari 2004 med sitt beslut (K(2004) 130 slutligt) med stöd av artikel 14 i utsläppshandelsdirektivet meddelat riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp. Genom en förordning av ministeriet skall fö-

reskrivas om tillämpningen av kommissionens beslut om övervakning och rapportering. Genom en förordning av handels- och industriministeriet skall närmare bestämmelser också kunna meddelas om det förfarande för godkännande av kontrollörer, förutsättningarna för godkännande och bedömning av förutsättningarna samt hur kontrolluppgiften skall utföras, vilka avses i 55 §.

8 kap. Tillsyn och påföljder

60 § *Styrning och uppföljning.* Enligt paragrafen ankommer den allmänna styrningen och uppföljningen av lagen på handels- och industriministeriet. Handels- och industriministeriet svarar för beredningen av utsläppshandelslagstiftningen samt den nationella fördelningsplanen och det beslut som gäller beviljandet av utsläppsrätter.

Enligt det föreslagna 2 mom. skall utsläppshandelsmyndigheten ha till uppgift att övervaka att utsläppshandelslagen samt de bestämmelser som meddelats med stöd av den följs.

61 § *Informerings- och granskningsrätt.* Enligt 1 mom. skall utsläppshandelsmyndigheten för tillsynen över och verkställandet av utsläppshandelslagen utan hinder av sekretessskyldigheten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ha rätt att få nödvändiga uppgifter från datasystemet för miljövårdsinformation och av verksamhetsutövarna.

Enligt 2 mom. skall handels- och industriministeriet utan hinder av sekretessskyldigheten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ha rätt att få information om de uppgifter som behövs för fördelningen av utsläppsrätterna både från datasystemet för miljövårdsinformation och av verksamhetsutövarna.

Med bestämmelsen i 3 mom. skall säkerställas att utsläppshandelsmyndigheten har rätt att granska uppgifternas riktighet i de lokalteter som är i övervakningsobjektets besittning och vilka inte omfattas av hemfriden. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att utsläppshandelsmyndigheten vid behov effektivt kan säkerställa att de uppgifter myndigheten behöver vid övervakningen är riktiga t.ex. genom att utföra en inspektion i an-

läggningen. Enligt förslaget skall den som utför granskningen ha rätt att gratis ta kopior på handlingar och utskrifter på de registreringar som finns i informationssystemet. I enlighet med god granskningssed skall granskningsobjektet meddelas vilka handlingar som har kopierats.

Bestämmelsen stämmer överens med den informerings- och granskningsrätt som tillsynsmyndigheten har enligt elmarknadslagen (386/1995).

62 § *Avgift för överskriden utsläppsrätt.* Enligt 1 mom. skall utsläppshandelsmyndigheten ålägga en verksamhetsutövare att betala staten en avgift för överskriden utsläppsrätt, om verksamhetsutövaren inte senast 30 april överlämnar de utsläppsrätter som berättigade till utsläppsmängden under föregående kalenderår. Syftet med överskridningsavgiften är att tillsammans med den förpliktelse att överlämna utsläppsrätter som avses i 49 § säkerställa att verksamhetsutövarna överlämnar utsläppsrätter till det antal som motsvarar deras utsläpp och att den totala utsläppsmängden inom utsläppshandelssektorn inte överskrider den mängd som har ställts i den nationella fördelningsplanen. På behandlingen av ett ärende som gäller åläggande av överskridningsavgift skall förvaltningslagen tillämpas.

I 2 mom. skall finnas bestämmelser om överskridningsavgiftens belopp. Beloppet av överskridningsavgiften skall under utsläppshandelsperioden 2005—2007 vara mindre än under övriga utsläppshandelsperioder.

Enligt 3 mom. skall utsläppshandelsmyndigheten tills vidare kunna låta bli att fatta beslut om att ålägga en överskridningsavgift, om verksamhetsutövaren har ansökt om rättelse av ett utlåtande av kontrollören eller om en ändringsansökan är anhängig i fråga om ett beslut som kontrollören har fattat om ett rättelseyrkande. Utsläppshandelsmyndigheten skall också kunna låta bli att fatta beslut, om verksamhetsutövaren på grund av force majeure har ansökt om extra utsläppsrätter och ärendet ännu inte har avgjorts. Verksamhetsutövaren skall anmäla till utsläppshandelsmyndigheten om att ändring eller extra utsläppsrätter har sökts, för att myndigheten skall kunna beakta dessa omständigheter i sitt beslutsfattande. Utsläppshandelsmyndigheten

skall fastställa en överskridningsavgift sedan antalet utsläppsrätter som verksamhetsutövaren är skyldig att överlämna har avgjorts på ett sätt som har vunnit laga kraft.

63 § *Verkställande av överskridningsavgiften.* Verksamhetsutövaren skall ha en möjlighet att överklaga ett beslut som utsläppshandelsmyndigheten har fattat om överskridningsavgift på det sätt som föreskrivs i 69 §. Enligt 1 mom. skall en överskridningsavgift verkställas utan dom eller beslut med iakttagande av vad som föreskrivs i lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg (367/1961). En myndighet som behandlar sedvanliga besvär eller grundbesvär som gäller fastställande eller debitering av en fordran kan förvägra utmätning av fordran eller förordna att den skall avbrytas, om inte besvaren är uppenbarligen oskäligen. På fastställandet av en överskridningsavgift och rättelse av ett fel i ett beslut skall normalt förvaltningslagen tillämpas. Verkställandet av överskridningsavgiften skall ombesörjas av rättsregistercentralen, som också sörjer för verkställandet av andra administrativa sanktionsavgifter som skall betalas till staten.

Enligt det föreslagna 2 mom. skall genom förordning av statsrådet kunna föreskrivas närmare om relevant informeringsskyldighet mellan myndigheterna gällande en överskridningsavgift, returneringen av en överskridningsavgift samt andra nödvändiga omständigheter med tanke på verkställandet av avgiften.

Genom bestämmelsen skall artikel 16.3 och 16.4 i utsläppshandelsdirektivet verkställas.

64 § *Övriga påföljder som gäller försumelse av överlämnandet av utsläppsrätter.* Utöver den överskridningsavgift som avses i 62 § skall en verksamhetsutövare enligt 1 mom. överlämna ett antal utsläppsrätter som motsvarar de utsläpp som överskrider de överlämnade utsläppsrätterna och vilka avses i 62 § 1 och 2 mom. Överlämnandet skall göras senast när nästa års utsläppsrätter överlämnas. I övrigt skall vid överlämnandet och annulleringen av en utsläppsrätt följas det som bestäms i 49 § och 50 § 1 mom. om överlämnande och annullering av utsläppsrätter. Om de utsläpp som överskrider de överlämnade utsläppsrätterna härrör från år 2007, kan verksamhetsutövaren dock i april 2009

avvikande från bestämmelsen i 49 § 3 mom. överlämna de utsläppsrätter som har beviljats för utsläppshandelsperioden 2008—2012. Detta har inte uttryckligen föreskrivits i utsläppshandelsdirektivet. Enligt artikel 13.2 i direktivet och 50 § 3 mom. i lagen skall utsläppshandelsmyndigheten fyra månader efter utgången av varje utsläppshandelsperiod annullera de utsläppsrätter som har beviljats för ifrågavarande utsläppshandelsperiod och vilka inte har överlämnats och annullerats. Till följd av detta är de utsläppsrätter som beviljats för föregående period inte längre i användning.

Det föreslagna 2 mom. skall ålägga utsläppshandelsmyndigheten att årligen offentliggöra uppgifter om de verksamhetsutövare som inte har överlämnat utsläppsrätter på det sätt som föreskrivs i denna lag. Utsläppshandelsmyndigheten skall kunna offentliggöra namnen på verksamhetsutövarna t.ex. på sina hemsidor. Offentliggörandet av namnen skall vara bundet till huvudskyldigheten, dvs. försummelsen att överlämna utsläppsrätter. Utsläppshandelsmyndigheten skall i samband med namnet på den verksamhetsutövare som skall offentliggöras anteckna, ifall en besvärprocess som gäller ärendet pågår. Utsläppshandelsmyndigheten skall stryka verksamhetsutövarns namn från listan, ifall besvärsmyndigheten har konstaterat att verksamhetsutövaren har överlämnat de lagenliga utsläppsrätterna. Fullföljdsdomstolen skall också enligt förvaltningsprocesslagen ha möjlighet att förordna att verkställandet av offentliggörandet av namn, skall avbrytas till dess ärendet har avgjorts på ett sätt som har vunnit laga kraft. Offentliggörandet av namnen skall anknyta till det överlämnande av utsläppsrätter som sker varje år och namnen på alla verksamhetsutövare som finns på listan skall strykas vid utgången av april följande år.

Bestämmelsen står i samklang med artikel 16.2 och 16.3 i utsläppshandelsdirektivet.

65 § *Förbud att överlåta utsläppsrätter.* Enligt paragrafen skall utsläppshandelsmyndigheten förbjuda verksamhetsutövaren att överlåta utsläppsrätter, om denne inte har gett in en rapport över utsläppen under föregående år, vilken har kontrollerats och konstaterats vara tillfredsställande. Utsläppshan-

delsmyndigheten skall på detta sätt förhindra att utsläppsrätter överläts från kontot för verksamhetsutövarens ifrågavarande anläggning. Förbudet skall vara i kraft tills vidare till dess en rapport som har kontrollerats i enlighet med 54 § har tillställts utsläppshandelsmyndigheten. Överlåtelseförbudet skall enligt 69 § 3 mom. följas trots att ändring har sökts. Överlåtelseförbudet skall gälla de utsläppsrätter som finns på kontot för verksamhetsutövarens ifrågavarande anläggning i registret. Förbudet skall inte hindra verksamhetsutövaren att köpa mera utsläppsrätter på kontot för den anläggning som är föremål för överlåtelseförbud.

Genom bestämmelsen verkställs artikel 15.2 i utsläppshandelsdirektivet.

66 § *Administrativt tvång*. När utsläppshandelsmyndigheten upptäcker försummelser eller felaktiga förfaranden skall den ålägga den verksamhetsutövare som förfarit i strid med bestämmelserna att korrigera sitt fel eller sin försummelse. Utsläppshandelsmyndigheten kan för att effektivera ett beslut om föreläggande ställa vite eller hot om att verksamheten avbryts helt eller delvis eller att en åtgärd som är ogjord tvångsutförs på den försummandes bekostnad. Om verksamhetsutövaren inte lämnar in en på korrekt sätt utarbetad och kontrollerad rapport över sina utsläpp, kan utsläppshandelsmyndigheten låta en utomstående utföra utsläppsrapporten och skaffa en godkänd kontrollör för kontrollen. I fråga om ställandet av vite, hot om avbrott eller tvångsutförande och utdömande till betalning skall det förfarande följas om vilket föreskrivs i viteslagen (1113/1990).

67 § *Utsläppshandelsförseelse*. För utsläppshandelsförseelse skall den dömas till böter som avsiktligt eller av grov oaktsamhet bryter mot i paragrafen specificerade skyldigheter. Enligt 1 mom. skall det vara straffbart att försumma att sända de uppgifter som behövs för ansökan om tillstånd för utsläpp av växthusgaser, ändring, justering eller återkallande av ett tillstånd samt att försumma att för den myndighet som utför granskning förete de handlingar eller registreringar som krävs. Dessutom skall det vara straffbart att försumma att sända in de uppgifter som behövs för utarbetandet av ett förslag till nationell fördelningsplan eller sändande av felaktiga uppgifter och även sändande av felaktiga uppgifter för ett beslut om beviljande av utsläppsrätter. I sådana situationer där t.ex. verksamhetsutövaren till följd av att lagens tillämpningsområde lämnar rum för tolkning inte har förstått att lagen gäller den verksamhet han eller hon bedriver och därför inte har ansökt om tillstånd inom utsatt tid eller inte har sânt in de uppgifter som behövs för förslaget till nationell fördelningsplan, uppfylls avsiktlig eller grov oaktsamhet inte i fråga om försummelsen.

Straffet för en förseelse skall vara sekundärt, och det skall endast tillämpas, om ingen annanstans i lag föreskrivs om strängare straff för gärningen. Kapitlet om miljöbrott i strafflagen verkar inte lämpa sig för utsläppshandelsförseelser. I de fall där någon bryter mot lagen om utsläppshandel är det mera fråga om att ekonomisk nytta eftersträvas än att miljön förstörs.

Enligt 3 mom. behöver en person, som bryter mot ett förbud eller förordnande som har fastställts med stöd av denna lag och förstärkts med vite inte dömas till straff för samma gärning.

Bestämmelsen står i samklang med artikel 16.1 i utsläppshandelsdirektivet.

68 § *Utsläppshandelsmyndighetens avgifter*. Utsläppshandelsmyndigheten skall kunna ta ut en avgift för behandling av ett tillstånd, en anmälan, ett godkännande eller ett annat ärende. Också skötseln av de konton som ingår i det register som avses i 42 § skall kunna vara avgiftsbelagd. För statsrådets beslut om beviljande av utsläppsrätter är det inte ändamålsenligt att ta ut avgifter.

Om utsläppshandelsmyndighetens avgiftsbelagda prestationer och grunderna för dem föreskrivs närmare genom förordning av handels- och industriministeriet. Grunderna för avgifterna skall fastställas på det sätt som föreskrivs i lagen om grunderna för avgifter till staten.

9 kap. **Ändringssökande och verkställandet av beslut**

69 § *Ändringssökande i ett beslut av utsläppshandelsmyndigheten*. Enligt paragrafen skall ändring i utsläppshandelsmyndighetens beslut sökas genom besvär på det sätt som

föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Förslaget stämmer överens med de allmänna förfarandebestämmelser som skall iakttas vad gäller förvaltningsbeslut. Besvärshandläggare i första instans skall de regionala förvaltningsdomstolarna vara.

Enligt det föreslagna 2 mom. skall det beslut om återkallande av ett tillstånd som utsläppshandelsmyndigheten har fattat med stöd av 13 § 2 och 3 mom. följas trots att ändring har sökts i fråga om det förbud mot att registrera utsläppsrätter vilket avses i 46 § 3 mom., om inte besvärsmyndigheten beslutar något annat. Av återkallandet av ett tillstånd följer enligt 46 § 3 mom. ett förbud mot att registrera utsläppsrätter på kontot för anläggningen i fråga. Det att ändring har sökts i ett beslut om återkallande får inte automatiskt leda till att verksamhetsutövaren fortsättningsvis på sitt konto får de utsläppsrätter som skall registreras årligen. Detta kan också leda till att ändring söks av den anledningen att verksamhetsutövaren fortfarande skall få utsläppsrätter fastän verksamhetsutövaren inte längre kan utöva verksamhet med stöd av miljöskyddslagen, anläggningen bestående har tagits ur drift eller verksamhetsutövaren väsentligt bryter mot sina skyldigheter enligt lagen. Besvärsmyndigheten skall dock från fall till fall kunna besluta att registreringsförbudet inte skall tillämpas.

Enligt det föreslagna 3 mom. skall ett förbud mot överlåtelse av utsläppsrätter, som utsläppshandelsmyndigheten har utfärdat med stöd av 65 §, följas trots att ändring har sökts, om inte besvärsmyndigheten beslutar något annat.

Enligt det föreslagna 4 mom. skall ändring i den avgift som utsläppshandelsmyndigheten har fastställt för en offentligrättslig prestation sökas på det sätt som föreskrivs i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

70 § *Ändringssökande i ett beslut av en kontrollör.* För att det rättsskydd som nämns i 124 § grundlagen skall kunna realiseras förutsätts att rättelse kan sökas i ett utlåtande av kontrollören. I detta fall skall ändringssökande som gäller ett givet utlåtande göras i två faser. Först skall sakägaren be verifieraren rätta sitt beslut inom 14 dagar från det beslutet delgivits. Den som är missnöjd med ett beslut som denne fått vid ett rättelseförfa-

rande kan vidare söka ändring på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. I paragrafen skall kontrollören åläggas att till sitt beslut foga anvisningar om hur man yrkar på rättelse.

71 § *Ändringssökande i ett beslut av statsrådet.* I ett beslut om beviljande av utsläppsrätter som statsrådet har fattat, i ett beslut om beviljande av utsläppsrätter som skall beviljas nya aktörer samt i ett beslut om extra utsläppsrätter skall ändring sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. I statsrådets beslut får ändring inte sökas till den del som beslutet gäller det totala antalet utsläppsrätter eller den andel som har reserverats för nya deltagare.

Det totala antalet utsläppsrätter som enligt punkt 1 i bilaga III till utsläppshandelsdirektivet skall fördelas skall motsvara medlemsstatens begränsningsskyldighet enligt EU:s bördefördelning. Det totala antalet utsläppsrätter som skall fördelas under utsläppshandelsperioden 2005—2007 skall vara konsekvent med de åtgärder genom vilka man eftersträvar att nå de begränsningsskyldigheter som har beslutats för medlemsstaterna i EU:s bördefördelning.

I Finland eftersträvas begränsningsskyldigheten för åren 2008—2012 genom de åtgärder som har fastställts i den nationella klimatstrategin. I klimatstrategin har dock inga kvantitativa mål för perioden 2005—2007 fastslagits. Definieringen av målet för det totala antalet utsläppsrätter, dvs. utsläppshandelssektorns koldioxidutsläpp och från år 2008 de andra växthusgaser som eventuellt fogas till tillämpningsområdet för utsläppsdirektivet, grundar sig på de utsläppsprognoser och målinriktade scenarier som ministerierna i fråga har gjort i samarbete. Utsläppsprognoserna och målscenarierna gäller både utsläppshandelssektorn och de sektorer som står utanför utsläppshandeln. Den andel som i förslaget till nationell fördelningsplan och i beslutet om beviljande av utsläppsrätter har reserverats för nya deltagare grundar sig delvis på samma utsläppsprognoser och målscenarier. Beredningen både av den nuvarande och den kommande klimatstrategin och förslaget till nationell fördelningsplan styrs av en separat ministerarbetsgrupp. Om förslaget till nationell fördelningsplan och bevil-

jandet av utsläppsrätter beslutar statsrådets allmänna session.

Fastställandet av det totala antalet utsläppsrätter och av den andel som skall reserveras för nya deltagare och beslutandet om dem är till sin art ändamålsenlighetsprövning. I enlighet med förslaget skall beslutandet om dem ankomma på statsrådet. För att det totala antalet utsläppsrätter eller den andel som reserverats för nya deltagare skall kunna ändras förutsätts att saken anmäls till och tas upp till ny behandling också i Europeiska gemenskapens kommission. För klarhets skull skall det föreskrivas i 1 mom. att i fråga om dessa skall ändring inte kunna sökas i statsrådets beslut om beviljande av utsläppsrätter.

Enligt 2 mom. skall högsta förvaltningsdomstolen behandla besvär som brådskanie. Ett beslut om beviljande av utsläppsrätter fattas per utsläppshandelsperiod. I en del fall kan besvären också påverka andras än klagomålsställarens antal utsläppsrätter. Besvaren kan också leda till att ärendet returneras och t.o.m. till en ny anmälan till Europeiska gemenskapens kommission. Besvär som behandlas orsakar alltid osäkerhet förutom för den som besvärar sig också för andra verksamhetsutövare som har anläggningar som hör till lagens tillämpningsområde och för hela utsläppshandelssystemets funktion. Därför anför det att besvär skall behandlas brådskanie.

Enligt det föreslagna 3 mom. skall statsrådets beslut iakttas trots att ändring har sökts i det. Högsta förvaltningsdomstolen som är besvärsmyndighet skall inte ha möjlighet att bestämma något annat i saken. Med tanke på utsläppshandelssystemets funktion blir det ohållbart, ifall besvärsmyndigheten kan bestämma att ett beslut av statsrådet inte kan verkställas till följd av att ändring har sökts i det. Besvaren kan påverka antalet utsläppsrätter också för andra verksamhetsutövare än klagomålsställaren. I enlighet med beslutet om beviljande av utsläppsrätter behöver verksamhetsutövaren utsläppsrätter, som årligen registreras på det konto som finns i registret, för att kunna uppfylla sina skyldigheter att överlämna utsläppsrätter enligt direktivet och även för att kunna idka handel med utsläppsrätter. Med tanke på att verksamhetsutövarna och hela utsläppshandelssyste-

met skall kunna fungera är det nödvändigt att de kan få utsläppsrätter på sitt konto i enlighet med statsrådets beslut och bestämmelserna i lagen trots eventuella besvär.

10 kap. Ikraftträdande

72 § *Ikraftträdande*. Lagen föreslås träda i kraft vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet. De bestämmelser som är nödvändiga för beredningen av utsläppshandelssystemet föreslås dock träda i kraft så snart som möjligt sedan riksdagen har antagit lagen. Enligt artikel 31.1 i utsläppshandelsdirektivet skall medlemsstaterna sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 31 december 2003. Syftet är att handeln med utsläppsrätter skall börja inom gemenskapen vid ingången av år 2005. Före det skall medlemsstaterna bereda en nationell fördelningsplan, anmäla den till kommissionen och övriga medlemsstater, varefter kommissionen inom tre månader kan föreslå ändringar i fördelningsplanen eller avslå den på grundval av att den är oförenlig med direktivets bestämmelser.

Beslut om förslaget till nationell fördelningsplan för utsläppshandelsperioden 2005—2007 skall enligt 34 § fattas omedelbart sedan lagen har trätt i kraft. Efter detta har kommissionen tre månader på sig att föreslå ändringar i planen. Om kommissionen föreslår ändringar, som förutsätter omfattande ny beredning och även att lagen ändras, kan detta fördröjas fattandet av beslut om beviljande av utsläppsrätter så att utsläppsrätter inte kan beviljas innan utsläppshandelssystemet tas i bruk. Med tanke på inledandet av handeln med utsläppsrätter är det viktigt att också följa hur behandlingen av tillstånd för utsläpp av växthusgaser framskrider. Till följd av utsläppshandelsdirektivets snäva verkställighetstidtabell bör situationen i fråga om verkställigheten i övriga EU-medlemsländer följas. Syftet är att genom utsläppshandelsdirektivet skall en marknad för utsläppsrätter som omfattar gemenskapen inrättas. Därför är det viktigt att en betydande majoritet av medlemsstaterna är med i systemet från ingången av år 2005. Utgående från det som sägs ovan skall om lagens

ikraftträdande föreskrivas genom förordning. Förordningen skall ges innan beslut om beviljande av utsläppsrätter fattas. De bestämmelser som gäller beviljande, årlig registrering och överlämnande samt innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter skall träda i kraft vid en tidpunkt om vilken föreskrivs genom förordning. Beredningen av förslaget till nationell fördelningsplan och beslutsfattandet om den samt beredningen av beslut om beviljande av utsläppsrätter, vilka skett innan lagen träder i kraft, ger inte de verksamhetsutövare som hör till lagens tillämpningsområde eller andra parter några som helst rättigheter.

Med tanke på beredningen av utsläppshandelssystemet är det viktigt att inledandet av systemet framskrider så snabbt som möjligt för att de verksamhetsutövare som även verka i Finland skall kunna vara med i gemenskapens utsläppshandelssystem i enlighet med direktivet från ingången av år 2005. Till denna del skall bestämmelserna i lagen träda i kraft vid den tidpunkt som meddelas i samband med att lagen fastställs. De bestämmelser som gäller tillstånd för utsläpp av växthusgaser, förslaget till nationell fördelningsplan, fördelningskriterierna för utsläppsrätter, beredningen av beslutet om beviljande av utsläppstillstånd, upprättandet och skötseln av ett nationellt register och de krav som gäller det, övervakning, anmälan och kontroll av utsläpp samt de bestämmelser som anknyter till övervakningen av ovan nämnda bestämmelser och beslut, påföljder i fråga om dem och ändringssökande skall därmed träda i kraft så snart som möjligt sedan riksdagen har antagit lagen.

Enligt 3 mom. skall de åtgärder som verkställigheten av lagen kräver kunna vidtas innan lagen träder i kraft. Utsläppshandelsmyndigheten kan därmed förbereda t.ex. åtgärder som hänför sig till ansökan om och behandlingen av tillstånd för utsläpp av växthusgaser samt upprättandet av ett nationellt register.

1.2. Miljöskyddslagen

Genom artikel 26 i utsläppshandelsdirektivet har IPPC-direktivet ändrats så att i miljö-tillståndet för en anläggning som hör till till-

ämpningsområdet för utsläppshandelsdirektivet inte får ställas utsläppsgränsvärden för de växthusgaser som nämns i bilaga I till utsläppshandelsdirektivet med anknytning till den verksamhet som bedrivs i anläggningen i fråga, om det inte är nödvändigt för att förhindra betydande lokala föroreningar.

Genom den ändring av miljöskyddslagen som nu föreslås genomförs skyldigheten enligt utsläppshandelsdirektivet. Även om ett allmänt mål för miljöskyddslagen är att bekämpa klimatförändringen och en del av de utsläpp som regleras med stöd av lagen också är växthusgaser, såsom metan och kväveoxid, är det inte meningen att med stöd av miljöskyddslagen direkt ställa utsläppsgränsvärden för växthusgasutsläpp. Så har man inte heller förfarit i miljö-tillståndspraxis. Även om både miljöskyddslagens nuvarande innehåll och dess tillämpningspraxis också utan en uttrycklig bestämmelse motsvarar skyldigheten enligt utsläppshandelsdirektivet, förutsätter ett effektivt verkställande av direktivet att miljöskyddslagen ändras för att skyldigheten skall kunna realiseras.

Som ett nytt 5 mom. till 43 § i miljöskyddslagen skall en bestämmelse fogas, enligt vilken för sådana direkta växthusgasutsläpp som avses i 2 § lagen om utsläppshandel och som härrör från verksamhet som hör till tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel inte skall få ställas utsläppsgränsvärden, om de inte är nödvändiga för att säkerställa att betydande lokal förorening inte förorsakas. Enligt formuleringen i 2 § i förslaget till lag om utsläppshandel skall bestämmelsen i en första fas endast tillämpas på koldioxidutsläpp, vilka inte kan anses medföra lokal förorening av miljön. I en senare fas när tillämpningen av utsläppshandelsdirektivet och lagen om utsläppshandel breddas också till andra växthusgasutsläpp kan det förekomma situationer där det finns ett behov att ge utsläppsgränsvärden i miljö-tillståndet i fråga om dessa andra utsläpp för att förhindra att miljön förorenas.

I sin nuvarande form innehåller 43 § 1 och 2 mom. miljöskyddslagen bestämmelser om de nödvändiga villkor som skall meddelas i tillståndet och 3 mom. bestämmelser om faktorer som skall tas med när tillståndsvillkoren meddelas. Dessutom finns en särskild be-

stämmelse i 43 § 4 mom. om skyldigheten att beakta möjligheten till kombinerad produktion av elenergi och värme i miljötillstånden för stora förbränningsanläggningar med en bränsleeffekt på över 50 megawatt.

Med den ändring av IPPC-direktivet som genomfördes med artikel 26 i utsläppshandelsdirektivet sammanhänger också en valbar option för medlemsstaterna. Medlemsstaterna kan i fråga om de verksamheter som hör till tillämpningsområdet för utsläppshandelsdirektivet välja att inte införa kraven i IPPC-direktivet på effektiv energianvändning för förbränningsanläggningar eller andra anläggningar som avger koldioxid på platsen. Enligt artikel 3 i nu gällande IPPC-direktiv skall medlemsstaterna genomföra nödvändiga åtgärder för att behöriga myndigheter skall kunna försäkra sig om att anläggningen används bl.a. så att energianvändningen är effektiv. Detta krav har i Finland genomförts med en bestämmelse i 43 § 3 mom. miljöskyddslagen enligt vilken energianvändningens effektivitet vid behov skall beaktas när tillståndsvillkoren meddelas.

Kraven på energieffektivitet i miljötillståndet hänför sig inte nödvändigtvis enbart till en begränsning av växthusgasutsläppen eller särskilt koldioxidutsläppen. En effektiv energianvändning sammanhänger mera vidsträckt med anläggningens verksamhet, med införandet av principen om bästa tillgängliga teknik och bästa praxis med tanke på miljön. Kravet på energieffektivitet kan också inverka på bedömningen av hur olika miljöolägenheter kan förhindras, varvid tillståndsmyndigheten blir tvungen att överväga olika alternativ också med tanke på energieffektiviteten när den överväger skyldigheterna att förhindra förorening och reducera utsläpp.

Enligt regeringens proposition med förslag till revidering av miljöskydds- och vattenlagstiftningen (RP 84/1999) jämte motiveringar skall energieffektivitet i första hand krävas endast för de verksamheter som avses i IPPC-direktivet. Energieffektiviteten kan redas ut t.ex. genom frivilliga energisyner. För anslutning till ett energisparavtal som ingås mellan handels- och industriministeriet och olika sektorer förutsätts både att energieffektiviteten reds ut och att ett bevakningssystem finns för detta. Ur systemet skall också de

uppgifter som tillståndsmyndigheten behöver kunna produceras och härvid behövs ingen särskild övervakning som grundar sig på ett tillstånd. Enligt motiveringarna till regeringspropositionen skall i tillståndet dock vid behov kunna ställas särskilda utredningsbestämmelser för förbättring av energieffektiviteten eller möjligheter att ta till vara energi.

Möjligheterna att genomföra kravet på energieffektivitet i de nuvarande tillstånden granskas som bäst i en utredning av Finlands miljöcentral, vilken centralen bereder på uppdrag av handels- och industriministeriet. Enligt preliminära utredningar från Finlands miljöcentral har inga särskilda bestämmelser med anknytning till energieffektiviteten just alls meddelats i de miljötillstånd som har getts, utan dessa bestämmelser har hänfört sig till utredningar och planer som skall göras i samband med energisparavtalen och tillståndet av dem till tillståndsmyndigheten. För anläggningar som inte har anslutits till ett energisparavtal har motsvarande skyldigheter att göra uppskattningar och planer för energieffektiviteten kunnat ställas. I största delen av tillstånden ingår enligt utredningen inte alls några bestämmelser som hänför sig till energieffektiviteten och i tillståndet ingår inte heller något omnämnande av huruvida anläggningen har anslutits till ett energisparavtal.

Å ena sidan eftersom kravet på energieffektivitet i miljöskyddslagen skall förstås mera vidsträckt än att det enbart skulle gälla begränsning av växthusgasutsläpp och syftet inte är att reglera koldioxidutsläpp genom detta och å andra sidan eftersom också användningsområdet för den nuvarande regleringen av denna sak i miljötillstånden är litet, har regleringen av energieffektiviteten i miljöskyddslagen lämnats vid det nuvarande. Det är dock skäl att noga följa kommande tillståndspraxis inom miljöskyddet redan av den orsaken att miljötillstånden för anläggningar som är viktiga med tanke på utsläppshandeln på basis av lagen om införande av miljöskyddslagstiftningen (113/2000) kommer upp till ny granskning under åren 2004 och 2005. I denna granskning bör särskild uppmärksamhet ägnas huruvida utsläppshandelsregleringen och kraven enligt miljöskyddslagen i praktiken medför konflikter

vad gäller effektiv energianvändning. Samtidigt är det skäl att granska hur de förpliktelser som gäller energieffektivitet har verkställts i Europeiska gemenskapens övriga medlemsstater. Om det förekommer problem nationellt eller lagstiftningsutvecklingen i övriga medlemsstater i EU ger anledning till detta, bör det övervägas om särskilda lagstiftningsåtgärder bör vidtas.

1.3. Lag om Energimarknadsverket

Enligt 1 § 2 mom. lagen om Energimarknadsverket (507/2000) har Energimarknadsverket till uppgift att vara verksam som den elmarknadsmyndighet som avses i elmarknadslagen (386/1995) och den naturgasmarknadsmyndighet som avses i naturgasmarknadslagen (508/2000). Ämbetsverket sköter de myndighetsuppgifter som anges i elmarknadslagen och naturgasmarknadslagen och bestäms med stöd av dem samt främjar verksamheten på elmarknaden och naturgasmarknaden.

Uppgifter som i lagen om certifiering och angivande av elens ursprung (1129/2003) ges Energimarknadsverket är att godkänna bedömningsorgan och återkalla godkännanden samt en möjlighet att för en viss tid förvägra ursprungsgaranti i situationer där missbruk förekommer. Till Energimarknadsverkets uppgifter hör också att övervaka att lagen följs.

I den föreslagna lagen om utsläppshandel avses med utsläppshandelsmyndighet Energimarknadsverket. Enligt lagförslaget hör till utsläppshandelsmyndighetens uppgifter att bevilja, ändra, justera och återkalla tillstånd för utsläpp av växthusgaser, att föra det nationella registret, att registrera, överlämna och annullera utsläppsätter samt att godkänna kontrollören av utsläppsrapporter och att återkalla godkännandet. Utsläppshandelsmyndigheten bör dessutom övervaka att lagen om utsläppshandel och de bestämmelser som meddelas med stöd av den följs. Utsläppshandelsmyndigheten fastställer en avgift för överskriden utsläppsätt och offentliggör uppgifter om verksamhetsutövare som inte har överlämnat utsläppsätter.

I andra momentet till 1 § i lagen om Energimarknadsverket konstateras ämbetsverkets

uppgifter. Det föreslås att 2 mom. skall ändras så att till det fogas de uppgifter om vilka föreskrivs i lagen om certifiering och angivande av elens ursprung (1129/2003) och lagen om utsläppshandel.

2. Närmare bestämmelser

Bestämmelser om det närmare innehållet i ansökan om tillstånd för utsläpp av växthusgaser, de uppgifter som skall sändas in för förslaget till nationell fördelningsplan och i ansökan om beviljandet av utsläppsätter skall meddelas genom förordning av statsrådet. Enligt 44 § skall genom förordning av statsrådet vid behov kunna föreskrivas om verkställandet av EG-kommissionens registerförordning. Enligt 63 § skall genom förordning av statsrådet också kunna föreskrivas närmare om anmälningsskyldigheten myndigheterna emellan i fråga om en avgift för överskridna utsläppsätter, om returnering av en överskridningsavgift samt om andra omständigheter som är nödvändiga med tanke på verkställandet av avgiften.

I 7 kap. skall det föreskrivas om verksamhetsutövarens centrala skyldigheter som gäller övervakning av utsläpp, utarbetande, sändande och kontroll av en utsläppsrapport. I nämnda kapitel skall också ingå bestämmelser om godkännande av kontrollör, förutsättningarna för godkännande, återkallande av godkännandet samt kontrollörens skyldigheter. Enligt 59 § skall handels- och industriministeriet genom förordning meddela närmare bestämmelser om övervakningen av utsläppen, den utsläppsrapport som skall utarbetas, kontrollörens utlåtande, förfarandet för godkännande av kontrollören, bedömning av förutsättningarna för godkännande och utförandet av kontrolluppgifter.

3. Ikraftträdande

Enligt artikel 31.1 i utsläppshandelsdirektivet skall medlemsstaterna sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 31 december 2003. Enligt artikel 9.1 i direktivet skall den nationella fördelningsplanen för utsläppshandelsperioden 2005—2007 offentliggöras och anmälas till kommissionen och de övriga medlemsstater-

na senast den 31 mars 2004. Enligt artikel 11.1 i direktivet skall medlemsstaten för utsläppshandelsperioden 2005—2007 bestämma det sammanlagda antal utsläppsrätter som den kommer att fördela för perioden och fördelningen av utsläppsrätterna till verksamhetsutövare för varje anläggning minst tre månader innan utsläppshandelsperioden börjar. Avsikten är att utsläppshandeln skall inledas vid ingången av år 2005.

Beslut om förslaget till nationell fördelningsplan för utsläppshandelsperioden 2005—2007 skall enligt 34 § fattas omedelbart sedan lagen har trätt i kraft. Efter detta kan kommissionen inom tre månader föreslå ändringar i det anmälda förslaget till fördelningsplan eller avslå det. Om kommissionen föreslår ändringar, som förutsätter omfattande ny beredning och även att lagen ändras, kan detta fördröja fattandet av beslut om beviljande av utsläppsrätter så att utsläppsrätter inte kan beviljas innan utsläppshandelssystemet tas i bruk. Med tanke på inledandet av handeln med utsläppsrätter är det viktigt att följa också hur behandlingen av tillstånd för utsläpp av växthusgaser framskrider. Till följd av utsläppshandelsdirektivets snäva verkställighetstidtabell bör situationen i fråga om verkställigheten i övriga EU-medlemsländer följas. Syftet är att genom utsläppshandelsdirektivet skall en marknad för utsläppsrätter som omfattar gemenskapen inrättas. Därför är det viktigt att en betydande majoritet av medlemsstaterna är med i systemet från ingången av år 2005. Utgående från det som sägs ovan finns det särskilda skäl att föreskriva om lagens ikraftträdande genom en förordning. Förordningen skall ges innan beslut om beviljande av utsläppsrätter fattas. Därmed kommer de centrala delarna i utsläppshandelssystemet, dvs. de bestämmelser som gäller beviljande, årlig registrering och överlämnande samt innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter att träda i kraft vid en tidpunkt om vilken bestäms genom förordning.

Ett alternativ till att föreskriva om lagens ikraftträdande genom en lag vore att ge en ny regeringsproposition till riksdagen i en situation där införandet av utsläppshandelssystemet i Finland och övriga EU-medlemsstater inte framskrider på ovan beskrivet sätt. Om

ibruktagandet av utsläppshandelssystemet skjuts fram från ingången av år 2005, förutsätter detta i vilket fall som helst ändringar i den lag som nu föreslås. Förslaget till nationell fördelningsplan och beslutet om beviljande av utsläppsrätter bereds i enlighet med utsläppshandelsdirektivet och den föreslagna lagen för åren 2005—2007.

Med tanke på beredningen av utsläppshandelssystemet är det viktigt att ibruktagandet av systemet framskrider så snabbt som möjligt för att de verksamhetsutövare som är verksamma i Finland skall kunna vara med i gemenskapens utsläppshandelssystem i enlighet med utsläppshandelsdirektivet från ingången av år 2005. Till denna del skall bestämmelserna i lagen träda i kraft vid en tidpunkt som meddelas i samband med att lagen fastställs. Bestämmelserna om tillstånd för utsläpp av växthusgaser, förslaget till nationell fördelningsplan, fördelningskriterierna för utsläppsrätter, beredningen av beslutet om beviljande av utsläppsrätter, upprättandet och skötseln av ett nationellt register och de krav som gäller det, övervakning, anmälan och kontroll av beslut samt de bestämmelser som anknyter till övervakningen av ovan nämnda bestämmelser och beslut, påföljder i fråga om dem och ändringssökande skall träda i kraft så snart som möjligt sedan riksdagen har antagit lagen.

Lagen om utsläppshandel föreslås träda i kraft vid en tidpunkt om vilken bestäms genom förordning av statsrådet. De bestämmelser som är nödvändiga med tanke på beredningen av utsläppshandelssystemet föreslås dock träda i kraft så snart som möjligt sedan riksdagen har antagit lagen. Lagarna om ändring av 43 § miljöskyddslagen och 1 § lagen om Energimarknadsverket föreslås träda i kraft så snart som möjligt sedan riksdagen har antagit dem.

4. Lagstiftningsordning

4.1. Näringsfrihet

Med stöd av 18 § 1 mom. grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Principen om näringsfrihet enligt grundlagen anses som

huvudregeln i fråga om näringsutövandet, från vilken det dock är möjligt att avvika genom att göra en näring beroende av tillstånd. Bestämmelser om tillståndsberoendet skall alltid ingå i en lag, som skall uppfylla kraven på exakt avgränsning som gäller begränsning av en grundläggande rättighet. Begränsningarnas väsentliga innehåll, såsom hur omfattande begränsningarna är, skall framgå av lagen.

Enligt 7 § i den föreslagna lagen skall en anläggning ha ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser. I 2 kap. i lagen ingår bestämmelser om förutsättningar för beviljandet av tillstånd och innehållet i tillståndet samt om ändring, justering och återkallande av ett tillstånd.

Regleringen av tillståndspliktig verksamhet grundar sig i enlighet med 80 § grundlagen på tillräckligt exakt avgränsade bestämmelser på lagnivå, av vilka klart framgår de rättigheter och skyldigheter som ankommer på en näringsidkare som part i utsläppshandeln. Motsvarande exakta avgränsning av den lagstadgade regleringen gäller också förfarandet för godkännande av kontrollörernas verksamhet, förutsättningarna för godkännande och återkallandet av godkännandet. I förfarandena för återkallande av en näringsidkares utsläppshandelstillstånd och godkännandet av kontrollören har också de krav som proportionalitetsprincipen ställer beaktats. Den föreslagna lagen är i fråga om tillstånds- och godkännandeförfarandena inte problematisk med tanke på 18 § 1 mom. och 80 § 1 mom. grundlagen.

4.2. Egendomsskydd

I det egendomsskydd som avses i 15 § grundlagen ingår bl.a. individens frihet att bestämma om sin egendom på det sätt som denne önskar.

Till egendomsskyddet hör också att begränsningar i användningen som inriktas på egendomen inte får bli så betydande att de till sina faktiska verkningar kan jämföras med expropriation av egendom (t.ex. GrUU 38/1998 rd). Utöver fysiska personer utsträcks också egendomsskyddet som en allmän rättslig princip till juridiska personer.

Enligt praxis vid domstolen för mänskliga

rättigheter skall en lag som utgör grund för begränsning av egendomsskydd uppfylla följande krav: 1) lagen skall grunda sig på statens interna rätt, 2) lagen skall vara tillgänglig för vederbörande (accessible), 3) lagen skall uppfylla kraven på förutsebarhet (foreseeability) samt 4) lagen skall också erbjuda rättsskydd mot myndigheterna.

I tolkningspraxis gällande konventionen om mänskliga rättigheter betonas att förmögenhetsintressen och de allmänna samhällsliga intressena står i rättvis balans sinsemellan. I tolkningspraxis som gäller konventionen om mänskliga rättigheter ges i fråga om egendomsskyddet betydelse också åt faktiska begränsningar av användningen av egendom (se fallet Sporrong och Lönnroth 23.9.1982 punkt 63 i domen).

I den föreslagna lagen skall det föreskrivas om vilka verksamheter som är skyldiga att ansöka om tillstånd för utsläpp av växthusgaser, om fastställandet av fördelningskriterierna för utsläppsrätter samt fördelningen av utsläppsrätter till verksamhetsutövarna sedan förslaget till nationell fördelningsplan har blivit godkänt. Dessutom skall i lagen föreskrivas om systemet för överlämnande av de tilldelade utsläppsrätterna och möjligheten att fastställa en överskridningsavgift av sanktionsart med anknytning till detta.

Bedömd med tanke på grundlagens bestämmelser om egendomsskydd är den föreslagna lagen relevant främst i det hänseendet att verksamhetsutövarens ekonomiska verksamhetsfrihet kan begränsas i vissa situationer. Det att en verksamhetsutövare omfattas av utsläppshandelssystemet betyder dock ännu inte som sådant en dylik begränsning. Eventuella begränsningar av verksamhetsfriheten kan dock förorsakas i situationer där verksamhetsutövaren inte har möjlighet att köpa utsläppsrätter på marknaden till ett skäligt pris eller där utsläppsrätter inte alls bjuds ut. För att undvika att en överskridningsavgift fastställs kan verksamhetsutövaren bli tvungen att som ett alternativ överväga åtgärder för att minska produktionen. Det att en överskridningsavgift fastställs undanröjer inte heller verksamhetsutövarens skyldighet att överlämna utsläppsrätter. I en sådan produktion där skyldigheten att minska utsläpp inte kan uppfyllas av processtekniska skäl,

kan detta innebära att den utövade verksamheten inskränks eller t.o.m. läggs ned.

Utsläppshandelssystemets funktion kan inte garanteras på förhand enbart med lagstiftningsåtgärder, eftersom priset på utsläppsrätterna på marknaden bestäms enligt marknadssituationen. Marknadssituationen igen påverkas väsentligt av hur fördelningen av utsläppsrätter genomförs i gemenskapens medlemsstater. Verksamhetsutövarens valmöjligheter påverkas väsentligt också av det hur fördelningen av utsläppsrätter genomförs nationellt. Verkningarna på verksamhetsutövarens situation som helhet hänför sig också till om de fördelningskriterier för utsläppshandeln som tas in i lagen om utsläppshandel garanterar verksamhetsutövarna jämlik och rättvis behandling.

Granskat med tanke på bestämmelserna om egendomsskydd kan utsläppshandelssystemet indirekt medföra begränsningar i användningen av egendom, där motivet till dessa i utsläppshandelssystemet dock är allmännyttan, dvs. uppfyllandet av skyldigheten att reducera utsläppen av växthusgaser. De näringsutövare som hör till utsläppshandelssystemet är med vissa undantag skyldiga att för sin verksamhet också ansöka om tillstånd enligt miljöskyddslagen. I utsläppshandeln är det därmed fråga om sådana begränsningar av användningen av produktionsegendom på vilken begränsningar enligt annan lagstiftning redan inriktas.

Utsläppshandelssystemet kan å andra sidan också erbjuda verksamhetsutövarna sådana nya ekonomiska möjligheter som de inte har haft till sitt förfogande i det system som enbart grundar sig på begränsningar och skyldigheter enligt miljöskyddslagstiftningen. För en enskild verksamhetsutövare är verkningarna av utsläppshandelssystemet inte entydigt sådana att de enbart minskar verksamhetsmöjligheterna eller ger ekonomiska tilläggskostnader.

Av ovan nämnda skäl anses det i propositionen att de indirekta påföljder som verksamhetsutövarna förorsakas av att de hör till utsläppshandelssystemet och vilka begränsar deras verksamhetsfrihet inte innebär att propositionen skulle stå i strid med bestämmelserna om egendomsskydd i grundlagen.

4.3. Ändringssökande och verkställighet

I enlighet med 21 § grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet enligt lag.

Enligt 71 § i den föreslagna lagen söks ändring i ett beslut om beviljande av utsläppsrätter som statsrådet har fattat med stöd av 37 §, ett beslut om beviljande av utsläppsrätter för nya aktörer som har fattats med stöd av 40 § samt ett beslut som gäller extra utsläppsrätter i enlighet med 31 § genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. I ett beslut av statsrådet får ändring inte sökas till den del som utsläppsrätten gäller det totala antalet utsläppsrätter eller den andel som skall reserveras för nya deltagare.

Fastställandet av och beslutsfattandet om det totala antalet utsläppsrätter och den andel som skall reserveras för nya deltagare är till sin art ändamålsenlighetsprövning. Beslutandet om detta skall enligt förslaget till lag ankomma på statsrådet. Enligt 7 § förvaltningsprocesslagen kan besvär över beslut av statsrådet anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvär kan anföras på den grunden att beslutet strider mot lag. Det att det totala antalet utsläppsrätter och den andel som skall reserveras för nya deltagare ställs utanför besvärsrätten gör endast principen enligt förvaltningsprocesslagen klarare. Bestämmelsen står inte i strid med grundlagens rätt att söka ändring.

Enligt 71 § 3 mom. lagen skall ett beslut av statsrådet följas trots att ändring i det har sökts. På verkställandet av beslutet skall de fullmakter som med stöd av förvaltningsprocesslagen ankommer på fullföljdsdomstolen att avbryta eller förbjuda verkställandet eller annars bestämma om det inte tillämpas. För att utsläppshandelssystemet skall fungera förutsätts att inga bestämmelser om verkställandet eller om att verkställandet förbjuds eller avbryts till någon del meddelas medan besvären behandlas. Verksamhetsutövarna behöver utsläppsrätter på sina konton i registret för den tid som bestäms i lagen och utsläppshandelsdirektivet för att kunna uppfylla sin årliga skyldighet att överlämna utsläppsrätter och för att kunna idka handel

med utsläppsrätter. Besvären kan påverka också andra verksamhetsutövers antal utsläppsrätter, inte bara besvärställarens. Ett beslut enligt 31 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen kan verkställas utan att det vunnit laga kraft, om så föreskrivs i lag eller förordning eller om beslutet till sin art är sådant att det måste verkställas genast. De beslut som avses i 71 § 3 mom. i den föreslagna lagen är till sin art sådana att de skall verkställas genast. Korrigeringar i systemet skall göras sedan fullföljdsdomstolen har gett sitt utslag. Bestämmelsen står inte i strid med 21 § grundlagen.

4.4. Bestämmelser om bemyndiganden

Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om statsrådets och handels- och industriministeriets bemyndigande att meddela förordning. Enligt förslaget skall genom förordning av statsrådet meddelas närmare bestämmelser om ansökan om tillstånd för utsläpp av växthusgaser, de uppgifter som skall sändas för förslaget till nationell fördelningsplan och ansökan om beviljande av utsläppsrätter samt om det närmare innehållet i en ansökan som gäller beviljande av utsläppsrätter till en ny deltagare. Dessutom skall genom förordning av statsrådet kunna föreskrivas om verkställandet av EG-kommissionens registerförordning samt om anmälningsskyldigheten mellan myndigheterna gällande avgift för överskridna utsläppsrätter, returnering av överskridningsavgift och om andra omständigheter som är nödvändiga med tanke på verkställandet av avgiften. De närmare bestämmelser som gäller verkställandet av överskridningsavgiften hänför sig dock inte till överskridningsavgiftens grunder, om vilka skall föreskrivas i 62 §.

Enligt 59 § skall handels- och industriministeriet genom förordning meddela närmare bestämmelser om övervakningen av utsläpp, om den rapport som skall krävas om utsläppen, kontrollörens utlåtande, förfarandet för godkännande av kontrollören, bedömningen av förutsättningarna för godkännande och om utförandet av kontrolluppgifterna.

Enligt 80 § 1 mom. grundlagen skall genom lag föreskrivas om grunderna för en enskilds rättigheter och skyldigheter. De före-

slagna bestämmelserna om bemyndiganden har begränsats till att gälla huvudsakligen detaljer av teknisk art medan grunderna för den rättsliga ställningen skall fastställas utgående från bestämmelserna i lagen. Bemyndigandet att meddela normer i den föreslagna lagen står inte i strid med 80 § grundlagen.

4.5. Givandet av offentliga förvaltningsuppgifter åt någon annan än en myndighet

Enligt 124 § grundlagen kan en offentlig förvaltningsuppgift ges någon annan än en myndighet, om detta är nödvändigt för att en uppgift skall kunna skötas ändamålsenligt och det inte äventyrar grundläggande rättigheter, rättsskyddet eller andra krav på god förvaltning.

Den kontrolluppgift som avses i den föreslagna lagen förutsätter särskild sakkunskap i metoderna för utsläppsövervakning. För hanteringen av en sådan sakhet finns inga särskilda myndigheter i Finland. Med beaktande av uppgiftens art är det nödvändigt att anförtro uppgiften åt enskilda aktörer i enlighet med 124 § grundlagen för att uppgiften skall bli ändamålsenligt skött. På den som utför en kontrolluppgift skall i vilket fall som helst bestämmelserna i språklagen (423/2003) och förvaltningslagen (434/2003) tillämpas. Eftersom nämnda lagar har varit i kraft sedan ingången av år 2004 och eftersom lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) annars kan bli beroende av tolkning, skall för klarhets skull i lagen med hänvisningsbestämmelser föreskrivas om den allmänna förvaltningsrättsliga lagstiftning som anknyter till skötseln av den offentliga förvaltningsuppgiften.

4.6. Ikraftträdande

Enligt 79 § 3 mom. grundlagen skall av en lag framgå när den träder i kraft. Av särskilda skäl kan i lagen anges att tidpunkten för ikraftträdandet bestäms genom förordning.

I 72 § 1 mom. den föreslagna lagen föreslås lagen träda i kraft vid en tidpunkt om vilken skall bestämmas genom förordning av statsrådet. De bestämmelser som är nödvändiga med tanke på förberedelserna för utsläpps-

handelssystemet avses dock träda i kraft så snart som möjligt sedan riksdagen har antagit lagen.

Beslut om förslaget till nationell fördelningsplan för utsläppshandelsperioden 2005—2007 skall enligt 34 § fattas omedelbart sedan lagen har trätt i kraft. Efter detta kan kommissionen inom tre månader föreslå ändringar i eller avslå det förslag till fördelningsplan som har anmälts till den. Om kommissionen föreslår ändringar, som förutsätter omfattande ny beredning och även att lagen ändras, kan detta fördröja beslutet om beviljande av utsläppsrätter så att utsläppsrätter inte kan beviljas innan utsläppshandelssystemet har tagits i bruk. Dessutom förutsätter utsläppshandelssystemet för att det skall fungera att det tas i bruk i stor omfattning inom EU. Om detta kan sannolikt inga slutsatser dras ännu vid den tidpunkt när lagen stadfästs, utan situationen i övriga EU-medlemsländer måste bevakas en längre tid.

Ovan nämnda skäl kan anses som sådana

särskilda skäl som avses i 79 § 3 mom. grundlagen att bestämma om lagens ikraftträdande genom förordning till den del som gäller ibruktagandet av utsläppshandelssystemet. I samband med stadfästandet skall en ikraftträdelsedag fastställas för de bestämmelser som räknas upp i lagens bestämmelse om ikraftträdande samt för lagarna om ändring av miljöskyddslagen och lagen om Energimarknadsverket.

4.7. Bedömning av lagstiftningsordningen

På ovannämnda grunder anser regeringen att de föreslagna lagarna kan stiftas i sedvanlig lagstiftningsordning. Eftersom med ärendet sammanhänger viktiga aspekter som anknyter till tolkningen av grundlagen, rekommenderas att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om propositionen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag om utsläppshandel

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att främja en kostnadseffektiv och ekonomisk minskning av växthusgasutsläpp.

Genom denna lag genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv (2003/87/EG) om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, nedan utsläppshandelsdirektivet.

2 §

Tillämpningsområde

Denna lag tillämpas på koldioxidutsläpp från följande verksamheter:

- 1) energisektorn
 - a) förbränningsanläggningar med en tillförd effekt på mer än 20 megawatt, med undantag av anläggningar vilkas huvudsakliga syfte är förbränning av farligt avfall och kommunalt avfall,
 - b) oljeraffinaderier,
 - c) koksverk,
- 2) stålindustrin

a) anläggningar för rostning och sintring av metallhaltig malm, inklusive svavelhaltig malm,

b) järn- och stålfabriker, inklusive stränggjutning med en kapacitet som överstiger 2,5 ton per timme,

3) mineralindustrin

a) anläggningar för produktion av cementklinker i roterugn med en produktionskapacitet som överstiger 500 ton per dag,

b) anläggningar för produktion av kalk i roterugn med en produktionskapacitet som överstiger 50 ton per dag eller andra typer av ugnar med en produktionskapacitet som överstiger 50 ton per dag,

c) anläggningar för produktion av glas och glasfiber med en smältningskapacitet som överstiger 20 ton per dag,

d) anläggningar för tillverkning av keramiska produkter genom bränning, i synnerhet takpannor, tegel, eldfast sten, kakel, stengods eller porslin med en produktionskapacitet som överstiger 75 ton per dygn och en ugnskapacitet som överstiger 4 m³ och med en satsningsdensitet på mer än 300 kg/m³ per ugn,

4) skogsindustrin

a) massafabrik,

b) pappers- och kartongfabriker vilkas kapacitet överstiger 20 ton per dag.

Denna lag tillämpas inte på en anläggning eller en del av en sådan vars huvudsakliga syfte är att undersöka, utveckla eller prova

nya produkter eller metoder.

3 §

Sammanräkning av kapaciteten

Om samma verksamhetsutövare bedriver flera olika verksamheter som omfattas av samma underpunkt i 2 § 1 mom. i samma anläggning eller på samma förläggningsplats, räknas verksamheternas kapacitet samman. Huruvida verksamheterna omfattas av tillämpningsområdet för denna lag avgörs utgående från den sammanräknade kapaciteten.

Sammanräknade kapaciteter av sådana verksamheter, som har samma verksamhetsutövare när lagen träder i kraft, hör under utsläppshandelsperioden 2005—2007 till lagens tillämpningsområde till utgången av utsläppshandelsperioden, också om verksamhetsutövaren för en eller flera verksamheter byts. Under de följande utsläppshandelsperioderna hör de sammanräknade kapaciteterna av sådana verksamheter som ingår i förslaget till nationell fördelningsplan för ifrågavarande utsläppshandelsperiod till tillämpningsområdet för lagen till utgången av ifrågavarande period, också om verksamhetsutövaren för en eller flera verksamheter byts. Bestämmelser om verksamhetsutövarnas skyldigheter ingår i 6 §.

4 §

Tillämpningen av lagen på anläggningar som anslutits till ett fjärrvärmenät

Denna lag tillämpas också på koldioxidutsläpp från anläggningar som underskrider den kapacitet som nämns i 2 § 1 mom. 1 punkten underpunkt a, om det huvudsakliga syftet med anläggningen är att producera värme för ett fjärrvärmenät. Dessutom förutsätts att den tillförda effekten i minst en anläggning som anslutits till samma fjärrvärmenät överskrider 20 megawatt och att den producerar värme som huvudsakligen skall levereras till fjärrvärmenätet. En förutsättning för att lagen skall tillämpas är också att Europeiska gemenskapernas kommission godkänner att anläggningarna i fråga inbe-

grips i systemet för handel med utsläppsrätter.

De anläggningar som avses i 1 mom. inbegrips i förslaget till nationell fördelningsplan som avses i 34 §. Godkännande av kommissionen söks i samband med den anmälan som avses i 36 §.

5 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *växthusgaser* koldioxid (CO₂), metan (CH₄), kväveoxidul (N₂O), fluorkolväte (HFC-föreningar), perfluorkolväte (PFC-föreningar) och svavelhexafluorid (SF₆),

2) *utsläpp* utsläpp i luften av växthusgaser från en anläggning,

3) *utsläppsrätt* den rätt som avses i utsläppshandelsdirektivet att släppa ut växthusgaser i en mängd som motsvarar ett ton koldioxidekvivalenter under en viss period,

4) *utsläppshandelsperiod* den period för vilken ett förslag till nationell fördelningsplan för utsläppsrätter görs upp i enlighet med 14 §,

5) *anläggning* en fast, teknisk enhet där en eller flera av de verksamheter som anges i 2 § bedrivs, liksom annan därmed direkt förknippad verksamhet, som tekniskt eller funktionellt är knuten till denna och som kan påverka utsläpp och föroreningar,

6) *verksamhetsutövare* en fysisk eller juridisk person som har faktiskt bestämmande inflytande över verksamheten i en anläggning,

7) *en mängd som motsvarar ett ton koldioxid* eller *ett ton koldioxidekvivalenter* ett ton koldioxid eller en mängd av någon annan växthusgas som har motsvarande potential för global uppvärmning, samt med

8) *utsläppshandelsmyndighet* Energimarknadsverket.

6 §

Verksamhetsutövarens allmänna skyldigheter

Verksamhetsutövaren skall

1) ansöka om tillstånd för utsläpp av växthusgaser för en anläggning,

2) övervaka sina utsläpp, årligen utarbeta en rapport om sina utsläpp och sörja för att rapporten kontrolleras,

3) årligen till utsläppshandelsmyndigheten överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de totala utsläppen från anläggningen under föregående kalenderår,

4) till handels- och industriministeriet sända in de uppgifter som behövs för fördelningsplanen för utsläppsrätter och ansöka om utsläppsrätter samt

5) till utsläppshandelsmyndigheten anmäla ändringar i anläggningens verksamhet, ändringar som gäller övervakningen av utsläppen eller byte av verksamhetsutövare.

2 kap.

Tillstånd för utsläpp av växthusgaser

7 §

Behovet av tillstånd

En anläggning skall ha tillstånd för utsläpp av växthusgaser. Tillstånd beviljas av utsläppshandelsmyndigheten. Ett tillstånd beviljas tills vidare eller av särskilda skäl för en viss tid.

Skyldigheten att ansöka om tillstånd gäller under utsläppshandelsperioden 2005—2007 endast koldioxidutsläpp.

För de anläggningar som avses i 4 § skall tillstånd sökas, och tillstånd kan beviljas i enlighet med 8—10 § på det villkoret att tillståndet gäller förutsatt att Europeiska gemenskapernas kommission godkänner att anläggningarna i fråga omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter. Om kommissionens godkännande inte erhålls, förfaller behandlingen av tillståndsansökan, eller om tillstånd redan har beviljats, tillståndet för utsläpp av växthusgaser.

8 §

Tillståndsansökan

Till ansökan skall fogas en med tanke på tillståndsprövningen nödvändig utredning av anläggningen, dess verksamhet och utsläppskällor samt en plan för övervakningen av ut-

släppen och för sändandet av rapporter om utsläppen till utsläppshandelsmyndigheten. Dessutom skall till utsläppshandelsmyndigheten innan tillstånd beviljas lämnas in en utredning om att verksamheten får utövas med stöd av miljöskyddslagstiftningen. Närmare bestämmelser om innehållet i tillståndsansökan meddelas genom en förordning av statsrådet.

En tillståndsansökan skall lämnas in till utsläppshandelsmyndigheten minst sex månader innan den planerade verksamheten inleds.

För de anläggningar som är verksamma när denna lag träder i kraft skall tillstånd för utsläpp av växthusgaser inom två månader från det lagen trätt i kraft. Den plan för övervakning av utsläppen som skall bifogas tillståndsansökan kan kompletteras inom fyra månader från det lagen trätt i kraft. Utsläppshandelsmyndigheten skall fatta beslut om tillstånd inom fyra månader från det lagen trätt i kraft eller senast två månader efter det ansökan och kompletteringarna av den har tillställts utsläppshandelsmyndigheten, om den sist nämnda tidpunkten infaller senare.

9 §

Förutsättningar för att tillstånd skall beviljas

Tillstånd för utsläpp av växthusgaser beviljas verksamhetsutövaren för en anläggning eller en del av den, om

1) verksamhetsutövarens planer för övervakning av utsläppen och för sändande av rapporterna om utsläppen till utsläppshandelsmyndigheten är tillräckliga och korrekta, och

2) verksamhetsutövaren får bedriva verksamheten med stöd av miljöskyddslagstiftningen.

Utsläppstillstånd kan beviljas trots att ett beslut om tillstånd enligt miljöskyddslagen (86/2000) inte har vunnit laga kraft.

10 §

Tillståndsbeslut

Ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser kan gälla en eller flera anläggningar som samma verksamhetsutövare har på samma

förläggingsplats.

Ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser kan av ett särskilt skäl gälla en eller flera anläggningar som innehas av flera verksamhetsutövare på samma förläggingsplats.

Om flera verksamhetsutövare har ansökt om ett utsläppstillstånd gemensamt, svarar de solidariskt för att skyldigheterna enligt tillståndet uppfylls. Verksamhetsutövarna skall när de ansöker om tillstånd utnämna en part, som svarar för kontakten till myndigheterna.

Tillståndet skall innehålla uppgifter om verksamhetsutövaren, utsläppen och deras källor, anläggningens verksamhet samt följande tillståndsvillkor:

1) de krav som gäller övervakning av utsläpp, i vilka fastställs övervakningsmetoder och övervakningsfrekvens, och

2) de krav som gäller sändandet av rapporterna om utsläppen till utsläppshandelsmyndigheten.

11 §

Ändring och justering av ett tillstånd

Verksamhetsutövaren skall på förhand till utsläppshandelsmyndigheten anmäla alla sådana utvidgningar av anläggningen, ändringar av verksamheten eller av övervakningen av utsläppen, vilka kan förutsätta att tillståndet för utsläpp av växthusgaser ändras eller att de tillståndsvillkor som gäller övervakningen av utsläppen justeras.

Till följd av verksamhetsutövarens anmälan kan utsläppshandelsmyndigheten ändra tillståndet eller justera de tillståndsvillkor som gäller övervakning av utsläppen. Utsläppshandelsmyndigheten skall behandla ett ärende som gäller ändring av tillstånd och justering av tillståndsvillkor på samma sätt som en tillståndsansökan.

Förutsätter de riktlinjer för övervakning av utsläppen som Europeiska gemenskapernas kommission har meddelat med stöd av utsläppshandelsdirektivet att tillståndsvillkoren justeras, skall utsläppshandelsmyndigheten uppmana verksamhetsutövaren att för justering av tillståndsvillkoren förete en justerad plan för övervakning av utsläppen. Verksamhetsutövaren skall sända in en justerad plan inom en tidsfrist som utsläppshandelsmyn-

digheten ställer.

12 §

Byte av verksamhetsutövare

Den nya verksamhetsutövaren skall till utsläppshandelsmyndigheten anmäla att verksamhetsutövaren har bytts. Utsläppshandelsmyndigheten skall till följd av anmälan justera utsläppstillståndet för växthusgaser inom 30 dagar från den dag då anmälan och nödvändiga utredningar har tillställts myndigheten eller från en senare tidpunkt som verksamhetsutövarna har kommit överens om. I tillståndet skall uppgifterna om den nya verksamhetsutövaren antecknas. Den nya verksamhetsutövaren skall svara för de skyldigheter som avses i 6 § och att de tillståndsvillkor som avses i 10 § uppfylls från och med den dag då tillståndet justerades.

Om endast en del av den verksamhet i anläggningen eller anläggningarna som ingår i tillståndet för utsläpp av växthusgaser övergår på den nya verksamhetsutövaren, skall de bestämmelser som gäller beviljande och ändring av tillståndet följas, med undantag av den tidsfrist för ansökan om tillstånd som har ställts i 8 § 2 mom. Utsläppshandelsmyndigheten skall till följd av anmälan fatta beslut om beviljande och ändring av ett tillstånd inom 30 dagar från det anmälan och nödvändiga utredningar och planer har tillställts myndigheten eller från en senare tidpunkt som verksamhetsutövarna har kommit överens om. Den nya verksamhetsutövaren svarar i fråga om en anläggning som denne har bestämmade inflytande över för de skyldigheter som avses i 6 § och uppfyllandet av de tillståndsvillkor som avses i 10 § från och med den dag då tillstånd för utsläpp av växthusgaser beviljades.

13 §

Återkallande av ett tillstånd

Verksamhetsutövaren skall till utsläppshandelsmyndigheten anmäla om bestående urdrifttagning av en anläggning och om att ett tillstånd som gäller anläggningens verksamhet har förfallit på grund av 57 § miljö-

skyddslagen eller att ett tillstånd har återkallats på grund av 59 § miljöskyddslagen.

Utsläppshandelsmyndigheten skall återkalla ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser, om

1) det tillstånd som gäller anläggningens verksamhet har förfallit på grund av 57 § miljöskyddslagen eller tillståndet har återkallats på grund av 59 § miljöskyddslagen,

2) anläggningen permanent har tagits ur drift, eller

3) tillståndshavaren meddelar att verksamheten inte inleds.

Utsläppshandelsmyndigheten kan återkalla ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser, om:

1) tillståndshavaren väsentligt har brutit mot sina skyldigheter som gäller årligt överlämnande av utsläppsrätter eller övervakning, anmälan och kontroll av utsläpp, eller

2) tillståndshavaren trots uppmaning från utsläppshandelsmyndigheten inte har anmält en utvidgning av anläggningen eller om ändringar i verksamheten eller ändringar som gäller övervakningen av utsläpp, vilka kan förutsätta att utsläppstillståndet ändras eller tillståndsvillkoren justeras.

Ett ärende som gäller återkallande av tillstånd för utsläpp av växthusgaser kan anhängiggöras av verksamhetsutövaren eller utsläppshandelsmyndigheten.

3 kap.

Förslag till nationell fördelningsplan och fördelningskriterierna för utsläppsrätterna

14 §

Förslaget till nationell fördelningsplan

Ett förslag till nationell fördelningsplan görs upp över det totala antal utsläppsrätter som skall beviljas för de verksamheter som hör till tillämpningsområdet för denna lag och över hur utsläppsrätterna avses bli fördelade på varje anläggnings verksamhetsutövare.

Fördelningsplanen görs upp per utsläppshandelsperiod. Den första utsläppshandelsperioden börjar den 1 januari 2005 och går ut den 31 december 2007. Den andra utsläppshandelsperioden börjar den 1 januari 2008

och går ut den 31 december 2012. Efter detta görs en nationell fördelningsplan upp för varje femårsperiod som följer på den.

15 §

Fördelningsmetoden för utsläppshandelsperioden 2005—2007

För utsläppshandelsperioden 2005—2007 delas utsläppsrätterna gratis ut till verksamhetsutövarna.

16 §

Det totala antalet utsläppsrätter

Det totala antalet utsläppsrätter skall under utsläppshandelsperioden 2008—2012 motsvara skyldigheterna att begränsa utsläppen enligt rådets beslut 2002/358/EG om godkännande på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta, nedan beslutet om bördefördelning, och Kyotoprotokollet (lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i Kyotoprotokollet till Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring 383/2002). När det totala antalet fastslås beaktas de riktiga växthusgasutsläpp som grundar sig på den nationella energi- och klimatsstrategin och som förorsakas av både de källor som hör till och de som inte hör till tillämpningsområdet för lagen.

Under utsläppshandelsperioden 2005—2007 skall det totala antalet utsläppsrätter vara konsekvent i förhållande till de åtgärder genom vilka skyldigheten att begränsa utsläppen enligt beslutet om bördefördelning och Kyotoprotokollet eftersträvas.

17 §

Indelandet av anläggningarna i undergrupper

För förslaget till nationell fördelningsplan indelas anläggningar, som bedriver sådana verksamheter som avses i 2—4 §, i under-

grupper enligt verksamhetens art eller den produkt som produceras. Anläggningar som hör till samma undergrupp tilldelas utsläppsrätter enligt samma kriterier.

En anläggnings utsläppsrätter beräknas särskilt för delarna i anläggningen eller dess produktion och anläggningens totala utsläppsrätter erhålls av summan av de särskilt beräknade utsläppsrätterna. Indelas en anläggning eller dess produktion i flera undergrupper som avses i 18 §, beräknas utsläppsrätterna särskilt för varje del av anläggningen eller dess produktion enligt fördelningskriterierna för den undergrupp de hör till.

18 §

Undergrupperna i förslaget till nationell fördelningsplan

För förslaget till nationell fördelningsplan delas anläggningarna eller deras delar in i följande undergrupper:

A1) industriella processer med råvarurelaterade utsläpp,

A2) industriella processer med bränslerelaterade utsläpp i eller nära förbundna med processen,

B1) anläggningar som drivs med bränslen och vilka producerar värme eller ånga för industrins produktionsprocesser,

B2) anläggningar som drivs med bränslen och vilka producerar värme eller ånga för industrins produktionsprocesser och värme eller ånga för elproduktion på samma produktionsställe (*industrins kombianläggningar*). Till undergruppen hör också gasturbiner och andra motsvarande energiproduktionsanläggningar i samband med industrianläggningar,

C1) anläggningar som drivs med bränslen och vilka producerar värme eller ånga (*fjärrvärme*) för leverans till ett värmedistributionsnät utanför produktionsstället och vidare för slutlig förbrukning,

C2) anläggningar som drivs med bränslen och vilka producerar värme eller ånga för elproduktion på produktionsstället (*el från kombinerad produktion*) och värme för leverans huvudsakligen till ett värmedistributionsnät utanför produktionsstället och vidare för slutlig förbrukning (*kombianläggningar*). Till undergruppen hör också gasturbiner som

producerar fjärrvärme och el samt motsvarande energiproduktionsanläggningar,

D) förbränningsanläggningar som levererar ånga till en ångturbin på samma produktionsställe vilken huvudsakligen har byggts för elproduktion (*kondenskraftverk*) samt den andel som skall räknas som kondenskraft i kombianläggningarna,

E) elproducerande topp- och reservkraftverk och andra anläggningar som sporadiskt producerar små mängder el. Dessutom skall i undergruppen ingå naturgasnätverkets kompressorstationer. Konventionella kondenskraftverk, vilka ursprungligen har byggts för annat ändamål än som reservkraftverk och som senare har överförs eller behållits som anläggning av reservkraftverkstyp skall dock höra till undergrupp D.

19 §

Definitioner som gäller förslaget till nationell fördelningsplan

I förslaget till nationell fördelningsplan avses med:

1) *koefficienten för specifika utsläpp* relationstalet mellan koldioxidutsläppen från de fossila bränslen och torv eller råvaror som en anläggning, panna eller motsvarande förbränningsanläggningsenhet använder under ett år och dessa bränslens värmeinhåll; koefficienten för specifika utsläpp från massa- och pappersindustrins anläggningar eller pannor utgörs av relationstalet mellan koldioxidutsläppen från de fossila bränslen och den torv dessa använder under ett år och summan av dessa bränslens värmeinhåll; i undergrupperna A1 och A2 är koefficienten för de specifika utsläppen relationstalet mellan koldioxidutsläppen från de råvaror och bränslen anläggningens delprocesser använder under ett år och det totala antalet produkter dessa delprocesser producerar under ett år. Om man inte kan skilja åt delprocessernas produktmängder, används den totala produktmängd anläggningen producerar,

2) *graddagstalet* den årliga skillnaden mellan utomhus- och inomhustemperaturen, vilken erhålls genom att skillnaden mellan den hypotetiska inomhustemperaturen (+17°C) för varje dygn under året i fråga och utom-

hustemperaturen för varje dygn under året i fråga räknas ihop, om dygnets medeltemperatur är under 12°C på hösten och under 10°C på våren; som graddagstal för en anläggning används det graddagstal som Meteorologiska institutet har fastställt för det storområde där anläggningen i fråga är belägen,

3) *en anläggnings produktionskapacitet* den produktionsmängd inom den industriella produktionen som en anläggning kunde producera under ett år om den var i drift med en effekt på 100 procent 24 timmar i dygnet under 365 dagar. Om produktionskapaciteten har stigit eller sjunkit under eller efter granskningsperioden, beräknas den genomsnittliga årskapaciteten genom att månadskapaciteterna räknas samman. Om verksamhetsutövaren kan påvisa att dennes kapacitet bättre kan definieras och beräknas på basis av regler som är allmänt i användning i branschen än med definitionen ovan, kan denna kapacitetsdefinition användas när utsläppsrätterna beräknas,

4) *koefficienten för kapacitetsutnyttjande* relationstalet mellan anläggningens årsproduktion och produktionskapacitet.

När koldioxidutsläppen vid förbränningen av bränslen beräknas, används som koefficienter för specifika utsläpp och oxidationskoefficienter för bränslena i första hand de koefficienter som fastställts nationellt och används av Statistikcentralen och i andra hand de koefficienter som klimatpanelen på regeringsnivå IPCC har fastställt. Om en verksamhetsutövare på basis av de riktlinjer som kommissionen gett för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser (K(2004) 130 slutlig) kan visa att det är motiverat att använda koefficienter som avviker från dem som har fastställts i IPCC:s riktlinjer, kan dessa koefficienter användas vid beräkningen av utsläppsrätterna för ifrågavarande verksamhetsutövers anläggning.

20 §

Fördelningskriterierna för undergrupperna A1 och A2 för utsläppshandelsperioden 2005—2007

De utsläppsrätter som skall beviljas anläggningarna i undergrupperna A1 och A2

för utsläppshandelsperioden 2005—2007 beräknas genom att koefficienten för den industriella processens genomsnittliga specifika utsläpp multipliceras med koefficienten för den industriella processens genomsnittliga kapacitetsutnyttjande och genom att summan av anläggningens genomsnittliga produktionskapacitet under åren 2005—2007 multipliceras med denna produkt. Ett oljeraffinaderis utsläppsrätter beräknas i enlighet med bestämmelserna i 21 §.

Koefficienten för det genomsnittliga kapacitetsutnyttjandet beräknas på fem årsakttagelser åren 1998—2002 så att den största och minsta koefficienten lämnas obeaktad och ett aritmetiskt medelvärde beräknas på de resterande tre koefficienterna.

Den genomsnittliga koefficienten för specifika utsläpp beräknas på fem årsakttagelser åren 1998—2002 på så sätt att den största och minsta koefficienten inte beaktas och ett aritmetiskt medelvärde beräknas på de resterande tre koefficienterna.

Den genomsnittliga produktionskapaciteten åren 2005—2007 grundar sig på verksamhetsutövers uppskattning. En ändring av produktionskapaciteten åren 2005—2007 bör grundas sig på beslut som verksamhetsutövaren har fattat och som är bindande med tanke på realiserandet av projektet.

21 §

Fördelningskriterierna för oljeraffinaderierna för utsläppshandelsperioden 2005—2007

De utsläppsrätter som skall beviljas för oljeraffinering för utsläppshandelsperioden 2005—2007 beräknas genom att den genomsnittliga bränsleförbrukningen multipliceras med den genomsnittliga koefficienten för specifika utsläpp och produkten multipliceras med tre. Till detta antal utsläppsrätter fogas den väteproduktionsmängd som verksamhetsutövaren har uppskattat för åren 2005—2007 i ton multiplicerad med 5,6. Till det tal som erhålls på detta sätt skall fogas den mängd koldioxidutsläpp som förorsakas av ökad bränsleproduktion i raffinaderiet och vilken är en följd av ändringar i slutprodukts struktur åren 2005—2007.

Den genomsnittliga koefficienten för specifika utsläpp beräknas på fem årsiakttagelser åren 1998—2002 så att den största och minsta koefficienten lämnas obeaktad och ett aritmetiskt medelvärde beräknas på de resterande tre koefficienterna.

En förbränningsanläggningens genomsnittliga bränsleförbrukning beräknas på fem årsiakttagelser åren 1998—2002 så att det bränsle som använts vid väteproduktion under motsvarande tid dras av från årsförbrukningen och av de erhållna talen lämnas den största och minsta iakttagelsen obeaktad och ett aritmetiskt medelvärde beräknas på de resterande tre iakttagelserna.

Mängderna koldioxidutsläpp av väteproduktionen och de som förorsakas av den ökade bränsleförbrukningen som sammanhänger med raffinaderiförändringen under åren 2005—2007 grundar sig på verksamhetsutövarens uppskattning. En ändring av anläggningens verksamhet åren 2005—2007 bör grunda sig på beslut som verksamhetsutövaren har fattat och som är bindande med tanke på realiserandet av projektet.

22 §

Fördelningskriterierna för undergrupperna B1 och B2 för utsläppshandelsperioden 2005—2007

De utsläppsätter som skall beviljas anläggningarna i undergrupperna B1 och B2 för utsläppshandelsperioden 2005—2007 och som motsvarar ett år beräknas genom att den genomsnittliga bränsleförbrukningen multipliceras med den genomsnittliga koefficienten för specifika utsläpp. Utsläppsätterna för massa- och pappersindustrins, metalltillverkningens samt den kemiska industrins anläggningar i undergrupperna B1 och B2 beräknas genom att ovan erhållna produkt multipliceras med den kända relationen mellan kapaciteterna den 1 januari 2005 och den 30 juni 2000 i en industriell process som är nära anknyten till anläggningens energiproduktion.

Den genomsnittliga bränsleförbrukningen i en förbränningsanläggning beräknas på fem årsiakttagelser åren 1998—2002 så att den största och minsta iakttagelsen lämnas obe-

aktade och ett aritmetiskt medelvärde beräknas på de tre resterande iakttagelserna. I fråga om massa- och pappersindustrin beräknas bränsleförbrukningen endast i fråga om fossila bränslen och torv.

Från den årliga bränsleförbrukningen i en anläggning som hör till undergrupp B2 minskas det kalkylerade bränslebehovet för den kondensel som anläggningen producerar och härvid används värdet 0,4 som verkningsgrad. I fråga om produktionen av kondensel beräknas utsläppsätterna i enlighet med fördelningskriterierna för undergrupp D. Utsläppsätterna för produktionen av kondensel i massa- och pappersindustrins samt oljeraffineringens anläggningar som hör till undergrupp B2 beräknas i enlighet med fördelningskriterierna för undergrupp B2 och det kalkylerade bränslebehovet för kondenselen minskas inte från årsiakttagelserna av bränsleförbrukningen.

Den genomsnittliga koefficienten för specifika utsläpp beräknas på fem årsiakttagelser åren 1998—2002 på så sätt att den största och minsta koefficienten inte beaktas och ett aritmetiskt medelvärde beräknas på de resterande tre koefficienterna.

Om i genomsnitt över 20 procent av värmeproduktionen i en anläggning i undergrupp B1 eller B2 åren 1998—2002 har varit produktion av fjärrvärme, görs vid beräkningen av utsläppsätterna för fjärrvärmens och motsvarande el från kombinerad produktion en sådan temperaturkorrigering som avses i 23 § 1 mom. 2 punkten samt används dessutom den koefficient som fastställs i 23 § 1 mom. 4 punkten.

Om en ny betydande förbränningsanläggning har uppförts på anläggningsplatsen för en anläggning som hör till undergrupp B1 eller B2 efter år 1998 och denna nya anläggning har ersatt över hälften av de övriga förbränningsanläggningarnas sammanräknade produktion på anläggningsplatsen, och de ersatta förbränningsanläggningarna eller största delen av dem kvarstår i drift t.ex. som reserv- eller spetslastanläggningar, beräknas varje anläggnings utsläppsätter separat så att som beräkningsperiod används anläggningarnas längsta möjliga gemensamma period och i övrigt beräknas utsläppsätterna i enlighet med 1—5 mom.

23 §

*Fördelningskriterierna för undergrupperna
C1 och C2 för utsläppshandelsperioden
2005—2007*

De utsläppsrätter som skall beviljas för anläggningar i undergrupperna C1 och C2 för utsläppshandelsperioden 2005—2007 och som motsvarar ett år beräknas så att

1) från den årliga bränsleförbrukningen i en anläggning i undergrupp C2 dras det kalkyletrade bränslebehovet för den kondensel som anläggningen har producerat av och härvid används värdet 0,4 som verkningsgrad och som bränsleuppdelning i fråga om kondenselen anläggningens bränsleuppdelning under året i fråga,

2) anläggningens årliga bränsleförbrukning korrigeras så att den motsvarar utomhustemperaturen på lång sikt genom att ifrågavarande bränsleförbrukningar multipliceras med en koefficient som erhålls när talet 0,65 multipliceras med det faktiska graddagstalet för ifrågavarande storumråde och det genomsnittliga relativa graddagstalet för åren 1971—2000 för samma storumråde och det tal som erhålls på detta sätt ökas med 0,35. I fråga om en anläggning som hör till undergrupp C2 görs temperaturkorrigeringen på bränsleförbrukningar, från vilka den bränsleförbrukning som nämns i punkt 1 har dragits av,

3) den genomsnittliga bränsleförbrukningen som har beräknats på ovan fastställt sätt multipliceras med koefficienten för genomsnittliga specifika utsläpp,

4) det tal som beräknats ovan multipliceras med summan av de beställda effekterna i de värmeavtal som före utgången av år 2002 ingåtts mellan å ena sidan anläggningen eller eventuellt andra anläggningar som är kopplade till samma fjärrvärmenät och hör till samma verksamhetsutövare och å andra sidan fjärrvärmekunderna, och det erhållna talet divideras med summan av de beställda effekterna i de värmeavtal som ingåtts fram till slutet av 1997,

5) till det antal utsläppsrätter som erhållits på detta sätt fogas det antal utsläppsrätter som avses i punkt 1 och som beräknats i en-

lighet med fördelningskriterierna för undergrupp D.

En förbränningsanläggnings genomsnittliga bränsleförbrukning beräknas på fem årsiakttagelser åren 1998—2002, vilka har korrigerats med ett avdrag enligt 1 mom. 1 punkten samt temperaturkorrigerats på det sätt som fastställs i 1 mom. 2 punkten, på så sätt att den största och den minsta iakttagelsen lämnas obeaktade och ett aritmetiskt medelvärde beräknas på de resterande tre iakttagelserna.

Den genomsnittliga koefficienten för specifika utsläpp beräknas på fem årsiakttagelser åren 1998—2002, vilka har korrigerats med ett avdrag enligt 1 mom. 1 punkten på så sätt att den största och den minsta iakttagelsen inte beaktas och ett aritmetiskt medelvärde beräknas på de resterande tre iakttagelserna.

24 §

*Behandlingen av fjärrvärmeanläggningar
som en helhet*

Utsläppsrätterna för anläggningar som producerar fjärrvärme till samma fjärrvärmenät och hör till undergrupp C1 och C2 beräknas så att

1) dessa anläggningar behandlas som en helhet genom att deras bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp vid produktionen av fjärrvärme räknas samman för varje år av den utsläppsgrundande perioden,

2) för den på detta sätt behandlade helheten fastställs utsläppsrätter i enlighet med 23 § och de utsläppsrätter som erhålls på detta sätt inriktas på enskilda anläggningar i relation till hur mycket koldioxidutsläpp dessa har haft under de gemensamma verksamhetsåren efter år 1998.

När utsläppsrätter i enlighet med 1 mom. fördelas på sådana anläggningar som producerar fjärrvärme till olika fjärrvärmenät, beräknas den koefficient som avses i 23 § 1 mom. 4 punkten och som beskriver utvecklingen i fråga om de beställda effekterna i värmeavtalen som gäller varje fjärrvärmenät utgående från de beställda effekterna i värmeavtalen för slutkunderna i nätet i fråga.

25 §

Fördelningskriterierna för undergrupperna D och E för utsläppshandelsperioden 2005—2007

De utsläppsrätter som skall beviljas anläggningarna i undergrupp D för utsläppshandelsperioden 2005—2007 och som motsvarar ett år beräknas genom att den genomsnittliga årliga bränsleförbrukningen åren 2000—2003 multipliceras med koefficienten för de genomsnittliga specifika utsläppen under åren 2000—2003. Bränsleförbrukningen och koefficienten för de specifika utsläppen beräknas som ett aritmetiskt medelvärde av åren 2000—2003.

De utsläppsrätter som skall beviljas anläggningarna i undergrupp E för utsläppshandelsperioden 2005—2007 vilka motsvarar ett år beräknas genom att den genomsnittliga årliga bränsleförbrukningen åren 1998—2002 multipliceras med koefficienten för de genomsnittliga specifika utsläppen under åren 1998—2002. Bränsleförbrukningen och koefficienten för de specifika utsläppen beräknas som ett aritmetiskt medelvärde av åren 1998—2002.

26 §

Anläggningar som blivit klara år 1998 eller senare

De utsläppsrätter som motsvarar ett år och som skall beviljas för utsläppshandelsperioden 2005—2007 för anläggningar eller delar av dem som blivit klara år 1998 eller senare beräknas enligt följande:

1) för anläggningar som har blivit klara år 1998 och som vid utgången av år 2002 hade fyra hela driftsår bakom sig beviljas utsläppsrätter enligt fördelningskriterierna för ifrågasvarande undergrupp så att de största och minsta årsvärdena av den verkliga bränsleförbrukningen och de specifika utsläppen i anläggningarna dras av vid beräkningen och så att som medelvärde för bränsleförbrukningen och de specifika utsläppen i beräkningsschemat används ett aritmetiskt medelvärde av de två resterande åren,

2) för anläggningar som har blivit klara år 1999 och som vid utgången av år 2002 hade tre hela driftsår bakom sig beviljas utsläppsrätter enligt fördelningskriterierna för ifrågasvarande undergrupp, och härvid inkluderas värdena för år 2003, så att de största och minsta årsvärdena av den verkliga bränsleförbrukningen och de specifika utsläppen i anläggningarna dras av vid beräkningen. I beräkningsschemat används som medelvärde för bränsleförbrukning och de specifika utsläppen det aritmetiska medelvärdet för de resterande två åren,

3) anläggningar som har blivit klara år 2000 och som vid utgången av år 2002 hade två hela driftår bakom sig, tilldelas utsläppsrätter enligt fördelningskriterierna för ifrågasvarande undergrupp och härvid medtas värdena för år 2003 och på dessa tre år beräknas ett aritmetiskt medelvärde,

4) för anläggningar som har blivit klara år 2001 och som vid utgången av år 2002 hade ett helt driftår bakom sig, beviljas utsläppsrätter enligt fördelningskriterierna för ifrågasvarande undergrupp och härvid medtas värdena av bränsleförbrukningen och de specifika utsläppen år 2003 och i beräkningsschemat används det aritmetiska medelvärdet av åren 2002 och 2003 som medelvärdet för bränsleförbrukningen och de specifika utsläppen,

5) för anläggningar som har blivit klara år 2002 och som vid utgången av år 2003 hade ett helt driftår bakom sig, beviljas utsläppsrätter enligt fördelningskriterierna för ifrågasvarande undergrupp och härvid medtas de uppskattningar som verksamhetsutövaren ger om bränsleförbrukningen och de specifika utsläppen år 2004 och genom att i beräkningsschemat används de aritmetiska medelvärdena av åren 2003 och 2004 som medelvärdet för bränsleförbrukningen och de specifika utsläppen,

6) för anläggningar som har blivit klara år 2003 och som vid utgången av maj 2004 har ett helt driftsår bakom sig beviljas utsläppsrätter enligt fördelningskriterierna för ifrågasvarande undergrupp och genom att i beräkningsschemat som jämförelseperiod för bränsleförbrukningen och de specifika utsläppen används de 12 månader som följer efter att anläggningen blivit klar samt verk-

samhetsutövarens uppskattningar av den 12 månaders period som följer på denna 12 månaders period och genom att ett aritmetiskt medelvärde för bränsleförbrukningen och de specifika utsläppen beräknas på dessa.

De utsläppsrätter som skall beviljas för anläggningar i undergrupp D, vilka har blivit klara år 2000 eller senare, beräknas genom att det aritmetiska medelvärdet av bränsleförbrukningen och koefficienten för specifika utsläpp under en tidsperiod enligt 1 mom. 3—6 punkten används. För de anläggningar som hör till undergrupp E och som har blivit färdiga år 1998 eller därefter används det aritmetiska medelvärdet av bränsleförbrukningen och koefficienten för specifika utsläpp under en period enligt 1 mom. 1—6 punkten.

För en anläggning som har blivit färdig år 2000 eller senare och som hör till undergrupp A1 eller A2 och där den stegvisa stegringen av dess relativa drifttid leder till att anläggningens utsläppsrätter uppgår till högst 90 procent av vad dess utsläpp var år 2003, om de beräkningskriterier som avses i 20 § används eller om en dylik anläggnings kapacitetsutnyttjande t.o.m. bara under ett år under den utsläppsgrundande perioden har varit lägre än 65 procent, beräknas utsläppsrätterna enligt de fördelningskriterier som avses i 28 § och som gäller nya deltagare.

27 §

Reservering för nya deltagare

I förslaget till nationell fördelningsplan reserveras en del av utsläppsrätterna för utsläppshandelsperioden 2005—2007 för sådana anläggningar och ändringar av anläggningar som avses i 2 mom. (*ny deltagare*), som inte ingår i det förslag till nationell fördelningsplan som avses i 34 § och som tas i kommersiellt bruk innan utsläppshandelsperioden har gått ut.

Av den andel som skall reserveras för nya deltagare beviljas utsläppsrätter

1) för en anläggning som byggs på ett nytt eller befintligt anläggningsområde och som hör till tillämpningsområdet för lagen enligt 2 eller 3 §,

2) för en anläggning som börjar omfattas av lagens tillämpningsområde som en följd av att den tillförda effekten i en förbränningsanläggning som skall byggas på anläggningsplatsen sammanräknad med den tillförda effekten hos de anläggningar som redan finns på anläggningsplatsen överstiger 20 megawatt, eller om anläggningsplatsens sammanräknade kapacitet annars överskrider de kapacitetsgränser som avses i 2 §,

3) för en anläggning som kopplas till ett fjärrvärmenät, där åtminstone en av de förbränningsanläggningar som är kopplade till nätet har en tillförd effekt som överstiger 20 megawatt,

4) för en befintlig anläggning med en tillförd effekt på högst 20 megawatt, vilken är en del av ett värmedistributionsnät som betjänar samhällen, till vilket en ny anläggning med en tillförd effekt på över 20 megawatt ansluts,

5) för en ändring av en förbränningsanläggning, som ökar anläggningens tillförda effekt med 20 megawatt eller minst 10 procent,

6) för en ändring av en anläggning eller process i undergrupp A1 eller A2, vilken ökar anläggningens eller processens produktionskapacitet så att ändringen är minst 10 procent eller större än de gränser som i bilagan till utsläppshandelsdirektivet nämns för de anläggningar som omfattas av direktivet; för massatillverkning används papperstillverkningens gräns på 20 ton per dag samt

7) för en anläggning som fanns innan denna lag trädde i kraft och vars utsläpp oundvikligen ökar med över 10 procent som en följd av kraven i Europeiska gemenskapens lagstiftning och i vilken investeringar görs till följd av dessa krav.

För en ändring av en anläggning eller process, vilken avses i 2 mom. 5 och 6 punkten, beviljas utsläppsrätter för den ändrade delen av anläggningen eller processen och för de delar av anläggningen eller processen, som ändringarna i fråga påverkar.

Som en följd av att en anläggnings tillstånd för utsläpp av växthusgaser har återkallats, överförs anläggningens utsläppsrätter som inte har registrerats på dess konto i det nationella registret till den andel som har reserverats för nya deltagare. Om den andel som har

reserverats för nya deltagare för utsläppshandelsperioden 2005—2007 inte räcker till för alla de nya deltagare som avses ovan, skall de nya deltagarna skaffa sig utsläppsrätter av verksamhetsutövarna i andra anläggningar eller på marknaden. För de nya deltagare som i enlighet med 40 § har ansökt om utsläppsrätter och som ännu inte har beviljats sådana, skall de utsläppsrätter som beviljas anpassas till det resterande antalet utsläppsrätter så att en lika stor procentandel dras av från samtliga antal utsläppsrätter som har beräknats enligt 28 §.

28 §

Fördelningskriterierna för nya deltagare för utsläppshandelsperioden 2005—2007

De utsläppsrätter som skall beviljas en ny deltagare för utsläppshandelsperioden 2005—2007 och som motsvarar ett år beräknas som en produkt av anläggningens tillförda effekt, den årliga utnyttningstiden för topp effekt för den anläggningstyp som avses i 2 mom. och ko efficienten för specifika utsläpp vid förbränningen av det bränsle som används som jämförelsebränsle. Utsläppsrätter beviljas för den resterande utsläppshandelsperioden från ingången av den månad som följer på den då anläggningen eller ändringen av anläggningen togs i kommersiellt bruk.

Som årliga utnyttningstider för topp effekt för nya deltagare används följande värden:

1) produktion av baslast för fjärrvärme och till den anknuten el: 6 000 timmar per år,

2) processindustrins (massa- och pappers-, oljeraffinerings-, kemi-, byggnadsmaterialindustri och metalltillverkning) produktion och därmed sammanhängande värme- eller ångproduktion: en drifttid som motsvarar 100 procentigt kapacitetsutnyttjande i motsvarande verksamhet åren 1998—2002,

3) värme- eller ångproduktion inom övrig industri: den genomsnittliga utnyttningstiden för topp effekt för motsvarande verksamhet åren 1998—2002,

4) kondenskraftverk: 6 000 timmar per år samt

5) gasturbiner för topplast, reservpanna för fjärrvärme eller värme eller ånga inom indu-

strin eller en annan motsvarande sporadiskt driven anläggning: 500 timmar per år.

När antalet utsläppsrätter beräknas, används följande koefficienter för specifika utsläpp:

1) om anläggningen är planerad för förbränning av ett flytande eller gasformigt bränsle, används 56,0 g CO₂/MJ som koefficient för specifika utsläpp,

2) om anläggningen är planerad för förbränning av huvudsakligen ett fast bränsle, används 74,2 g CO₂/MJ som koefficient för specifika utsläpp, vilket motsvarar ett blandbränsle, som innehåller 70 procent torv och 30 procent trä, eller

3) om en ny anläggning hör till undergrupp A1 eller A2, används den lägsta verkliga årliga koefficienten för specifika utsläpp åren 1998—2002 för motsvarande funktion i undergruppen.

Utsläppsrätterna för en ändring av en anläggning eller process, vilken avses i 27 § 2 mom. 6 punkten beräknas i enlighet med samma fördelningskriterier som för en befintlig anläggning.

29 §

Jämkning av antalet utsläppsrätter

Utsläppsrätterna kan jämkas, om beräkningsformlerna för utsläppsrätterna för enskilda anläggningar leder till en uppenbar oskälighet jämfört med konkurrerande verksamhetsutövare som hör till samma undergrupp till följd av låg relativ drifttid som beror på ibruktagningsfasen, ett maskinhaveri, en brand eller ett annat skäl som har försvårat produktionen i anläggningen. Verksamhetsutövaren skall vid ansökan om utsläppsrätter presentera motiveringar till den jämkning denne önskar.

30 §

Anpassning av antalet utsläppsrätter till det totala antalet.

Om det totala antalet utsläppsrätter per anläggning beräknat enligt fördelningskriterierna i 20—26 § och efter jämkning enligt 29 § är större eller mindre än det totala antalet ut-

släppsätter, som bestäms i förslaget till nationell fördelningsplan och beslutet om beviljande av utsläppsätter, utan det antal som skall avsättas för nya deltagare, anpassas utsläppsätterna per anläggning till det godkända totala antalet på så sätt att

1) från det godkända totala antalet dras det antal utsläppsätter av som skall avsättas för nya deltagare och det härvid erhållna resultatet divideras med summan av de utsläppsätter som skall beräknas utgående från 20—26 och 29 §, och

2) de utsläppsätter som ursprungligen erhållits per anläggning multipliceras med det relationstal som erhålls på detta sätt.

Om det relationstal som avses i 1 mom. 2 punkten är mindre än ett, multipliceras de utsläppsätter som i enlighet med fördelningskriterierna i 28 § beräknats för nya deltagare med detta relationstal.

31 §

Force majeure

Statsrådet kan till följd av force majeure på ansökan av en verksamhetsutövare under utsläppshandelsperioden 2005—2007 bevilja anläggningarna utsläppsätter utöver de utsläppsätter som har beviljats anläggningarna i det beslut som avses i 37 § (*extra utsläppsätter*). Som force majeure anses en situation eller en händelse som står utanför verksamhetsutövarens påverkningssamhöggheter och som denne rimligtvis inte har kunnat bereda sig på och som förorsakar en väsentlig ökning av koldioxidutsläppen från anläggningen. Bestämmelser om ansökans innehåll meddelas genom förordning av statsrådet.

Statsrådet beslutar om en nationell framställning till Europeiska gemenskapernas kommission om att extra utsläppsätter skall beviljas. Statsrådet beslutar om att extra utsläppsätter skall beviljas omedelbart efter att Europeiska gemenskapens kommission har godkänt beviljandet av extra utsläppsätter. Av beslutet skall framgå hur utsläppshandelsmyndigheten bokför de extra utsläppsätterna på verksamhetsutövaren i det nationella registret. De extra utsläppsätterna är inte överförbara.

Beslutet skall ges verksamhetsutövaren för

kännedom samt tillställas utsläppshandelsmyndigheten.

4 kap.

Beslutet om förslaget till nationell fördelningsplan och beviljandet av utsläppsätter

32 §

Beredningen av ett förslag till nationell fördelningsplan

Handels- och industriministeriet bereder förslaget till nationell fördelningsplan i samarbete med övriga relevanta ministerier.

Ministeriet skall vid beredningen av förslaget till fördelningsplan bereda verksamhetsutövaren samt myndigheterna och övriga parter, vilkas verksamhet eller intresse särskilt berörs av förslaget, en möjlighet att avge utlåtande om det. När förslaget bereds skall om ärendet dessutom informeras på så sätt att allmänheten bereds en möjlighet att föra fram sina åsikter. Vid hörandet och framförandet av åsikter reserveras en möjlighet att uttala sig om de frågor som avses i 35 § 1—5 och 7 punkten samt om inbegripandet av anläggningarna i förslaget till fördelningsplan.

33 §

De uppgifter som skall tillställas ministeriet och ansökan om utsläppsätter

Verksamhetsutövaren skall för förslaget till nationell fördelningsplan tillställa handels- och industriministeriet uppgifter om anläggningen, dess verksamhet och källor till koldioxidutsläpp samt om användningen av anläggningen och om dess utsläpp. Närmare bestämmelser om innehållet i uppgifterna och ansökan meddelas genom förordning av statsrådet. Uppgifterna skall för utsläppshandelsperioden 2008—2012 och de följande utsläppshandelsperioderna sändas senast 21 månader innan ifrågavarande utsläppshandelsperiod börjar.

Verksamhetsutövaren skall ansöka om utsläppsätter genom en ansökan som riktas till statsrådet. Verksamhetsutövare som i enlighet med 10 § 2 mom. gemensamt har ansökt

om utsläppstillstånd skall ansöka gemensamt om utsläppsrätter.

I ansökan skall meddelas de uppgifter som avses i 1 mom. samt uppgift om till vilka delar de har ändrats eller justerats. I ansökan meddelas inte det antal utsläppsrätter ansökan gäller. En verksamhetsutövare kan för utsläppshandelsperioden 2008—2012 och de följande utsläppshandelsperioderna ansöka om utsläppsrätter under den tidsfrist som avses i 1 mom. och i samband med ansökan sända de uppgifter som avses i 1 mom.

Ansökan skall för utsläppshandelsperioden 2008—2012 och de följande utsläppshandelsperioderna sändas in senast 15 månader innan utsläppshandelsperioden i fråga inleds. De uppgifter som ändrats sedan ansökan lämnats in skall verksamhetsutövaren meddela senast 15 månader innan utsläppshandelsperioden i fråga inleds. För utsläppshandelsperioden 2005—2007 skall ansökan sändas in inom två månader från den tidpunkt då denna lag träder i kraft.

34 §

Statsrådets beslut om ett förslag till nationell fördelningsplan

Statsrådet beslutar om ett förslag till nationell fördelningsplan.

Beslutet om ett förslag till nationell fördelningsplan för utsläppshandelsperioden 2005—2007 fattas omedelbart sedan denna lag har trätt i kraft. Beslutet om ett förslag till nationell fördelningsplan fattas för de följande utsläppshandelsperioderna minst 18 månader innan ifrågavarande utsläppshandelsperiod inleds.

35 §

Innehållet i förslaget till nationell fördelningsplan

Av statsrådets beslut skall framgå

- 1) det totala antalet utsläppsrätter jämte motiveringar,
- 2) metoden för fördelning av utsläppsrätter,

3) fördelningskriterierna för utsläppsrätter jämte motiveringar,

4) antalet utsläppsrätter som skall reserveras för nya deltagare,

5) fördelningskriterierna för de utsläppsrätter som skall fördelas på nya deltagare jämte motiveringar,

6) en förteckning över anläggningarna och de utsläppsrätter som avses bli beviljade var och en av dem samt motiveringarna till dem,

7) vilken del av det totala antalet utsläppsrätter som årligen bokförs på det konto för verksamhetsutövarnas ifrågavarande anläggning som finns i det nationella registret,

8) hur de åsikter och utlåtanden som framfördes när förslaget bereddes har beaktats.

36 §

Offentliggörande av och anmälan om förslaget till nationell fördelningsplan

Handels- och industriministeriet anmäler förslaget till nationell fördelningsplan till ifrågavarande verksamhetsutövare samt Europeiska gemenskapens kommission och övriga medlemsländer i Europeiska unionen omedelbart efter att statsrådet har fattat beslut i saken. Dessutom offentliggör ministeriet den nationella fördelningsplanen elektroniskt och reserverar en möjlighet för verksamhetsutövarna och allmänheten att föra fram åsikter.

37 §

Beslut om beviljande av utsläppsrätter

Statsrådet fattar beslut om beviljande av utsläppsrätter sedan Europeiska gemenskapernas kommission har behandlat förslaget till nationell fördelningsplan. Statsrådets beslut skall fattas minst 12 månader innan utsläppshandelsperioden i fråga inleds.

Statsrådets beslut om utsläppshandelsperioden 2005—2007 skall fattas så snart som möjligt sedan den tidsfrist som avses i 33 § 4 mom. och som har reserverats för ansökan om utsläppsrätter har gått ut och kommissionen har behandlat förslaget till nationell för-

delningsplan.

Det beslut som avses i 1 och 2 mom. baserar sig på grunder som är förenliga med 15—27, 29 och 30 § samt på det nationella förslaget som avses i 35 § och de ändringar som gjorts i det utgående från Europeiska gemenskapernas kommissions behandling.

38 §

Innehållet i beslutet om beviljande av utsläppsrätter

Av beslutet om beviljande av utsläppsrätter skall framgå

- 1) de faktorer som avses ovan i 35 § 1—5, 7 och 8 punkten justerade,
- 2) de eventuella ändringar som Europeiska gemenskapernas kommission har föreslagit i det nationella förslaget,
- 3) anläggningarna samt de utsläppsrätter som skall beviljas dem jämte motiveringar.

39 §

Givande av beslutet om beviljande av utsläppsrätter för kännedom och informering om det

Beslutet om beviljande av utsläppsrätter skall ges för kännedom till de verksamhetsutövare som beslutet gäller samt tillställas utsläppshandelsmyndigheten.

Handels- och industriministeriet offentliggör beslutet elektroniskt.

40 §

Ansökan om beviljande av utsläppsrätter till en ny deltagare

En ny deltagare skall ansöka om utsläppsrätter genom en ansökan som riktas till statsrådet. Ansökan skall sändas till statsrådet tidigast 12 och senast 6 månader före den tidpunkt från vilken den nya deltagaren skall börja använda de utsläppsrätter ansökan gäller.

I ansökan skall följande uppgifter meddelas:

1) en utredning av den nya anläggningen och verksamheten i den eller av en ändring av anläggningen,

2) tidpunkten då anläggningen eller ändringen av den tas i kommersiellt bruk samt

3) övriga uppgifter som behövs för beräkning av antalet utsläppsrätter.

Närmare bestämmelser om uppgifternas innehåll meddelas genom förordning av statsrådet.

41 §

Beslut om beviljande av utsläppsrätter för en ny deltagare

Statsrådet beslutar om att en ny deltagare skall beviljas utsläppsrätter. Av beslutet skall framgå det maximala antalet utsläppsrätter som har beviljats den nya deltagaren och motiveringar till detta. Utsläppsrätter beviljas för den resterande utsläppsperioden från början av den månad som följer på den då anläggningen eller ändringen av anläggningen enligt verksamhetsutövarens anmälan har tagits i kommersiellt bruk. Fördröjs den kommersiella ibruktagandet från den tidpunkt som meddelas i verksamhetsutövarens ansökan, registrerar utsläppshandelsmyndigheten utsläppsrätter på verksamhetsutövarens konto för ifrågavarande anläggning i det nationella registret endast till det antal som motsvarar de utsläppsrätter som skall beräknas för tiden mellan ingången av den månad som följer på det faktiska ibruktagandet och utgången av utsläppshandelsperioden. Av statsrådets beslut skall också framgå vilken del av det totala antalet utsläppsrätter som årligen skall bokföras på det konto i det nationella registret som gäller verksamhetsutövarens ifrågavarande anläggning.

En förutsättning för att utsläppsrätterna skall beviljas är att anläggningen har beviljats tillstånd till utsläpp av växthusgaser eller att tillståndet har ändrats eller justerats till följd av en ändring av anläggningen.

Beslutet skall ges verksamhetsutövaren för kännedom samt tillställas utsläppshandelsmyndigheten. Handels- och industriministe-

riety offentliggör beslutet elektroniskt.

5 kap.

Register

42 §

Upprättande och skötsel av ett register

Utsläppshandelsmyndigheten för det nationella registret i syfte att säkerställa att årsregistreringen, innehavet, överlåtelsen och annulleringen av utsläppsrätter bokförs noggrant på kontot. Utsläppshandelsmyndigheten kan på en utomstående överlåta skötseln av uppgifter som anknyter till förandet av det nationella registret.

Registret är också nationellt register för bokföring av utsläppsenheter enligt Kyoto-protokollet. Bestämmelser om ibruktagandet av denna del av registret meddelas separat.

43 §

Det nationella registrets kontakt med kommissionens centralregister

Det nationella registret står i kontakt med Europeiska gemenskapernas kommissions centralregister som med hjälp av en oberoende transaktionsförteckning genomför automatiska kontroller av varje transaktion i registret för att se till att årsregistreringen, överlåtelsen och annulleringen av utsläppsrätter sker i enlighet med bestämmelserna.

De nationella registren och Europeiska gemenskapernas kommissions centralregister består av elektroniska databaser som innehåller gemensamma uppgifter med hjälp av vilka årsregistreringen, innehavet, överlåtelsen och annulleringen av utsläppsrätter bevakas och det kan säkerställas att överlåtelseerna inte är oförenliga med skyldigheter enligt Kyoto-protokollet.

44 §

De krav som gäller registret och bokföring av utsläppsenheter på kontot

I fråga om införandet i registret av årsregi-

streringen, innehavet, överlåtelsen och annulleringen av utsläppsrätter samt allmänhetens rätt att bekanta sig med de uppgifter som ingår i registret och uppgiftssekretessen gäller det som bestäms i den förordning som Europeiska gemenskapernas kommission har meddelat med stöd av artikel 19 i utsläppshandelsdirektivet, nedan kommissionens registerförordning. Genom förordning av statsrådet kan vid behov bestämmas om verkställandet av kommissionens registerförordning.

45 §

Innehav och överlåtelse av utsläppsrätter

En fysisk eller juridisk person kan inneha utsläppsrätter. I registret bokförs på separata konton varje sådan persons utsläppsrätter, på vars konto utsläppsrätterna årligen registreras eller till vilken sådana överläts.

Utsläppsrätter kan överlätas mellan personer inom gemenskapen. Utsläppsrätterna kan överlätas mellan personer inom Europeiska gemenskapen och personer i tredje länder, om utsläppsrätter i enlighet med utsläppshandelssystemen i tredje länder har erkänts stämma överens med det förfarande som avses i artikel 25 i utsläppshandelsdirektivet.

6 kap.

Registrering, överlämnande och annullering av utsläppsrätter samt deras giltighet

46 §

Årlig registrering av utsläppsrätter

Årligen senast den 28 februari registrerar utsläppshandelsmyndigheten det antal utsläppsrätter som stämmer överens med beslutet om beviljande av utsläppsrätter för en anläggning på utsläppstillståndshavarens konto för ifrågavarande anläggning i det nationella registret.

En förutsättning för att utsläppsrätter skall få registreras är att anläggningen har ett giltigt tillstånd för utsläpp av växthusgaser.

Återkallar utsläppshandelsmyndigheten tillståndet för utsläpp av växthusgaser för en anläggning, får utsläppshandelsmyndigheten

inte sedan tillståndet har återkallats registrera de utsläppsrätter som avses i 1 mom. och som årligen skall registreras på kontot för utsläppstillståndshavarens anläggning i fråga.

47 §

Registrering av utsläppsrätter på en ny deltagare

Utsläppshandelsmyndigheten registrerar årligen senast den 28 februari det antal utsläppsrätter som stämmer överens med beslutet om beviljande av utsläppsrätter på en ny deltagares konto i registret. Uppfylls förutsättningarna för registrering enligt 2 mom. efter denna tidpunkt, skall utsläppshandelsmyndigheten göra en registrering omedelbart sedan förutsättningarna för registreringen har uppfyllts.

En förutsättning för att utsläppsrätter skall få registreras är att tillstånd för utsläpp av växthusgaser har beviljats anläggningen eller att tillståndet till följd av en ändring av anläggningen har ändrats och att anläggningen eller ändringen av den har tagits i kommersiellt bruk. Verksamhetsutövaren skall till utsläppshandelsmyndigheten sända in en utredning av det kommersiella ibruktageandet.

48 §

Registrering av utsläppsrätter när verksamhetsutövaren byts

När verksamhetsutövaren i en anläggning byts, registreras de utsläppsrätter som stämmer överens med det beslut som avses i 37 eller 41 § och som årligen skall registreras på den nya verksamhetsutövarens konto för ifrågavarande anläggning i registret från den tidpunkt då den nya verksamhetsutövaren har antecknats i tillståndet för utsläpp av växthusgaser i enlighet med 12 § 1 mom.

Alla utsläppsrätter, som är förenliga med det beslut som avses i 37 eller 41 § och som skall registreras årligen, registreras på den tidigare verksamhetsutövarens konto för ifrågavarande anläggning i registret, om endast en del av verksamheten i en eller flera anläggningar som ingår i samma tillstånd för utsläpp av växthusgaser övergår på en ny

verksamhetsutövare. Den nya och den tidigare verksamhetsutövaren kan dock komma överens om att en del av utsläppsrätterna registreras på kontot för den nya verksamhetsutövarens anläggning, sedan den nya verksamhetsutövaren har beviljats tillstånd för utsläpp av växthusgaser i fråga om den överlämnade verksamheten. Ett skriftligt avtal om detta skall tillställas utsläppshandelsmyndigheten.

49 §

Skyldighet att överlämna utsläppsrätter och utsläppsrätternas giltighet

Det antal utsläppsrätter som motsvarar de utsläpp som varje anläggning har gett upphov till under föregående kalenderår och vilka har kontrollerats i enlighet med 7 kap. skall verksamhetsutövaren årligen senast den 30 april överlämna till det register som avses i 42 §.

Verksamhetsutövaren kan uppfylla sin skyldighet enligt 1 mom. genom att överlämna de utsläppsrätter som den behöriga myndigheten i Finland eller i en annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har beviljat eller utsläppsrätter som har beviljats i tredje land, om utsläppsrätterna i tredje land har erkänts i enlighet med artikel 25 i utsläppshandelsdirektivet.

Utsläppsrätterna är i kraft för fullgörande av skyldigheterna under den utsläppsperiod för vilken de har beviljats med ett beslut enligt 37 eller 41 § eller ett motsvarande beslut i en annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

50 §

Annullering av utsläppsrätter

Utsläppshandelsmyndigheten annullerar utsläppsrätter som har överlämnats i enlighet med 49 § 1 mom. omedelbart efter överlämnandet.

En fysisk eller juridisk person, på vars konto i registret utsläppsrätter finns, kan skriftligen be att utsläppshandelsmyndigheten skall annullera dem. Utsläppshandelsmyndigheten skall utan dröjsmål annullera utsläppsrätterna.

Utsläppshandelsmyndigheten skall fyra månader efter att varje utsläppshandelsperiod har gått ut annullera de för ifrågavarande utsläppshandelsperiod beviljade och registrerade utsläppsrätter, vilka inte har överlämnats och annullerats i enlighet med 1 eller 2 mom.

51 §

Ersättande av annullerade utsläppsrätter

Utsläppshandelsmyndigheten skall registrera utsläppsrätter på vederbörande konto i registret för utsläppshandelsperioden 2013—2017 och därpå följande utsläppshandelsperioder för att ersätta de utsläppsrätter som fanns på kontot från föregående utsläppshandelsperiod och vilka annullerats i enlighet med 50 § 3 mom.

7 kap.

Övervakning, anmälan och kontroll av utsläpp

52 §

Övervakning av, rapport om och kontroll av utsläpp

Verksamhetsutövaren skall övervaka sina utsläpp och göra en rapport över dem för varje kalenderår i enlighet med denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den samt de villkor som har ställts i tillståndet för utsläpp av växthusgaser.

Verksamhetsutövaren skall sörja för att utsläppsrapporten kontrolleras samt för att den rapport som gjorts upp över utsläppen under varje kalenderår och kontrollörens utlåtande om den tillställs utsläppshandelsmyndigheten senast den 31 mars följande år.

Föremål för kontrollen är övervakningssystemets tillförlitlighet, trovärdighet och exakthet samt de anmälda utsläppstalen och utsläppsuppgifterna.

53 §

Kontrollör som skall användas

Verksamhetsutövaren skall vid kontrollen

av utsläppsrapporten använda en kontrollör som har godkänts i Finland med stöd av denna lag eller en kontrollör som har godkänts vid verkställandet av utsläppshandelsdirektivet i en annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Har kontrollören inte godkänts i Finland, skall verksamhetsutövaren påvisa att kontrollören har godkänts i en annan stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

54 §

Kontrollörens utlåtande

Kontrollören utarbetar ett utlåtande över utsläppsrapporten, där det konstateras om utsläppsrapporten är tillfredsställande eller inte. Av utlåtandet skall framgå de faktorer som är väsentliga med tanke på kontrollen. Utsläppsrapporten kan anses tillfredsställande, om den har gjorts upp i enlighet med 50 § 1 mom. och de totala utsläppen enligt kontrollörens åsikt inte har meddelats väsentligt felaktigt.

55 §

Godkännande av kontrollören

Utsläppshandelsmyndigheten godkänner de kontrollörer som hör till tillämpningsområdet för denna lag. En förutsättning för att en kontrollör skall godkännas är att

1) kontrollören funktionellt och ekonomiskt är oberoende,

2) kontrollören till sitt förfogande har tillräckligt med yrkesskicklig och opartisk personal,

3) kontrollören har kunskaper att tillämpa de bestämmelser och standarder som gäller utsläppshandeln samt de riktlinjer som Europeiska gemenskapernas kommission har utfärdat med stöd av utsläppshandelsdirektivet,

4) kontrollören känner till varje utsläppskälla för verksamheterna på sitt behörighetsområde och i synnerhet hur de uppgifter uppkommer som gäller insamlande, mätning, beräkning och rapportering av talen,

5) kontrollören har de utrustningar, instrument och system som verksamheten förutsätter,

6) kontrollören har tillräckliga ekonomiska resurser för att organisera verksamheten på adekvat sätt samt för att täcka eventuellt skadeståndsansvar samt

7) kontrollören är en i Finland registrerad juridisk person eller en del av en sådan juridisk person.

I beslutet om godkännande fastställs kontrollörens behörighetsområde och ställs vid behov också andra villkor som gäller verksamheten, genom vilka säkerställs att uppgifterna sköts korrekt.

Kontrollören skall genom en tillförlitlig utomstående bedömning kunna påvisa att denne uppfyller kraven i 1 mom. 1—6 punkten.

56 §

Kontrollörens anmälningsskyldighet

Kontrollören skall till utsläppshandelsmyndigheten meddela alla sådana förändringar i sin verksamhet som kan inverka på förutsättningarna att godkänna kontrollören.

57 §

Återkallande av godkännandet av en kontrollör

Uppfyller en kontrollör inte kraven enligt 55 § eller verkar denne väsentligt i strid med bestämmelserna eller villkoren i beslutet om godkännande, skall utsläppshandelsmyndigheten uppmana kontrollören att korrigera sin verksamhet inom en utsatt tid. Utsläppshandelsmyndigheten kan återkalla ett godkännande, om kontrollören inte inom utsatt tid har fått sin verksamhet att stämma överens med bestämmelserna eller tillståndsvillkoren.

58 §

Utförandet av kontrolluppgifterna

Kontrollören skall utföra sin uppgift med yrkesskicklighet och eftersträva god praxis samt beakta de bestämmelser och rekommendationer som gäller kontrollören. Kontrollören kan i kontrolluppgiften använda sig av utomstående personer. Kontrollören svarar också för de personers verksamhet som

har bistått denne.

Kontrollören skall följa utvecklingen i fråga om de bestämmelser och standarder som gäller utsläppshandeln. Kontrollören skall samarbeta med andra kontrollörer på det sätt som är nödvändigt för att säkerställa enhetliga verksamhetssätt.

Kontrollören skall vid skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter som avses i denna lag följa det som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003), förvaltningslagen (434/2003) och språklagen (423/2003).

59 §

Bemyndigande att utfärda förordning

Närmare bestämmelser om övervakningen av utsläpp, om den rapport som skall utarbetas om utsläppen, om kontrollörens utlåtande, förfarandet för godkännande av kontrollören, bedömningen av förutsättningarna för godkännande och om utförandet av kontrolluppgifterna utfärdas genom förordning av handels- och industriministeriet.

8 kap.

Tillsyn och påföljder

60 §

Styrning och uppföljning

Handels- och industriministeriet sörjer för den allmänna styrningen och uppföljningen av verkställandet av lagen.

Utsläppshandelsmyndigheten har till uppgift att övervaka att denna lag och de bestämmelser som meddelats med stöd av den följs.

61 §

Informerings- och granskningsrätt

Utan hinder av den sekretess som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har utsläppshandelsmyndig-

heten rätt att från det datasystem för miljö-
vårdsinformation som avses i 27 § miljö-
skyddslagen och av verksamhetsutövarna få
de uppgifter som är nödvändiga för övervak-
ningen och verkställandet av denna lag.

Utan hinder av den sekretess som före-
skrivs i lagen om offentlighet i myndigheter-
nas verksamhet har handels- och industrimi-
nisteriet rätt att få nödvändiga uppgifter om
fördelningen av utsläppsrätterna från det da-
tasytem för miljö- och miljöinformation som av-
ses i 27 § miljöskyddslagen och av verksam-
hetsutövarna.

För övervakning av att bestämmelserna i
denna lag och de som meddelats med stöd av
den följs har utsläppshandelsmyndigheten
rätt att utföra granskning i de lokaliteter som
verksamhetsutövaren besitter och som inte
omfattas av hemfriden. Verksamhetsutövaren
skall på yrkande av den myndighet som utför
granskningen förete de handlingar och regis-
treringar i datasystemet samt ordna tillträde
till anordningar och utrustningar, vilka kan
ha betydelse vid övervakningen av att denna
lag eller de bestämmelser som utfärdats med
stöd av den följs. Den tjänsteman som utför
granskningen har rätt att gratis ta kopior av
de handlingar som skall granskas och utskrif-
ter av de registreringar som finns i datasys-
temet.

62 §

Avgift för överskriden utsläppsrätt

Utsläppshandelsmyndigheten skall ålägga
verksamhetsutövaren att till staten betala en
avgift för överskriden utsläppsrätt, om verk-
samhetsutövaren inte senast den 30 april
överlämnar ett antal utsläppsrätter som mot-
svarar utsläppen under föregående kalender-
år.

Beloppet för överskridningsavgiften är 100
euro per ton koldioxidekvivalenter, för vilket
utsläppsrätter inte har överlämnats. Under ut-
släppshandelsperioden 2005—2007 är
överskridningsavgiften dock 40 euro per ton
koldioxidekvivalenter.

Utsläppshandelsmyndigheten kan tills vi-
dare låta bli att besluta om en överskrid-
ningsavgift, om verksamhetsutövaren har an-

sökt om rättelse av kontrollörens utlåtande
eller ändring har sökts i ett beslut som kon-
trollören har fattat med anledning av ett rät-
telseyrkande. Utsläppshandelsmyndigheten
kan likaså låta bli att fatta beslut, om verk-
samhetsutövaren har ansökt om extra ut-
släppsrätter till följd av force majeure och
ärendet ännu inte har avgjorts. Överskrid-
ningsavgiften skall fastställas när det antal
utsläppsrätter som verksamhetsutövaren är
skyldig att överlämna har avgjorts på ett sätt
som har vunnit laga kraft.

63 §

Verkställande av överskridningsavgiften

En överskridningsavgift verkställs utan
dom eller beslut med iakttagande av det som
bestäms i lagen om indrivning av skatter och
avgifter i utsökningsväg (367/1961). Verk-
ställandet av överskridningsavgiften sköts av
rättsregistercentralen.

Genom förordning av statsrådet kan före-
skrivas närmare om anmälningsskyldighet
mellan myndigheterna gällande överskrid-
ningsavgiften, returnerandet av överskrid-
ningsavgiften samt om andra motsvarande
faktorer som är nödvändiga med tanke på
verkställandet av avgiften.

64 §

Övriga påföljder som gäller försummelse av överlämnandet av utsläppsrätter

Verksamhetsutövaren skall överlämna ett
antal utsläppsrätter som motsvarar de utsläpp
som avses i 62 § 1 och 2 mom. och som
överskrider de överlämnade utsläppsrätterna.
Överlämnandet skall göras senast i samband
med att utsläppsrätterna för följande år över-
lämnas. Vid överlämnandet och annulleran-
det av en utsläppsrätt följs vad som bestäms i
49 och 50 §.

Utsläppshandelsmyndigheten offentliggör
årligen uppgifter om de verksamhetsutövare,
som inte har överlämnat utsläppsrätter i en-
lighet med 49 § 1 mom.

65 §

Förbud att överlåta utsläppsrätter

Utsläppshandelsmyndigheten skall förbjuda en verksamhetsutövare att överlåta utsläppsrätter, om verksamhetsutövaren inte senast 31 mars har lämnat in en rapport över föregående års utsläpp, vilken har kontrollerats och konstaterats vara tillfredsställande. Förbudet gäller en enskild anläggning. Förbudet gäller tills vidare, till dess en rapport som har kontrollerats i enlighet med 54 § har lämnats in till utsläppshandelsmyndigheten.

66 §

Administrativt tvång

Utsläppshandelsmyndigheten kan ålägga den som bryter mot denna lag eller mot en bestämmelse som utfärdats med stöd av den att rätta till sin försummelse eller annars uppfylla sin skyldighet. Denna skyldighet kan förenas med vite eller hot om att verksamheten avbryts helt eller delvis eller att en åtgärd som lämnats ogjord utförs på den försumliga bekostnad.

På vite, hot om avbrott och hot om att låta utföra åtgärden tillämpas vad som bestäms i viteslagen (1113/1990).

67 §

Utsläppshandelsförseelse

Den som avsiktligt eller av grov oaktsamhet

1) försummar att ansöka om tillstånd för utsläpp av växthusgaser, vilket avses i 7 §,

2) försummar att göra anmälan enligt 11—13 § eller anmäler felaktiga uppgifter,

3) försummar att sända in de uppgifter som avses i 33 § 1 mom. eller lämnar in felaktiga uppgifter för förslaget till nationell fördelningsplan eller beslutet om beviljande av utsläppsrätter, eller

4) försummar att förete de handlingar och registreringar som avses i 61 § 3 mom.

skall, om inte strängare straff föreskrivs för gärningen i någon annan lag, för *utsläppshandelsförseelse* dömas till böter.

Den som bryter mot ett förbud eller åläggande som har fastställts med stöd av denna lag och förenats med vite, skall inte dömas till straff för samma gärning.

68 §

Utsläppshandelsmyndighetens avgifter

Utsläppshandelsmyndigheten har rätt att ta ut en avgift för behandling av ett tillstånd, en anmälan, ett godkännande eller ett annat ärende enligt lagen. Utsläppshandelsmyndigheten har dessutom rätt att ta ut en avgift för uppgifter som gäller skötseln av kontona i det nationella registret.

Närmare bestämmelser om utsläppshandelsmyndighetens avgiftsbelagda prestationer och om de avgifter som skall tas ut för dem meddelas genom förordning av handels- och industriministeriet med iakttagande av vad som bestäms i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

9 kap.

Ändringssökande och verkställandet av beslut

69 §

Ändringssökande i ett beslut av utsläppshandelsmyndigheten

Ändring i ett beslut som utsläppshandelsmyndigheten har meddelat med stöd av denna lag söks genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Ett beslut som utsläppshandelsmyndigheten med stöd av 13 § 2 och 3 mom. har fattat om återkallande av ett tillstånd skall trots att ändring har sökts följas i fråga om förbudet enligt 46 § 3 mom. att registrera utsläppsrätter, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat.

Ett förbud mot överlåtelse av utsläppsrätter som utsläppshandelsmyndigheten har meddelat med stöd av 65 § skall följas trots att ändring har sökts, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat.

I en avgift som utsläppshandelsmyndighe-

ten har fastställt för en offentligrättslig prestation söks ändring på det sätt som föreskrivs i lagen om grunderna för avgifter till staten.

70 §

Ändringssökande i ett beslut av en kontrollör

Rättelse i kontrollörens utlåtande får sökas hos kontrollören inom 14 dagar från det sökanden fått del av utlåtandet. Till ett utlåtande skall fogas anvisningar om rättelseyrkande.

I det beslut som kontrollören har meddelat i ett rättelseförfarande får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som bestäms i förvaltningsprocesslagen.

71 §

Ändringssökande i ett beslut av statsrådet

I ett beslut om beviljande av utsläppsrätter som statsrådet har fattat med stöd av 37 §, i ett beslut om beviljande av utsläppsrätter till nya deltagare som statsrådet fattat med stöd av 41 § samt i ett beslut om extra utsläppsrätter som statsrådet fattat i enlighet med 31 § söks ändring genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen på det sätt som bestäms i förvaltningsprocesslagen. I ett beslut av statsrådet får ändring inte sökas till den del beslutet gäller det totala antalet utsläppsrätter eller den andel som reserverats för nya deltagare.

Högsta förvaltningsdomstolen skall behandla besvären som brådsökande.

Ett beslut av statsrådet skall följas trots att ändring har sökts. De befogenheter att avbryta eller förbjuda verkställandet eller annars bestämma om verkställandet som med stöd av förvaltningsprocesslagen ankommer på fullföljdsdomstolen tillämpas inte på verkställandet av beslutet.

10 kap.

Ikraftträdande

72 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft vid en tidpunkt om vilken bestäms genom förordning av statsrådet, dock tillämpas följande lagrum från den 2004:

- 1) 2—5 §, 6 § 1, 2, 4 och 5 punkten samt
- 2) 2 kapitlet,
- 3) 14—30, 32—36 och 42—44 §,
- 4) 7 kapitlet,
- 5) 60, 61, 66, 67 och 68 §,
- 6) 69 § 1 och 4 mom. och 70 § samt
- 7) 72 § 2 och 3 mom.

På beredningen av förslaget till nationell fördelningsplan för utsläppshandelsperioden 2005—2007 tillämpas bestämmelserna om utredning av ärenden och hörande av parter i förvaltningslagen.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

2.

Lag**om ändring av 43 § miljöskyddslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
 fogas till 43 § miljöskyddslagen (86/2000) av den 4 februari 2000, sådan den lyder delvis i
 lagarna 506/2002 och 944/2002, ett nytt 5 mom. som följer:

43 § <i>Tillståndsvillkor om hindrande av förorening</i>	för de växthusgasutsläpp som avses i 2 § la- gen om utsläppshandel, om dessa inte är nödvändiga för att garantera att betydande lokal förorening inte orsakas.
---	---

 Hör verksamheten till tillämpningsområdet
 för lagen om utsläppshandel (/2004), får i
 tillståndet inte meddelas utsläppsgränsvärden

 Denna lag träder i kraft den 2004.

3.

Lag**om ändring av 1 § lagen om Energimarknadsverket**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 11 februari 2000 om Energimarknadsverket (507/2000) 1 § 2 mom. som
 följer:

1 §	gen (386/1995), naturgasmarknadslagen (508/2000), lagen om certifiering och angivande av elens ursprung (1129/2003) samt lagen om utsläppshandel och bestäms med stöd av dem.
_____ Energimarknadsverket har till uppgift att främja verksamheten på elmarknaden och naturgasmarknaden samt att övervaka att bestämmelserna i lagen om utsläppshandel (/2004) följs. Ämbetsverket sköter de myndighetsuppgifter som anges i elmarknadsla-	_____ Denna lag träder i kraft den 2004.

Helsingfors den 16 april 2004

Republikens President

TARJA HALONEN

Handels- och industriminister *Mauri Pekkarinen*

Lag

Lag om ändring av 43 § miljöskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fögas till 43 § miljöskyddslagen (86/2000) av den 4 februari 2000, sådan den lyder delvis i lagarna 506/2002 och 944/2002, ett 5 mom. som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

43 §

Tillståndsvillkor om hindrande av förorening

Tillstånd skall förenas med behövliga villkor om

1) utsläpp, utsläppsgränsvärden, hindrande och begränsning av utsläpp samt utsläppsstället;

2) avfall samt om minskning av avfall och dess skadlighet;

3) åtgärder vid störningar och i andra exceptionella situationer;

4) åtgärder efter avslutad verksamhet, såsom istandsättning av områden och hindrande av utsläpp;

5) andra åtgärder för att hindra, minska eller utreda förorening samt risken för eller olägenheterna av förorening.

Om det inom annan verksamhet än industriell verksamhet eller energiproduktion genom villkor som avses i 1 mom. på grund av verksamhetens natur inte är möjligt att i tillräcklig utsträckning hindra eller minska miljöolägenheter, kan tillståndet förenas med behövliga villkor om produktionskapacitet, inom produktionen förekommande födoämnen eller energiformer.

När tillståndsvillkoren meddelas skall beaktas verksamhetens natur, egenskaperna hos det område där verksamhetens konsekvenser uppträder, verksamhetens sammantagna miljöpåverkan, betydelsen av åtgärder för att hindra förorening av miljön som en helhet samt de tekniska och ekonomiska förutsättningarna att genomföra åtgärderna. Tillståndsvillkor som gäller utsläppsgräns-

värden samt hindrande och begränsning av utsläpp skall vara baserade på bästa tillgängliga teknik. I tillståndsvillkoren får verksamhetsutövaren dock inte åläggas att använda endast en viss bestämd teknik. Dessutom skall vid behov beaktas energianvändningens effektivitet samt beredskapen att förebygga olyckor och begränsa verkningarna av sådana.

När tillståndsvillkoren meddelas för sådana förbränningsanläggningar och gasturbiner vilkas bränsleeffekt är minst 50 megawatt skall möjligheten till kombinerad produktion av elenergi och värme beaktas, om detta är tekniskt och ekonomiskt genomförbart. Utgångspunkten för granskningen är energimarknadsläget och energidistributionssituationen.

Hör verksamheten till tillämpningsområdet för lagen om utsläppshandel (/2004), får i tillståndet inte meddelas utsläppsgränsvärden för de växthusgasutsläpp som avses i 2 § lagen om utsläppshandel, om dessa inte är nödvändiga för att garantera att betydande lokal förorening inte orsakas.

Denna lag träder i kraft den 2004.

Lag

Lag om ändring av 1 § lagen om Energimarknadsverket

I enlighet med riksdagens beslut
ändras 1 § 2 mom. i lagen den 11 februari 2000 om Energimarknadsverket (507/2000) som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

För tillsynen över el- och naturgasmarknaden samt för främjande av en fungerande elmarknad och naturgasmarknad finns Energimarknadsverket.

Energimarknadsverket har till uppgift att vara verksamt som den elmarknadsmyndighet som avses i elmarknadslagen (386/1995) och den naturgasmarknadsmyndighet som avses i naturgasmarknadslagen (508/2000). Ämbetsverket sköter de myndighetsuppgifter som anges i elmarknadslagen och naturgasmarknadslagen och bestäms med stöd av dem samt främjar verksamheten på elmarknaden och naturgasmarknaden.

Energimarknadsverket har till uppgift att *främja verksamheten på elmarknaden och naturgasmarknaden samt att övervaka att bestämmelserna i lagen om utsläppshandel (/2004) följs*. Ämbetsverket sköter de myndighetsuppgifter som anges i elmarknadslagen (386/1995), naturgasmarknadslagen (508/2000), *lagen om certifiering och angivande av elens ursprung (1129/2003) samt lagen om utsläppshandel* och bestäms med stöd av dem.

Energimarknadsverket kan dessutom ges andra uppgifter som lämpar sig för dess verksamhetsområde enligt vad som bestäms särskilt.

Denna lag träder i kraft den 2004