

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktivet 2003/.../EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektmekanismer (Kyotoprotokollets projektmekanismer och utsläppshandel)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 23 juli 2003 till direktiv om ändring av direktivet 2003/.../EG om ett system för handel med

utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektmekanismer samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 9 oktober 2003

Miljöminister *Jan-Erik Enestam*

Regeringssekreterare Oili Rahnasto

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSIONS FÖRSLAG TILL EUROPA-PARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2003/.../EG OM ETT SYSTEM FÖR HANDEL MED UTSLÄPPSRÄTTER FÖR VÄXTHUSGASER INOM GEMENSKAPEN I ÖVERENSSTÄMMELSE MED KYOTOPROTOKOLLETS PROJEKTMKANISMER

1. Allmänt

Europeiska gemenskapernas (EG) kommission publicerade den 23 juli 2003 ett förslag till ändring av direktivet om utsläppshandel KOM(2003) 403 (Parlamentets och rådets direktiv om inrättande av ett EU-internt system för handel med utsläpp av växthusgaser). Kommissionen presenterade den 29 juli 2003 direktivförslaget för rådets miljögrupp. Behandlingen av direktivet vidtar i miljögruppen i början av september.

Förslaget gäller en koppling mellan projektmekanismerna, dvs. gemensamt genomförande (JI) och mekanismen för ren utveckling (CDM) enligt Kyotoprotokollet å ena sidan och gemenskapens system för utsläppshandel å den andra. Ämnet har varit uppe i samband med beredningen av europeiska klimatförändringsprogrammet (ECCP). Den arbetsgrupp som behandlade ärendet intog ståndpunkten att det är både önskvärt och möjligt att projektmekanismerna kopplas till utsläppshandeln.

Förslaget bygger på art. 175.1 i grundfördraget, och beslut fattas enligt gemensamt beslutsförfarande.

2. Direktivförslagets syfte

Det viktigaste syftet med det föreslagna direktivet är en koppling mellan projektmekanismerna JI och CDM i Kyotoprotokollet och den EU-interna utsläppshandeln. JI och CDM tillämpas individuellt på varje projekt, och med deras hjälp produceras krediter för ut-

släppsminskning. Förslaget går ut på hur man kan dra nytta av krediter för utsläppsminskning. Förslaget innehåller bestämmelser om hur verksamhetsutövare som omfattas av utsläppshandeln kan använda JI- och CDM-krediter som utsläppsrätter som är likvärdiga med dem inom systemet för utsläppshandel. Detta erbjuder verksamhetsutövaren fler alternativa förfaringssätt då han vill uppfylla sina förpliktelser inom utsläppshandeln. Samtidigt minskar de kostnader som dessa förpliktelser åsamkar honom. En förutsättning för den koppling som förslaget avser är dock att Kyotoprotokollet träder i kraft, vilket i detta nu är beroende av dess ratificering i Ryska federationen.

Enligt kommissionens uppfattning kommer marknadspriset för utsläppsrätterna att sjunka och likviditeten på marknaden för utsläppsrätter att öka då projektmekanismerna kopplas till utsläppshandeln. Förslaget kan särskilt bidra till ökad efterfrågan på JI-projekt i Ryssland. Efterfrågan på CDM-projekt torde likaså öka, vilket är positivt ur u-ländernas synvinkel. Allmänt taget kan en koppling av projektmekanismerna till systemet med utsläppshandel bidra till utvecklingen av miljösparande teknologi. Utöver att kostnadseffektiviteten skall öka syftar förslaget till att säkra att systemet med utsläppshandel är ändamålsenligt med tanke på miljön.

Oavsett förslaget kan medlemsstaterna fortsätta att nyttja projektmekanismerna utanför systemet med utsläppshandel. I sammanhanget är det skäl att överväga på vilket sätt medlemsstaterna kan dra nytta av de ut-

släppskrediter som de eventuellt förvärvar. Förslaget begränsar inte heller verksamhetsutövarnas möjligheter att nyttja JI- och CDM-krediter för andra ändamål än för att uppfylla sina förpliktelser inom systemet med utsläppshandel. Detta innebär att verksamhetsutövarna exempelvis kan förmedla utsläppskrediter eller sälja utsläppskrediter för sina egna projekt till staterna eller till verksamhetsutövare utanför EU.

3. Det huvudsakliga innehållet i direktivförslaget

Formellt utgör direktivförslaget en ändring i direktivet om utsläppshandel. Ändringen gäller det sätt på vilket JI- och CDM-krediter kan omvandlas till utsläppsrätter enligt EG:s system för utsläppshandel. Omvandlingen bygger på att en verksamhetsutövare som förfogar över JI- eller CDM-krediter kan be de behöriga myndigheterna i medlemsstaten om att utsläppskrediterna skall omvandlas. Verksamhetsutövaren har då tillgång till både de utsläppsrätter han tilldelats vid den inledande tilldelningen av utsläppsrätter och till de omvandlade utsläppskrediterna. JI- och CDM-krediterna är likvärdiga som utsläppsrätterna inom den EU-interna utsläppshandeln, dvs. omvandlingsrelationen är 1:1, och de omvandlade utsläppskrediterna kan användas på exakt samma sätt som de ursprungliga utsläppsrätterna (art. 11 a).

Enligt kommissionens uppfattning kunde en koppling av projektmekanismerna till systemet för utsläppshandel utan några som helst begränsningar äventyra systemets ändamålsenlighet med tanke på miljön. Till en följd av kopplingen kunde utsläppen från de anläggningar som finns inom ramen för utsläppshandeln öka, och detta skulle sannolikt återspeglas också i andra utsläpp såsom de försurande utsläppen av svavel- och kväveoxider.

Kommissionen anser dessutom att kraven i Kyotoprotokollet och Marrakeshavtalen på att de flexibla mekanismerna skall ha en kompletterande roll då skyldigheterna uppfylls kräver att det ställs volymbegränsningar på nyttjandet av mekanismerna. Enbart så kan man säkra att inhemska åtgärder för att minska utsläppen förblir ett framträdande al-

ternativ. Denna regel leder till att det behövs en noggrann uppföljning av i vilken omfattning JI- och CDM-krediter omvandlas till utsläppsrätter enligt EG-systemet.

Kommissionen föreslår att den omedelbart skall se över läget då mängden omvandlade utsläppskrediter stiger till sex procent av den totala mängd utsläppsrätter som en medlemsstat har beviljat. Under dessa omständigheter kan kommissionen pröva om det behövs en maximigräns för den totala mängden utsläppskrediter under resten av den innevarande perioden inom EG:s system för utsläppshandel, som t.ex. kunde förläggas till åtta procent av den totala mängden utsläppsrätter på gemenskapsnivå. Ett beslut om en sådan begränsning avses bli taget i en kommitté vars uppgifter också omfattar annat genomförande under direktivet om utsläppshandel (art. 11 a).

Kommissionen föreslår vidare att utsläppskrediterna för vissa typer av projekt inte skall kunna omvandlas för användning inom utsläppshandeln. Enligt förslaget skall kärnkraftsprojekt höra till dem som utesluts. I Marrakesh gjorde industriländerna utfästelser om att de inte för att fullgöra sina förpliktelser skulle använda krediter från sådana projektmekanismer som kommit till stånd genom kärnkraftsprojekt. Enligt förslaget är situationen i detta hänseende klar under perioden 2008–2012 och ger preliminära riktlinjer också för praxis under följande period (art. 11 a).

Sådana JI- och CDM-krediter som härrör från projekt som gäller markanvändning, ändrad markanvändning och skogsbruk föreslås inte heller bli godkända för användning i systemet med utsläppshandel. I denna fråga är kommissionens utgångspunkt den att sådana funktioner inte faller inom ramen för systemet och att de inte leder till permanenta minskningar av utsläppen. Kommissionen anser dessutom att regelverket beträffande så kallade sänkor alltjämt bara är färdigt partiellt. Godkännandet av projekt med sänkor inom ramen för systemet med utsläppshandel kan enligt förslaget övervägas efter att slutlig överenskommelse om reglerna har nåtts vid de internationella förhandlingarna (art. 11 a).

Enligt förslaget skall vattenkraftsprojekt höra till de godtagbara JI- och CDM-

projekten, men i fråga om dem skall översynen år 2006 klarlägga i vilken omfattning de har haft negativa verkningar på miljön och i socialt hänseende (art. 30 (k)).

Förslaget inkluderar bestämmelser om undvikande av så kallad dubbel kalkylering av utsläppskrediterna. Dubbel kalkylering skall vara möjligt främst i sådana fall där ett JI-projekt har genomförts i en anläggning som hör till EG:s system för utsläppshandel. Då föreligger risk för att samma enheter för utsläppsminskningen används både som JI-krediter och som utsläppsrätter enligt utsläppshandelssystemet. Kommissionens utgångspunkt är att ett sådant förfarande inte är godtagbart på grund av miljömålsättningen och kraven på konkurrensneutralitet.

Problem med dubbel kalkylering kan aktualiseras i fråga om de länder som håller på att ansluta sig till Europeiska Unionen. I syfte att undvika dubbel kalkylering föreslår kommissionen att huvudregeln skall vara den, att en anläggning inom ramen för systemet med utsläppshandel inte skall kunna delta i projekt som bygger på projektmekanismerna. Enligt övergångsbestämmelserna skall dock sådana projekt som inletts före den 31 december 2004 eller innan landet ansluter sig till Europeiska Unionen kunna fortsätta i form av JI-projekt fram till utgången av år 2012. I sista hand skall medlemsstaten dock kunna besluta om huruvida anläggningen faller inom ramen för systemet med utsläppshandel eller inte (art. 11 b).

Den koppling mellan projektmekanismerna och EG:s system för utsläppshandel som direktivförslaget avser skall bli möjlig år 2008, dvs. från ingången av den förpliktelseperiod som Kyotoprotokollet avser (art. 11 a). Kommissionen utgår från att JI- och CDM-projekt i detta hänseende skall behandlas på samma sätt, dvs. vardera skall kunna börja utnyttjas samtidigt. Kommissionen konstaterar i sin motivering att användningen av JI-krediterna enligt Marrakeshavtalet inte är möjlig förrän år 2008. Även om CDM-krediter, dvs. certifierade utsläppsminskningensenheter (CER) sannolikt kan etableras före år 2008, skall de dock enligt kravet på jämlik behandling inte kunna användas förrän år 2008. Dessutom är CER-enheterna avsedda för att uppfylla förpliktelseerna i Kyo-

toprotokollet, även om sådana redan kan genereras före år 2008.

Enligt förslaget skall medlemsstaterna då de överväger att godkänna projekt försäkra sig om att projekten är nyttiga med tanke på bekämpningen av klimatförändringen, leder till utsläppsminskningar som annars inte skulle komma till stånd och dessutom leder till överföring av teknologi där miljöhänsyn beaktas (art. 11 b).

Miljöverkningarna av de strategier och program som lagts upp för att genomföra JI- och CDM-projekt skall enligt förslaget utvärderas enligt det förfarande som avses i direktiv 2001/42/EG (art. 17 a).

Direktivet bör införas som en del av den nationella lagstiftningen senast den 30 september år 2004.

4. Förslagets verkningar i Finland

4.1. Verkningar på lagstiftningen

Beredningen av den nationella lagstiftning som direktivet om utsläppshandel (2003/.../EG) avser har redan inletts, och mandattiden för den arbetsgrupp som svarar för beredningen av förslaget går ut i slutet av september 2003. Det nya direktivförslaget innebär att det kommer att ske ändringar i direktivet om utsläppshandel. Det är här fråga om kompletteringar och ändringar som har stor betydelse för hela utsläppshandelssystemet, och det krävs nationell lagstiftning om detta.

4.2. Ekonomiska verkningar

Europeiska gemenskapernas kommission har i anslutning till publiceringen av direktivförslaget också gett offentlighet åt en utvidgad bedömning av förslagets verkningar (SEC(2003)785). Det står redan klart att en koppling av projektmekanismerna till systemet med utsläppshandel är ekonomiskt förmånligt jämfört med en situation där en sådan koppling saknas. Denna koppling bör ses som en möjlighet som enbart nyttjas då den utgör det förmånligaste alternativet.

Kommissionen har med tillhjälp av olika beräkningsmodeller uppskattat de kostnadsbesparingar som kopplingen kan ge. Den

medger emellertid att det inte är lätt att komma med kvantitativa bedömningar. Kalkylerna bygger på en mängd antaganden som naturligen återspeglas i slutresultaten. Det är allmänt känt att transaktionskostnaderna i samband med olika projekt kan variera i hög grad.

Kalkylerna ger vid handen att de totala kostnaderna för utsläppshandeln utan koppling till projektmekanismerna skulle uppgå till ca 2,9 miljarder euro under perioden 2008–2012. Priset på en utsläppsrätt uppskattas då till 26 euro per ton koldioxid. Om kopplingen blir möjlig så, att JI- och CDM-krediter kan omvandlas till en mängd som motsvarar högst 6 % av det totala antalet utsläppsrätter, sjunker totalkostnaderna till 2,4 miljarder euro. Då går det uppskattade priset på en utsläppsrätt ned till ca 14 euro per ton.

I samband med kalkyleringen gjordes en känslighetsanalys gällande också vissa andra situationer. Enligt resultaten kan en koppling av projektmekanismerna utan begränsningar sänka totalkostnaderna till 2,2 miljarder euro under åtagandeperioden, och det motsvarande priset på en utsläppsrätt uppskattas då till mindre än 13 euro per ton. I andra situationer visade det sig att en striktare begränsning av kopplingen än 6 % klart höjer kostnaderna och priset på en utsläppsrätt. Det kom dessutom fram att den totala efterfrågan på JI- och CDM-krediter har avgörande betydelse för hur förmånlig kopplingen blir.

Enligt kommissionens kalkyler sjunker verksamhetsutövarnas kostnader till följd av kopplingen av projektmekanismerna betydligt, jämfört med vad de vore utan kopplingen. Särskilt verkan på priset på utsläppsrätter har stor betydelse.

Många utredningar utmynnar i att Finland inom systemet med utsläppshandel kommer att höra till dem som enligt en nettoräkning handlar in utsläppsrätter. Därför kommer Finland på basis av en koppling av projektmekanismerna att dra nytta av ett sjunkande marknadspris på utsläppsrätterna.

4.3. Administrativa verkningar

Statsrådet fattade 30.1.2003 ett principbeslut om hur myndighetsuppgifterna i anslut-

ning till klimatpolitiken skall läggas upp inom statsförvaltningen. I fråga om uppgifterna enligt direktivet om utsläppshandel konstateras att handels- och industriministeriet koordinerar och har huvudansvaret för beredningen av den inledande tilldelningen av utsläppsrätter, för genomförandet av utsläppshandel enligt direktivet i Finland samt för beredningen av den lagstiftning som direktivet om utsläppshandel förutsätter. Handels- och industriministeriet svarar i samråd med det underlydande ämbetsverket (energimarknadsverket) för beviljandet av utsläppstillstånd och tilldelningen av utsläppsrätter.

Det nya direktivförslaget innehåller vissa nya uppgifter som medlemsstaterna och deras behöriga myndigheter skall sköta. En viktig ny uppgift är omvandlingen av JI- och CDM-krediter till utsläppsrätter inom systemet för utsläppshandel. Utgångspunkten är att denna uppgift skall skötas av den behöriga myndigheten i medlemsstaten. Enligt kommissionens syn på saken svarar samma myndighet som handhar tilldelningen av utsläppsrätter också för omvandlingen av de krediter som förvärvats genom projektmekanismerna.

Den behöriga myndigheten skall också svara för att uppgifterna om projekten är tillgängliga.

4.4. Miljöverkningar

Då projektmekanismerna kopplas till systemet med utsläppshandel orsakar detta i viss omfattning en "utlokalisering" från EU av utsläppsminskningarna. Miljöverkningarna av förslaget är i avgörande grad beroende på i vilken omfattning JI- och CDM-krediter omvandlas till utsläppsrätter och hur detta påverkar utvecklingen i fråga om utsläpp av koldioxid och andra ämnen. I fråga om koldioxid beror miljöverkningarna inte på var utsläppen sker, men situationen är en annan t.ex. i fråga om försurande utsläpp. De övriga positiva miljöverkningarna inom EU av minskade koldioxidutsläpp kan minska till den del som utsläppsminskningen sker utanför EU-området. Å andra sidan kan man vänta sig att JI- och CDM-projekten sannolikt åtföljs av miljöverkningar som är lokalt eller

regionalt nyttiga. Kommissionen är av den uppfattningen att miljöverkningarna av förslaget globalt sett är neutrala.

5. Statsrådets preliminära ståndpunkt till förslaget

I förhandlingarna kring direktivet om utsläppshandel har Finland betonat betydelsen av att projektmekanismerna enligt Kyotoprotokollet kopplas till utsläppshandeln. Finland ansåg det viktigt att kommissionen snarast skulle lägga fram ett förslag om hanteringen av ärendet. Finland har allmänt taget konsekvent gått in för att betona den roll som de flexibla mekanismerna spelar i genomförandet av klimatpolitiken på grund av att de bidrar till ökad kostnadseffektivitet.

I art. 30 i direktivet om utsläppshandel konstateras att en koppling av projektmekanismerna till gemenskapens system är både önskvärt och viktigt.

Statsrådet anser det positivt att kommissionen har gett direktivförslaget på ett ungefär enligt den tidigare angivna tidtabellen. Enligt statsrådets uppfattning har förslaget principiell betydelse särskilt med tanke på de ekonomiska verkningarna men också den miljöpolitiska trovärdigheten. Förslaget har särskilt stor betydelse för Finland, eftersom våra kostnader för minskade utsläpp är högre än genomsnittet för andra länder. Statsrådet anser att utgångspunkten för kopplingen av projektmekanismerna bör vara att möjligheterna att utnyttja dem i systemet med utsläppshandel inte i onödan skall begränsas. Förslaget griper inte in i grundstrukturerna för utsläppshandeln och påverkar inte i sig vare sig planen för den inledande tilldelningen eller uppläggningsen av den. Det är i alla fall fråga om att ändringen ger verksamhetsutövarna ett beaktansvärt alternativ enligt vilket de kan uppfylla förpliktelserna inom systemet med utsläppshandel.

Statsrådet anser att de mest kritiska punkterna i förslaget är den kvantitativa och kvalitativa begränsningen av nyttjandet av projektmekanismerna inom ramen för systemet med utsläppshandel. Behovet av kvantitativa begränsningar kan i sig motiveras med att de inhemska åtgärderna bör kunna spela en framträdande roll, men i samband med EG:s

utsläppshandel är det inte problemfritt att på ett jämlikt sätt tillämpa begränsningarna på projekt på företagsnivå, inte heller på olika medlemsländer. Kyotoprotokollet och Marrakeshavtalen inkluderar inte sådana regler och begränsningar som kommissionen nu föreslår. Enligt statsrådets uppfattning är det skäl att under den fortsatta beredningen omsorgsfullt undersöka behovet och verkningarna av kvantitativa begränsningar samt den beslutsprocedur som införandet av sådana kräver.

Statsrådet anser att det faktum att projekt som gäller sänkor helt och hållet utesluts från de godtagbara projekten är något som under den fortsatta beredningen kräver ingående analys. I detta sammanhang är det skäl att undersöka situationen i fråga om såväl JI- som CDM-projekt som gäller sänkor och beakta att Marrakeshreglerna till dessa delar ännu inte är slutgiltiga, tidtabellerna för arbetet och hur slutresultatet lämpar sig för inlemmande i EG-utsläppshandeln. De motiveringar som kommissionen anför för att stödja sin lösning samt de verkningar detta har bör undersökas närmare innan den slutliga ståndpunkten kan vara klar. På ett mer allmänt plan är det också skäl att överväga i vilken omfattning de nu föreslagna reglerna för utnyttjande av projektmekanismerna kunde avvika från Kyotoprotokollets och Marrakeshavtalens regler för mekanismerna.

Enligt en preliminär bedömning verkar det uppenbart att en koppling av projektmekanismerna till utsläppshandeln samtidigt till vissa delar begränsar möjligheterna att nyttja dessa mekanismer, såvida utsläppsminskningsenheter enligt kommissionens förslag inte beviljas för minskning av utsläppen från anläggningar som faller inom ramen för gemenskapens system med utsläppshandel. Å andra sidan kan det i praktiken uppstå problem i form av risken för så kallad dubbel kalkylering av utsläppskrediterna, om direktivet inte ger klara proceduranvisningar för att avlägsna denna risk. Enligt statsrådets uppfattning är befogat att understöda att bestämmelser om dubbel kalkylering ingår i direktivet. Styreffekten av detta är emellertid komplicerad och kräver omsorgsfull analys. I detta sammanhang är det också skäl att överväga alternativa sätt som gör det möjligt att

undvika dubbel kalkylering.

Statsrådet konstaterar att den tidtabell, som kommissionen föreslagit för det nationella genomförandet av det föreslagna direktivet

(30.9.2004), kan visa sig alldeles för stram, särskilt med beaktande av att man troligen först våren 2004 kommer att vara säker på det slutgiltiga innehållet i det nya direktivet.