Beslutsdatum 2025-09-02
Vårt diarienummer RR 2025-219
Ert diarienummer KN2025/01352

Regelrådet

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över förslag till ändring i förordning (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen i vissa delar innehåller tillräckliga beskrivningar. Redovisningen av alternativa lösningar är tillräcklig på en övergripande nivå med hänsyn till det begränsade nationella handlingsutrymmet. Tidpunkt för ikraftträdande och planerade informationsinsatser anges på ett sätt som ger förutsebarhet för företag. Av underlaget framgår vidare att förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten; det framgår inte om åtgärden går utöver EU-rättens minimikrav.

Samtidigt kvarstår flera substantiella brister. De berörda företagen identifieras inte till antal eller fördelning mellan stora och små företag. Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter saknar beloppsuppgifter. Någon redovisning av intäkter uppges inte. Påverkan på konkurrensen belyser inte möjliga skillnader mellan företag av olika storlek och i olika branscher och av olika geografisk härkomst. Det framgår inte om lösningar som minskar företagens administration har övervägts i samband med kravet på svensk mervärdesskatt vid ansökan om handelskonto. Särskilda hänsyn till små och medelstora företag redovisas inte i den utsträckning som krävs. Underlaget anger inte heller hur och när konsekvenserna kan följas upp, till exempel vilka indikatorer som ska användas, när uppföljning ska ske och vem som ansvarar.

Regelrådet bedömer därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Innehållet i förslaget

I remissen hemställs att regeringen bemyndigar Energimyndigheten att meddela föreskrifter om avgifter kopplade till unionsregistret för handeln med utsläppsrätter (bland annat prövning, kontoföring och tillsyn). Förslagsställaren föreslår vidare att krav på registrering för svensk mervärdesskatt ska gälla för den som ansöker om att öppna handelskonto, i syfte att stärka anknytningen till Sverige och öka säkerheten i registret. Av konsekvensutredningen framgår att information om avgifter ska finnas på Energimyndighetens webbplats och att Kommissionen publicerar avgiftsinformation på sin webbplats.

Ändringarna i förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Bedömning av delaspekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att unionsregistret och handeln med utsläppsrätter har vuxit i både omfattning och värde, samtidigt som EU-kommissionen betonar att IT-säkerheten i registret ska prioriteras. Det anges vidare att antalet handelskonton har ökat, vilket ökar belastningen i handläggningen.

I remissen anges också att förslaget omfattar ett krav på registrering för svensk mervärdesskatt för den som ansöker om handelskonto i unionsregistret. Det uppges att åtgärden stärker säkerheten i registret och motverkar brottslighet, bland annat genom att aktörerna blir föremål för granskning hos Skatteverket. Vidare anges att nuvarande säkerhetsnivå i Sverige kan avvika från andra medlemsstater och att detta medför risker som förslaget syftar till att hantera.

Syftet med förslaget att bemyndiga Energimyndigheten att meddela föreskrifter om avgifter, i stället för att avgiftsnivåerna regleras i förordning (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser, är enligt förslagsställarens beskrivning att effektivisera processen med att justera avgifterna så att avgifterna ger full kostnadstäckning och att regelbundna uppdateringar av avgifterna möjliggörs.

Av konsekvensutredningen framgår också att nuvarande avgifter täcker cirka en tredjedel av kostnaderna för kontoföring och tillsyn, trots målet om full kostnadstäckning, och att avgiftsnivåerna inte har uppdaterats på sju år. Det anges att ESV:s samråd pekar mot underskott om nivåerna inte ändras. Sammantaget beskriver underlaget ökade säkerhetsrisker, ökad administrativ belastning och bristande kostnadstäckning.

Regelrådet finner att beskrivningen av problem och syfte är godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Av konsekvensutredningen framgår att fasta avgiftsbelopp medför att justeringar görs mer sällan och riskerar att bli stora när de väl genomförs. Förslagsställaren uppger att oförändrade avgifter innebär att kostnaderna för administration av handelskonton för utsläppsrätter inte täcks. Ekonomistyrningsverket beräknar ett ackumulerat underskott om –581 000 kronor år 2025 om avgiftsnivåerna inte ändras. Det anges också att Sverige har lägre inträdeskrav än flera andra medlemsstater; kravet på svenskt kontoombud har visat sig vara lätt att kringgå och är förhållandevis lågt. Vid oförändrad ordning kan detta fortsatt attrahera en oproportionerlig andel internationella aktörer till den svenska registerdelen, vilket ökar handläggningsbördan och gör granskning mer resurskrävande. Sammantaget innebär nollalternativet bristande kostnadstäckning, ökad administrativ belastning och förstärkta risker kopplade till säkerhet och efterlevnad. I remissen anges att risken med att inte införa krav på registrering för svensk mervärdesskatt är ett enklare tillträde till unionsregistret och lägre avgifter för aktörer etablerade i andra medlemsstater.

Regelrådet bedömer att nollalternativet är tydligt redovisat och visar konkreta följder.

Regelrådet finner att beskrivningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

Alternativa lösningar

Av konsekvensutredningen framgår att avgifterna föreslås regleras genom bemyndigande till myndigheten att meddela föreskrifter om avgiftsnivån, med motivet att öka flexibiliteten och undvika stora, sällan återkommande höjningar. Det föreslås också att kraven för kontoöppning i unionsregistret skärps genom krav på registrering för svensk mervärdesskatt för att stärka säkerheten och underlätta granskningen (inklusive samordning med Skatteverket). För båda delarna redovisas konsekvenser om ingen åtgärd vidtas (nollalternativ).

Regelrådets bedömer att redovisningen innehåller ett tydligt nollalternativ och motiven för den valda lösningen, men saknar jämförelse med andra handlingsvägar. Frånvaron av uppgifter om undantag, övergångslösningar och kostnads-/administrationspåverkan av alternativa lösningar begränsar underlaget.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är godtagbar.

Berörda företag

I remissen anges att kontohavare och sökande av handelskonto i unionsregistret berörs av förslaget. Av konsekvensutredningen framgår att betalnings- och ansökningsflöden i vissa fall hanteras genom ombud eller representanter, vilket kan påverka hur uppgifter registreras och var administrativa steg uppstår. Förslagsställaren uppger att kravet på registrering för svensk mervärdesskatt ska gälla vid ansökan om handelskonto. Det framgår dock inte hur många företag som i dag innehar eller söker handelskonto i den svenska registerdelen, hur de fördelar sig på storlek eller bransch, eller hur stor andel som saknar registrering för svensk mervärdesskatt och därmed direkt träffas av det förslaget. I föreskriftsutkastet anges inte heller uppgifter som möjliggör en avgränsning mellan svenska och utländska aktörer i denna del. Sammantaget saknas en beskrivning av omfattningen och fördelningen av de företag som påverkas.

Regelrådet bedömer att frånvaron av antal och storlek begränsar möjligheten att bedöma hur förslaget påverkar olika företag. Samtidigt noteras att remissen beskriver processflöden och att ombud kan förekomma, vilket ger viss förståelse för var administrationen uppstår. Sammantaget är beskrivningsgrunden otillräcklig för att bedöma räckvidden på företagsnivå och för att identifiera om särskilda grupper påverkas i relativt större utsträckning.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag är bristfällig.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Av konsekvensutredningen framgår att avgifter för prövning, kontoföring och tillsyn ska kunna fastställas i myndighetsföreskrift och vid behov justeras för att upprätthålla kostnadstäckning. Förslagsställaren skriver att ändringen i fråga om avgifterna innebär att de summorna, 3600 kr för ansökningsavgiften och 2000 kr i årsavgiften, som regleras i 7 kap. 8 § förordningen bör tas bort och ersätts med en mer generell text om att Statens energimyndighet får ta ut en ansökningsavgift och en årsavgift för sin verksamhet med kontoföring i unionsregistret.) Förslagsställaren redovisar inte heller hur företagens intäkter kan påverkas, till exempel om påverkan sker av handelsmönster eller omsättning. Underlaget möjliggör därför inte en sammanvägd bedömning av nettoeffekten för företagskollektivet.

Regelrådet bedömer att av beskrivningen framgår var kostnader kan uppstå. Det hade varit behövligt att det hade framgått beloppsintervall, tidsuppskattningar för exempelvis prövning av ansökan om att öppna konto, kostnader för att sedan inneha kontot samt en kort redovisning av intäktseffekter.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter är bristfällig.

Påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Påverkan på konkurrens

Det framgår inte av remissen om avgifter eller tillträdesvillkor bedöms påverka handeln på ett avgörande sätt. Förslagsställaren uppger att ett krav på registrering för svensk mervärdesskatt vid ansökan om handelskonto inte förväntas påverka den svenska delen av handeln negativt. Av konsekvensutredningen framgår dock inte hur effekterna kan skilja mellan företag av olika storlek, eller mellan svenska och utländska aktörer, särskilt för dem som saknar svensk registrering i utgångsläget. Det framgår inte heller om avgifterna kan ge olikartade effekter för nya och etablerade företag vid tillträde.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på konkurrensen är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

I konsekvensutredningen återfinns ingen särskild redovisning av hur små och medelstora företag påverkas av förslaget. Det saknas uppgifter om hur många sådana företag som innehar eller ansöker om handelskonton i den svenska registerdelen, vilken administrativ kostnad en momsregistrering i Sverige skulle innebära för små aktörer utan registrering, eller om avgiftsstrukturen kan utformas så att den tar särskild hänsyn till små företag. Inte heller behandlas undantag, tröskelvärden eller övergångsbestämmelser riktade mot små aktörer.

Regelrådet finner att en analys av påverkan på de små- och medelstora företagen hade varit behövlig. Små företag kan relativt sett påverkas mer av administrativa åtgärder och kostnadspåverkan från avgifter. En redovisning bör därför omfatta beskrivningar av antal små och medelstora företag och hur effekterna som uppstår av förslaget blir för dem. Det hade också behövts beskrivas om det hade funnits en möjlighet till förenklade förfaranden för dessa.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskilda hänsyn till små- och medelstora företag är bristfällig.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Av remissen framgår att det föreslagna bemyndigandet motiveras med att avgifter ska kunna hållas uppdaterade. Det anges inte att särskilda övergångsbestämmelser redovisas eller om förenklingar är möjliga. Några uppgifter lämnas inte om hur olika företagstyper påverkas av eventuella kostnadsdämpande åtgärder.

Regelrådet bedömer redovisningen saknar företagsinriktade åtgärder såsom övergångslösningar, undantag eller konkreta administrativa förenklingar. Underlaget medger därför inte en bedömning av om och i vilken omfattning åtgärderna begränsar kostnader eller administration för berörda företag.

Regelrådet finner att beskrivningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter är bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren uppger att bemyndigandet om avgifter ska träda i kraft den 1 januari 2026, med hänsyn till förväntat ökat intresse för kontoöppning under 2026. Kravet på registrering för svensk mervärdesskatt bör införas snarast möjligt för att undvika att nya handelskontoöppningar senare måste stängas, samt för att undvika onödig administration. I remissen anges att informationsinsatser planeras vid genomförandet av bemyndigandet att meddela föreskrifter om avgifter.

Planerade informationskanaler inför avgiftsförändringar är nyhetsbrev, riktade utskick, webbinformation och informationsträffar. Vidare uppges att kommissionens avgiftsinformation ska uppdateras så att både befintliga och potentiella kontoinnehavare nås.

Regelrådet finner att ikraftträdandetidpunkten för bemyndigandet har uppgivits. De angivna informationsinsatserna är relevanta för målgruppen.

Förslagsställaren uppger att momsregistreringskravet ska införas snarast möjligt. Det saknas dock ett exakt datum, vilket kan minska förutsebarheten för berörda företag. Samtidigt har Regelrådet förståelse för att tydligt datum inte kan anges eftersom det är regeringen som beslutar om utifall och i sådana fall när kravet kommer att regleras. Däremot hade det varit önskvärt med en beskrivning av hur förslaget påverkar företag som redan finns registrerade för handelskonto och om tiden företagen kan behöva på sig för att anpassa sig till det nya kravet. En beskrivning av vilka informationsinsatser som beskriver förändringarna för befintliga handelskontoinnehavare hade varit önskvärd. Denna beskrivning hade med fördel kunnat innehålla uppgifter hur handelskontoinnehavare informeras, när i tiden detta ska göras och genom vilka kanaler.

Regelrådet finner att beskrivningen av tidpunkt för ikraftträdande och behov av informationsinsatser är godtagbar.

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

I remissen lämnas ingen uppgift om hur eller när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas.

Regelrådet gör bedömningen att frånvaron av uppgifter om metod och tidpunkt för utvärdering inte ger underlag för att bedöma om och hur konsekvenserna kan följas upp, särskilt i fråga om företagseffekter.

Regelrådet finner att beskrivningen av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas är bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

I remissen anges att unionsregistret regleras genom kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/1122 (registerförordningen). Vidare framgår att artikel 81 medger att nationella administratörer tar ut uppgifter som förslagsställaren bedömer vara skäliga och att artikel 16.3

medger att medlemsstaten ställer villkor för öppnande av handelskonto. Av konsekvensutredningen framgår vidare att svensk lag (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser innehåller bemyndigande för regeringen eller myndighet att meddela föreskrifter om avgifter för prövning, kontoföring och tillsyn. Förslagsställaren bedömer att förslaget är förenligt med EU-rätten. Det framgår inte om åtgärden går utöver EU-rättens minimikrav. Det anges samtidigt att enligt registerförordningen (art. 81.3) anslås avgifterna på en offentlig webbplats., vilket följer av krav på transparens i registersystemet. Några hänvisningar till särskilda vägledningar eller kommissionsbeslut redovisas inte.

Regelrådet bedömer att hur förslaget överensstämmer med EU-rätten framgår på ett tillräckligt sätt. Underlaget anger relevanta unionsrättsliga bestämmelser och pekar ut nationellt bemyndigande, samt klargör att avgifterna ska vara skäliga och offentliggöras. Såvitt Regelrådet förstår går förslaget om momsregisterkrav utöver minimikraven men skälet till förslaget finns beskrivet. Sammantaget är redovisningen ändamålsenlig för bedömning av överensstämmelse med EU-rätten och hantering av minimikraven.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om det går utöver minimikraven är godtagbar.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Inget övrigt av relevans finns att anföra i ärendet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 2 september 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hanifeh Khayyeri, Hans Peter Larsson och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Anna Nilsson.

Anna-Lena Bohm
Ordförande

Anna Nilsson
Föredragande