

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter 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 Naturvårdsverkets skrivelse Förslag på förordningsändringar för att genomföra ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändringar i förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser, förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken och förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i remissen att EU kommissionen presenterade den 14 juli 2021 förslag på revideringar av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) som en del av lagstiftningspaketet för att nå EU:s skärpta klimatmål till 2030, det s.k. Fit for 55-paketet. Efter förhandlingar mellan rådet och Europaparlamentet kunde rättsakterna antas och publiceras i maj 2023. Förändringarna innebär bland annat en skärpning av det befintliga EU ETS, att det utökas för att inkludera sjöfart, och att ett nytt utsläppshandelssystem för byggnader, transporter och viss industri etableras (EU ETS 2).

Regeringen uppdrog den 12 januari 2023 åt Naturvårdsverket att analysera och föreslå nödvändiga författningsändringar för att genomföra ändringarna i EU ETS. Naturvårdsverket har nu i en slutredovisning av uppdraget lämnat förslag på förordningsändringar för att genomföra ändringarna i EU ETS. I remissen föreslås ytterligare ändringar i förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser, bland annat föreslås att förbränningsanläggningar under 20 megawatt ansluta till ett fjärrvärmenät över 20 megawatt, de s.k. opt-in-anläggningarna, inte längre ska vara tillståndspliktiga från och med den 1 januari 2026. Förslagen utgår ifrån lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser.

Förslagsställaren redogör utförligt för bakgrund och syfte med de föreslagna ändringarna i remissen, det anges bland annat att förslaget, beträffande sjötransportverksamheter, innebär att dessa verksamheter ska inkluderas i EU ETS från 2024 och genomförandet har föreslagits göras inom lagen om vissa utsläpp av växthusgaser och dess tillämpningsföreskrifter. Förslaget om Sveriges opt-in av små fjärrvärmeanläggningar innebär att förbränningsanläggningar under 20 megawatt ansluta till ett fjärrvärmenät över 20 megawatt,

de s.k. opt-in-anläggningarna, inte längre ska vara tillståndspliktiga från och med den 1 januari 2026. Vidare anges att anläggningar vars utsläpp under åren 2019–2023 till mer än 95 % härstammar från förbränning av biomassa ska enligt förslaget exkluderas under åren 2026–2030. De föreslagna bestämmelserna för flygverksamheter medför att verksamhetsutövare för flygverksamhet vars utsläpp från vissa internationella flygningar överstiger 10 000 ton CO₂ per år ska vara skyldiga att kompensera för utsläpp genom att annullera det antal reduktionsenheter som Naturvårdsverket beslutar om i enlighet med en kommande EU-förordning. Förslaget innehåller information om kriterier för vilka reduktionsenheter som får användas.

Det anges därutöver att förslagsställaren beskriver konsekvenserna som följer av de val förslagsställaren gjort i förordningsförslaget, i den mån det funnits olika alternativa utformningar eller där förslagen inte är en direkt följd av genomförandet av ändringsdirektivet eller ändringsförordningen. De konsekvenser som beskrivs i konsekvensutredningen avser förslaget om slopad opt-in, den s.k. 95 %-regeln och myndighetsutpekandena med avseende på sjötransportverksamheter.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren redogör för alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd i remissen. Det anges bland annat beträffande förslaget om en slopad opt-in att om opt-in bibehålls kommer de höga administrativa kostnaderna att kvarstå. Dessutom tillkommer en osäkerhet för anläggningar som använder både fossila och biogena bränslen om de ska omfattas av systemet eller inte, eftersom de då berörs av 95 %-undantaget. Blir en anläggning utesluten 2026 på grund av 95 %-undantaget så är den utesluten under hela perioden 2026–2030, men den skulle kunna inkluderas på nytt från 2031, beroende på utsläppen under åren 2024–2028.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i remissen, beträffande förslaget om en slopad opt-in av anläggningar under 20 MW, att Sveriges opt-in är godkänd i enlighet med det förfarande som anges i artikel 24 utsläppshandelsdirektivet. Vidare anges att Artikel 24 inte innehåller några regler som förhindrar ett uteslutande av anläggningar som tidigare valts in systemet enligt samma artikel. Förslagsställaren bedömer vidare att kommissionens beslut om godkännande enligt artikel 24 inte heller innehåller några krav som innebär hinder för Sverige att välja bort anläggningarna. Förslagsställaren bedömer mot denna bakgrund att det inte finns några unionsrättsliga hinder att upphäva opt-in och att utesluta de aktuella anläggningarna ur EU ETS.

Vidare anges beträffande 95% regeln att EU-kommissionen har i tekniska arbetsgrupper, där genomförandet av utsläppshandelsdirektivet diskuteras, uttalat att 95 %-regeln ska tillämpas på så vis att utsläppen under referensperioden som föregår en tilldelningsperiod ska avgöra om en anläggning utesluts under den tilldelningsperioden. Dvs. utsläppen vid en anläggning under referensperioden 2019–2023 ska ligga till grund för ett eventuellt uteslutande av den anläggningen under perioden 2026–2030. Förslagsställaren konstaterar att förslaget i remissen utgår ifrån denna princip.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt av förslagsställarens konsekvensutredning att de föreslagna ändringarna syftar till att genomföra ändringarna i EU ETS. Regelrådet noterar vidare att kommande EU-förordningar med detaljerade regler om tillämpningen av reglerna i utsläppshandelsdirektivet kan påverka utformningen av de föreslagna ändringarna i förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser. Beskrivningen av förslaget överrensstämme med EU-rätten är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av förslaget överrensstämme med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i remissen att ändringarna i förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser ska träda i kraft den 1 januari 2024 förutom 3 kap. 2 § som ska träda i kraft den 1 januari 2026. Genom förordningen upphävs förordning (2017:880) om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter. Det anges dock att den upphävda förordningen ska fortsätta att gälla för rapportering och verifiering som avser koldioxidutsläpp som sker före utgången av 2023.

Vidare anges, beträffande förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken att 6 kap. 53 § 2 ska upphöra att gälla vid utgången av 2023. Beträffande ändringar i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter anges att 9 kap. 22 § ska upphöra att gälla vid utgången av 2023. Inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande, avseende ändringar i 3 kap. 2 § förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser som reglerar tillämpningen av 95% regeln är tillräckligt tydlig. Regelrådet har däremot inte kunnat utläsa en fullständig beskrivning beträffande ändringar i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter, vilket är en brist. Vidare saknas en beskrivning av behov av speciella informationsinsatser. Regelrådet anser att det hade varit relevant att lyfta hur förslagsställaren avser att informera berörda aktörer om de föreslagna ändringarna samt konsekvenserna av dessa ändringar. Avsaknaden av sådana beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i remissen att det finns omkring 280 anläggningar, baserat på rapporterade utsläpp under åren 2019–2022, som kan komma att uteslutas ur EU ETS under perioden 2026–2030. Av dessa är det ca 100 som är opt-in anläggningar med en installerad effekt under 20 MW och omkring 170 övriga anläggningar. För anläggningarna som inte är opt-in är det ca 140 anläggningar inom el och fjärrvärme och 30 industrier, varav 25 pappers- och massaindustrier. Vidare anges, beträffande förslaget om 95% regeln, att ett 50-tal av de 65 anläggningar med ett överskott av utsläppsrätter tillhör kategorin som under 2019–2022 hade utsläpp från biomassa som överskred 95% av totala utsläppen, dvs. är anläggningar som sannolikt kan komma att exkluderas från EU ETS enligt 95 % regeln.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivning av berörda företag utifrån antal och bransch är tillräckligt tydligt. Regelrådet anser dock att det saknas en beskrivning av berörda företagens storlek. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar, men utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att förslagsställaren beskriver konsekvenserna som följer av de val förslagsställaren gjort i förordningsförslaget, i den mån det funnits olika alternativa utformningar eller där förslagen inte är en direkt följd av genomförandet av ändringsdirektivet eller ändringsförordningen. De konsekvenser som beskrivs i det konsekvensutredningen avser förslaget om slopad opt-in, den s.k. 95 %-regeln och myndighetsutpekandena med avseende på sjötransportverksamheter.

Det anges, beträffande förslaget om en slopad opt-in, att det finns omkring 120 företag som är verksamhetsutövare för de ca 300 anläggningar som vid en slopad opt-in inte längre kommer att omfattas av EU ETS från och med 2026. Dessa företag kommer därmed inte längre drabbas av de höga administrativa kostnaderna som följer av deltagandet i systemet, framför allt relaterat till övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp och tilldelningsuppgifter. Företagen slipper också betala för eventuella utsläppsrätter som behöver överlämnas för anläggningarnas utsläpp. Omkring 65 av opt-in anläggningarna får idag fler utsläppsrätter tilldelade gratis än de har motsvarande utsläpp. För vissa anläggningar som har betydande gratis tilldelning, i förhållande till utsläpp och administrativa kostnader, kan en slopad opt-in leda till en nettoökning i kostnaderna för de berörda anläggningarna. Förslagsställaren bedömer dock att detta är undantag snarare än regel och att den sammanvägda effekten för företagen är att kostnaderna kommer att minska med avseende på dessa delar.

Beträffande 95% regeln anges att ett 50-tal av de 65 anläggningar med ett överskott av utsläppsrätter tillhör kategorin som under 2019–2022 hade utsläpp från biomassa som överskred 95% av totala utsläppen, dvs. är anläggningar som sannolikt kan komma att exkluderas från EU ETS enligt 95 % regeln.

Förslagsställaren anger vidare att anläggningar som deltar i EU ETS är undantagna från koldioxidskatt sedan den 1 januari 2023. Vid en slopad opt-in kommer de berörda företagen i stället behöva betala koldioxidskatt för användningen av fossila bränslen i de anläggningar som exkluderas från EU ETS. Koldioxidskatten i Sverige ligger för närvarande på ca 117 EUR/ton vilket kan jämföras med priserna i EU ETS som i nuläget varierar i spannet 80–100 EUR/ton. Bränslen som förbränns i industrier och energianläggningar som inte omfattas av EU ETS kommer att omfattas av det nya handelssystemet EU ETS 2 från och med 2027, alternativt 2031 om en medlemsstat inledningsvis väljer att stå utanför systemet.

Det anges vidare att EU ETS 2 är ett uppströmssystem och rapporteringskraven och överlämning av utsläppsrätter kommer i första hand att hamna på reglerade enheter som frisläpper bränsle för konsumtion och därmed blir skyldiga att betala punktskatt. Det är framför allt bränsledistributörer och bränsleproducenter som agerar upplagshavare och lagerhållare som blir rapporteringsskyldiga. Även om det finns exempel på större industrier med egna skatteupplag och som därmed blir rapporteringsskyldiga i EU ETS 2, är

förslagsställarens bedömning att det generellt inte kommer vara fallet för små industrier och fjärrvärmeanläggningar. Tanken är däremot att exempelvis bränsledistributörer ska överföra kostnaderna för utsläppsrätter på bränslet till slutanvändare som omfattas av EU ETS 2 medan det inte ska ske för bränslen som används utanför EU ETS 2. Det är därför sannolikt att bränslekostnaderna blir högre för anläggningar som inte omfattas av EU ETS.

Det anges vidare att det har införts ett mjukt pristak inom EU ETS 2 på 45 EUR per ton och ett antal andra prismekanismer som gäller fram till 31 december 2029 och som ska förhindra ett alltför högt pris på utsläppsrätter de första åren. Förslagsställaren konstaterar dock att det i dagsläget är oklart hur samspelet med EU ETS 2 och exempelvis koldioxidskatten kommer att se ut i Sverige. Medlemsländer kan välja att reglerade enheter undantas från överlämning av utsläppsrätter enligt artikel 30e.3 i det reviderade utsläppshandelsdirektivet till och med den 31 december 2030 om en nationell koldioxidskatt betalas av de reglerade enheterna som är högre än genomsnittliga auktionspriser i EU ETS 2. Koldioxidskatten i Sverige skulle också kunna justeras i och med att EU ETS 2 införs i EU.

Sammantaget bedömer förslagsställaren att en slopad opt-in medför en stor lättnad av de administrativa kostnaderna för de berörda anläggningarna. En kostnad som i dagsläget inte står i proportion till de ringa utsläpp dessa anläggningar medför. Det anges dock att det är svårt att bedöma huruvida varje enskild anläggningens totala kostnader kommer att bli högre eller lägre av en slopad opt-in eftersom det styrs av en rad olika faktorer. Beträffande 95% regeln anges att det ska utvärderas utifrån genomsnittliga utsläpp 2019–2023.

Förslagsställaren redogör för de berörda anläggningarna, deras utsläpp och gratis tilldelning av utsläppsrätter i förhållande till de fossila utsläppen i en tabell (Tabell 2, s. 123). Förslagsställaren konstaterar vidare att överskottet av utsläppsrätter kan säljas och är därmed en intäkt för dessa anläggningar som försvinner om anläggningarna utesluts ur systemet. Förslagsställaren bedömer att dessa intäkter överskrider de minskade administrativa kostnader som en uteslutning ur EU ETS innebär.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av konsekvenserna för företag som följer av förslaget om en slopad opt-in och 95% regeln är tillräckligt tydligare givet förutsättningar i ärendet. Regelrådet anser dock att det hade varit önskvärt om förslagsställaren kunde beskriva konsekvenserna för de företag som har investerat i effektivisering av deras verksamhet och räknat med att kunna sälja utsläppsrätter som kompensation för dessa investeringar. Upphävande av möjlighet att sälja utsläppsrätter i åtminstone vissa fall skulle kunna leda till en negativ ekonomisk påverkan på företagen. Regelrådet noterar vidare att kommande EU-förordningar, genomförandetakter och delegerade akter kan introducera mer detaljerade regler om tillämpningen av reglerna i utsläppshandelsdirektivet, vilket i sin tur kan påverka utformningen av reglerna i förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av regleringens påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i konsekvensutredningen, och har heller inte för egen del kunnat se någon sådan påverkan. En utelämnad beskrivning kan därför godtas i detta ärende.

Regelrådet finner att en utelämnad beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i detta ärende är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Om förslagsställaren bedömer att det saknas möjlighet att ta särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning ska det anges och motiveras. I det nu remitterade ärendet är det, såvitt Regelrådet kan bedöma, svårt att se hur särskilda hänsyn skulle kunna tas till små företag, det hade varit önskvärt om förslagsställaren angett något om detta. Regelrådet bedömer, mot bakgrund av att de föreslagna ändringarna föranleds av ändringar i ett EU-direktiv, att en utelämnad beskrivning kan godtas i detta ärende.

Regelrådet finner att en utelämnad beskrivning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning i detta ärende är godtagbar.

Sammantagen bedömning

EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) har reviderats som en del av lagstiftningspaketet för att nå EU:s skärpta klimatmål till 2030 det s.k. Fit for 55-paketet. De föreslagna förordningsändringarna ska genomföra ändringarna i EU ETS och därmed säkerställa att de svenska reglerna överensstämmer med EU-rätten. Förslagsställaren redogör utförligt för bakgrund och syfte med förslaget samt konsekvenserna som följer av de val förslagsställaren gjort i förordningsförslaget. Däremot saknas det en beskrivning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande, behov av speciella informationsinsatser och berörda företag utifrån storlek, vilket är en brist. Vidare saknas en beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Samtliga övriga aspekter uppfyller dock kvalitetskraven, vilket är avgörande för helhetsbedömningen. Regelrådet anser därutöver att det hade varit relevant om förslagsställaren kunde beskriva konsekvenserna av förslagen som är en direkt följd av genomförandet av ändringsdirektivet eller ändringsförordningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 september 2023.

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

Ärendet föredrogs av: Steven Wall.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Steven Wall
Föredragande