

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 näringsdepartementet

# Yttrande över förslag på författningsändringar för att införa ett utsläppshandelssystem samt promemoria Analys av opt-in av ytterligare sektorer

## Regelrådets ställningstagande

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

## Innehållet i förslaget

Förslaget föranleds av ändringar av utsläppshandelsdirektivet. I ändringsdirektivet ingår bland annat att ett nytt utsläppshandelssystem etableras för byggnads- och vägtransportsektorena samt mindre industrier.

Naturvårdsverkets förslag på ändringar i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser innehåller:

- en ordförklaring för begreppet bränsleverksamhet, som betecknar den slags verksamhet som föranleder skyldigheter inom ETS 2<sup>1</sup>,
- en utvidgning av begreppet verksamhetsutövare så att det även gäller för att beteckna den fysiska eller juridiska person som ska ha skyldigheter inom ETS 2, det vill säga bedriver en bränsleverksamhet, samt definierar vem detta ska vara,
- bemyndiganden till regeringen om att meddela föreskrifter i fråga om den som bedriver bränsleverksamhet, och
- tillägg för att även den som bedriver bränsleverksamhet ska omfattas av krav på att överlämna utsläppsrätter, att tillsynsmyndigheter ska få tillträde till verksamhetsutövarna samt för att den som bedriver bränsleverksamhet ska omfattas av straffbestämmelser.

Naturvårdsverkets förslag på ändringar i förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser innehåller:

---

<sup>1</sup> De ändringar i utsläppshandelsdirektivet som avser ett utsläppshandelssystem för utsläpp från vägtransporter och byggnader samt vissa andra utsläpp förkortas ETS 2 i förslaget.

- kompletterande hänvisningar till bemyndiganden i lag,
- ett nytt kapitel om utsläpp från bränsleverksamheter och vilka krav som ska gälla i fråga om tillstånd till utsläpp av växthusgaser, övervakning och rapportering, krav på utsläppsrätter samt att Naturvårdsverket ska bli tillståndsmyndighet för ETS 2,
- tillägg om när den som bedriver bränsleverksamhet ska överlämna utsläppsrätter, samt
- en ny bilaga med beskrivning av vilka ändamål, det vill säga användningar av bränslen för förbränning inom vissa sektorer, som innebär att den som tillgängliggör bränslen för sådana användningar utgör bränsleverksamhet och således ska omfattas av utsläppshandelssystemet.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

Den 14 juli 2021 presenterade EU-kommissionen förslag på revideringar av EU:s utsläppshandelssystem, EU ETS, som en del av lagstiftningspaketet för att nå EU:s skärpta klimatmål till 2030, det så kallade Fit for 55-paketet. Revideringar av utsläppshandelsdirektivet har antagits genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959 av den 10 maj 2023 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och beslut (EU) 2015/1884 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandel. I ändringsdirektivet ingår bland annat att ett nytt utsläppshandelssystem etableras för byggnads- och vägtransportsektorerna samt mindre industrier.

Regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå och analysera nödvändiga författningsändringar för att genomföra ändringarna i utsläppshandelsdirektivet som avser ett utsläppshandelssystem för utsläpp från vägtransporter och byggnader samt vissa andra utsläpp ("ETS 2"). Införandet av ETS 2 innebär i korthet att följande ska regleras:

1. Att obligatoriska krav på tillstånd samt övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp gäller från den 1 januari 2025 (gäller oberoende av om medlemsstaten väljer att inledningsvis stå utanför enligt punkt 2.b nedan).
2. Att krav på att överlämna utsläppsrätter introduceras antingen:
  - a. 2027, alternativt 2028 om villkoren i det reviderade utsläppshandelsdirektivet är uppfyllda för att senarelägga införandet, eller
  - b. 2031, om landet har en koldioxidskatt som innebär högre koldioxidpriser än ETS 2 och landet valt att inte delta före 2031.

Därtill kan Sverige och andra medlemsstater välja att inkludera ytterligare sektorer som inte obligatoriskt är med i ETS 2, så kallad opt-in. Efter dialog med Regeringskansliet har Naturvårdsverket valt att avgränsa arbetet till att föreslå de författningsändringar som behöver träda i kraft. Redovisningen innehåller därför inte förslag om ifall Sverige ska skjuta upp kravet att överlämna utsläppsrätter i ETS 2 till 2031, om vi har en koldioxidskatt som innebär högre koldioxidpriser än ETS 2 och Sverige har valt att inte delta före 2031. Analys av opt-in

av ytterligare sektorer som inte obligatoriskt är med i ETS 2 eller det redan befintliga EU ETS (som förslagsställaren i denna redovisning även kallar "ETS 1" för att skilja på de två systemen för utsläppshandel) har gjorts separat i promemorian.

ETS 2 är ett så kallat uppströmssystem och kraven på övervakning av utsläpp och skyldighet att överlämna utsläppsrätter är inte kopplat till användaren av bränsle och utsläppskällan. I stället ligger skyldigheterna i första hand hos exempelvis producenter, distributörer och importörer som sätter bränslet på marknaden. Systemet är avsett att bygga på befintliga rättsliga ramar för punktskatter som fastställts i direktiv 2003/96/EG ("energiskattedirektivet") och direktiv (EU) 2020/262 ("punktskattedirektivet") och som för svensk del regleras genom lagen (1994:1776) om skatt på energi (LSE). Det finns därför nära kopplingar till skattelagstiftningen och en strävan att möjliggöra synergier med skatteinfrastrukturen och tillåta förenklningar där relevanta uppgifter eller metoder accepteras för skatteändamål.

De närmare förutsättningarna kring övervakning och rapportering finns i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/2066 av den 19 december 2018 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och om ändring av kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 ("övervaknings- och rapporteringsförordningen").

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår mot vilken bakgrund förslaget lämnas och vilket syfte det avser uppfylla. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

## **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

Förslagsställaren utgår i sitt resonemang från de bestämmelser som redan är i kraft eller har beslutats i Sverige. Denna nulägesbeskrivning fungerar som referens- eller nollalternativ för jämförelse av de olika alternativa lösningar som diskuteras.

De regleringar som finns idag återfinns i utsläppshandelslagen och utsläppshandelsförordningen. Utsläppshandelslagen innehåller bestämmelser som reglerar tillämpningsområdet, grundläggande bestämmelser om vilka som ska överlämna utsläppsrätter och bestämmelser om tillsyn och straff. Lagen innehåller dessutom flera bemyndiganden till regeringen som innebär att regeringen kan meddela föreskrifter om bland annat tillståndskrav, krav på övervakning av utsläpp av växthusgaser, kontoföring och närmare bestämmelser om överlämning av utsläppsrätter. Huvuddelen av regleringen finns därför i utsläppshandelsförordningen.

Det nya utsläppshandelssystemet ETS 2 är ett separat utsläppshandelssystem med eget utsläppstak och egna utsläppsrätter. Ett sätt att uppfylla det reviderade utsläppshandelsdirektivets krav kan vara att i särskild lag och förordning reglera vad som ska gälla för verksamheter som omfattas av det nya utsläppshandelssystemet. Ett annat alternativ, som övervägdes i samband med den befintliga lagens tillkomst, är att införa bestämmelser om utsläppshandel i miljöbalken.<sup>2</sup> Många av bestämmelserna i den nu gällande utsläppshandelslagen är dock relevanta också för de verksamheter som kommer att omfattas av ETS 2. Detsamma gäller för flera bestämmelser i utsläppshandelsförordningen.

---

<sup>2</sup> Regeringens proposition 2020/21:27. s. 50.

Det gäller exempelvis förutsättningar för tillstånd, övervakning och rapportering samt tillsyn och påföljder.

I utredningen redogör förslagsställaren för olika begrepp och ordförklaringar som förekommer i EU-bestämmelser och svenska översättningar av dessa bestämmelser. Förslagsställaren använder delvis andra begrepp för att forma svenska bestämmelser, men redogör för att innebörden av de begrepp som föreslås är avsedda att motsvara de som står i ändringsdirektivet. I utsläppshandelsdirektivet används t.ex. begreppet *reglerad enhet* för att ange vem som omfattas av skyldigheterna att frisläppa bränsle för konsumtion som används för förbränning inom byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer. Förslagsställaren jämför detta med begreppet *verksamhetsutövare* som idag används i utsläppshandelslagen och resonerar kring fördelar med att använda sig av samma begrepp, men med ett tillägg att verksamhetsutövare motsvarar vad som i direktivet benämns som reglerad enhet.

Reglerad enhet uppges vara den aktör som är skattskyldig för punktskatten. Förslagsställaren redogör närmare för vilka företag som kan komma att omfattas av denna definition i avsnitt 4.2. Det anges vidare att fysiska eller juridiska personer som är slutanvändare av bränslen undantas från definitionen reglerad enhet. Detta kan bland annat få betydelse för industrier och energibolag som har egna skatteupplag för bränslen som de sedan använder i sin verksamhet.

Det reviderade utsläppshandelsdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att utse andra enheter till reglerad enhet än de som anges i artikel 3 ae punkterna i)–iii). Enligt direktivet kan det göras där punkterna i)–iii) inte är tillämpliga eller om flera personer har solidariskt betalningsansvar för en och samma punktskatt. I Sverige är det alltid endast en aktör för varje bränsle och tidpunkt (oftast upplagshavare och lagerhållare) som är skattskyldig. Det finns alltså ingen valfrihet eller möjlighet att fler personer har gemensamt betalningsansvar.

Naturvårdsverket ser fördelar med att dra nytta av skattelagstiftningen för ETS 2, bland annat för att tydligt avgränsa totala bränslemängder och aktörerna i systemet. Eftersom systemet är uppbyggt med en nära koppling till skattelagstiftningen skulle den svenska författningen inom ETS 2 försvåras med särskilda lösningar som inte ges i direktivet. Antalet reglerade enheter skulle med sådana särskilda lösningar riskera att bli betydligt fler, vilket skulle öka de administrativa kostnaderna för både myndigheter och de reglerade enheterna. Även om slutanvändningen för vissa bränsleströmmar i något högre grad skulle kunna bestämmas med en sådan lösning skulle det vara fortsatt svårt att, exempelvis vid en tankstation, avgöra till vilka ändamål tankat bränsle av olika slag kommer att användas. Som exempel kan nämnas att det är vanligt att både skogsbruksmaskiner och jordbruksmaskiner fyller på bränsle på vanliga tankstationer.

Förslagsställaren resonerar vidare kring lämpligheten att så långt det är möjligt använda sig av begrepp som motsvarar de som finns i LSE, även om en direkt hänvisning inte alltid är lämplig. Förslagsställaren tar även upp frågan om rapporteringsskyldighet för bränslen som förflyttas inom och utanför EU och vad som gäller när skattskyldigheten inträder vid olika tillfällen och menar att det är av vikt att regelverket harmoniseras inom EU.

Förslagsställaren resonerar även kring vilka sektorer som ska ingå enligt bilaga III till utsläppshandelsdirektivet och definitioner av olika fordonstyper. De sektorer som omfattas anges med IPCC-koder och Naturvårdsverket har sammanställt dessa i en tabell på s. 46-50 i utredningen. Naturvårdsverkets uppfattning är att avsikten med ETS 2 är att brett täcka in

bränslen som används för vägtransporter, med undantag för jordbruksfordon på belagda vägar och transporter för militära ändamål.

Fördelarna med att ta med utförliga benämningar av sektorer i svenska bestämmelser är främst att det blir tydligare för berörda företag att veta vilka användningar inom vilka sektorer som omfattas, både för direkt berörda reglerade enheter som ska rapportera utsläpp och för slutanvändare som i vissa fall kan bli aktuella för kompensationsförfarande.

Ett alternativ till att utförligt specificera delsektorerna i bestämmelser kan också vara att ge kompletterande vägledning om bestämmelserna för att förklara vilka delsektorer som ingår och på vilket sätt, om möjligt med stöd av ytterligare förtydliganden från EU-nivå om vad som är avsett att ingå och inte. Eller att tydliggöra detta i ett senare skede i genomförandet av ETS 2.

### *Övervakning och rapportering*

De utsläpp som uppstår genom förbränning av bränslen som de reglerade enheterna frisläpper för konsumtion ska övervakas och rapporteras enligt kommissionens övervaknings- och rapporteringsförordning. Eftersom förordningen ska tillämpas direkt i varje medlemsstat finns det inget större utrymme för medlemsstaterna att göra egna vägval kopplat till övervakning och rapportering av utsläpp. Medlemsstaterna kan dock välja att inkludera fler typer av slutanvändare i ETS 2, vilket på flera sätt kan påverka omfattningen av övervakning och rapportering av utsläpp.

Naturvårdsverket menar att ur de berörda företagens perspektiv vore önskvärt om det gick att samordna övervakning och rapportering med sådan som görs redan idag. Vid en analys av rapportering av punktskatter till Skatteverket respektive rapportering till Energimyndigheten inom ramen för drivmedelslagen och lagen om hållbarhetskriterier har det dock visat sig att det inte är möjligt i nuläget. Naturvårdsverket föreslår trots det fortsatta dialoger med Skatteverket och Energimyndigheten för att undersöka möjliga lösningar.

Förslagsställaren uppger vidare att kommissionen avser ta fram ett digitalt rapporteringssystem för hantering av övervakningsplaner och utsläppsrapporter, som verksamhetsutövare inom ETS 2 ska använda sig av om medlemsstaten väljer att ansluta sig till systemet. Sverige använder sig idag av kommissionens rapporteringssystem för övervakningsplaner och utsläppsrapporter inom ETS 1 och det system som nu tas fram kommer troligtvis likna detta. Naturvårdsverket ser att det finns många fördelar med att använda kommissionens rapporteringssystem, bland annat att medlemsstaterna får ansluta sig till systemet kostnadsfritt samt att kommissionen står för utveckling och uppdatering av systemet och tillhandahåller en service desk som medlemsstaterna kan vända sig till. Systemet är under utveckling och kommissionen har meddelat att det ska vara på plats inför den 1 januari 2025, då verksamhetsutövarna ska ha ett tillstånd på plats och påbörja övervakning av sina utsläpp. Kommissionen har vid tidpunkten för Naturvårdsverkets redovisning inte meddelat en närmare tidplan för införande av det digitala rapporteringssystemet. Frågan behöver därför fortsatt bevakas. Alternativa lösningar kan därtill behöva övervägas om kommissionen inte hinner få rapporteringssystemet på plats i tillräckligt god tid, för att verksamhetsutövare i Sverige ska hinna lämna in en övervakningsplan i systemet så att Naturvårdsverket hinner bedöma övervakningsplanens fullständighet och utfärda tillstånd innan den 1 januari 2025.

## *Analys av opt-in av fler sektorer*

Naturvårdsverket har tidigare, inom ramen för regeringsuppdraget *Ökad klimatambition till 2030*, analyserat inkludering av fler sektorer i ETS 2.<sup>3</sup> Då beskrevs vilka administrativa fördelar förslagsställaren såg för de reglerade enheterna, men även för den administrerande myndigheten, med att inkludera fler sektorer i systemet. Anledningen är att det kommer vara mycket svårt och ibland omöjligt att veta slutanvändningen av bränslet, det vill säga om det används inom ETS 2 eller utanför. Ett typexempel är bränsle som levereras till tankstationer som sedan kan köpas och användas inom olika sektorer. Men det är också vanligt med andra distributionskedjor där bränsle, från det att bränslet frisläpps för konsumtion, säljs via mellanhänder till slutanvändare. Även i det senare fallet är det svårt för de reglerade enheterna att ta reda på slutanvändningen eftersom det förutsätter vetskap om mellanhandens kundbas vilket kan komma i konflikt med konkurrensregler.

Naturvårdsverket bedömer att omfattningen av vilka sektorer som ska ingå i utsläppshandelssystemet i Sverige har stor betydelse för både företagens och myndigheternas administration av systemet. Naturvårdsverket anser att det finns starka skäl för en opt-in av ytterligare bränsleanvändning utöver den som obligatoriskt ingår för att förenkla övervakning och rapportering av utsläppen. Detta gäller till exempel bränslen som används inom jord- och skogsbrukssektorerna som inte omfattas av författningsförslagen och som därför kommer att kräva särskild hantering för att kunna särskiljas i övervakning och rapportering samt för att eventuellt ge kompensation i efterhand till vissa aktörer. Att inkludera fler sektorer i systemet skulle även bidra till minskade utsläpp.

Ett medlemsland som vill inkludera fler sektorer i ETS 2 än de obligatoriska enligt bilaga III i det reviderade utsläppshandelsdirektivet behöver få det godkänt av kommissionen enligt artikel 30j i samma direktiv. Övergripande ska sektorerna vara väl definierade och det ska finnas tillförlitliga data över utsläppen (helst för åren 2016–2018) för att kunna justera utsläppstaket och beräkna extra auktionsintäkter till medlemslandet. Det är inte möjligt att inkludera endast vissa bränslen i en sektor, andra växthusgaser än CO<sub>2</sub> eller utsläpp inom ETS 1. Utifrån direktivets artikel 30j ska medlemslandet även beskriva konsekvenserna för den inre marknaden, möjliga snedvridningar av konkurrensen och miljöintegriteten i ETS 2. Sektorer som kommissionen generellt inte ser några problem med att inkludera är bränsleanvändning inom järnväg, jord-, skogs- och vattenbruksverksamhet, arbetsmaskiner för överföring via rörledning.

Om Sverige inkluderar fler sektorer, genom en tidig opt-in 2025, kommer rapporteringen att bli mer riktig i bemärkelsen att de utsläpp som ska omfattas av ETS 2 också rapporteras i ETS 2. Kommissionens ambition är att genom en tidig opt-in och med redovisade nationella data från medlemsländerna vid ansökan om opt-in, kunna justera utsläppstaket och auktionsandelar redan till 2027. Det innebär, till skillnad från hur direktivets artikel 30j är uttryckt, att reglerade enheter inte behöver särskilja opt-in bränsleanvändning från obligatorisk ETS 2-användning. Om de reglerade enheterna inte behöver särskilja bränsle som har inkluderats via opt-in förväntas den administrativa bördan minska väsentligt för de reglerade enheterna och för den administrerande myndigheten. Sveriges auktionsintäkter kommer att öka jämfört med att inte göra opt-in. Det kommer vara mindre volymer bränsle som slutanvändare kan begära återbetalning för, vilket minskar den administrativa bördan för hantering av återbetalning för berörd myndighet, samt en mindre del av auktionsintäkter som

---

<sup>3</sup> Naturvårdsverket (2023). *Analys av vägval vid genomförande av ETS1 och ETS2*. Delredovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag. Skrivelse 2023-05-09. Ärendenummer NV-00052-20.



ska bekosta kompensationen. Utsläppstaket behöver i detta fall inte justeras i lika hög grad varje år.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom direktivet i betydande delar är tvingande finns det ingen möjlighet att avstå från en reglering. Direktivet ger dock visst utrymme för medlemsstaterna att välja om och när ytterligare sektorer ska omfattas av bestämmelserna. Förslagsställaren går igenom de olika delarna av förslaget och vilka utmaningar det finns med olika vägval. Det finns en redogörelse för fördelar och nackdelar med olika alternativ med stor vikt på hur företagens administrativa kostnader skulle kunna påverkas. Förslagsställaren är tydlig med var det behövs vidare analyser och tydliggörande från EU för att Sverige ska kunna implementera bestämmelserna på ett så bra sätt som möjligt.

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

## **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

Naturvårdsverkets redovisning med författningsförslag har som huvudsakligt syfte att genomföra ETS 2 i Sverige, i enlighet med det reviderade utsläppshandelsdirektivet. Förslagsställaren bedömer att svenska bestämmelser i och med förslagen på ändringar i utsläppshandelslagen och utsläppshandelsförordningen kommer att överensstämma med EU-rätten. Möjliga vägval och tolkningar av detta finns beskrivet i Naturvårdsverkets analyser i bland annat avsnitt 4.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagen grundar sig på EU-lagstiftning och utredningen innehåller ett tydligt resonemang kring EU-rättsliga bestämmelser och kopplingar till de författningsändringar som föreslås.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

## **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Ändringarna i utsläppshandelslagen träder i kraft den 30 juni 2024.

Av artikel 3 i det reviderade utsläppshandelsdirektivet följer att medlemsstaterna ska ha genomfört ändringarna som rör ETS 2 senast den 30 juni 2024, med ett undantag som beskrivs i nedan. Förslagsställaren menar att lagändringarna därför bör träda i kraft det datumet.

Förslagsställaren uppger att det i ovan nämnda artikel framgår att implementering av direktivets artikel 30f.4, som reglerar rapportering av historiska utsläpp för 2024 senast den 30 april 2025, ska träda i kraft 1 januari 2024. På grund av den tidsplan som gäller för genomförande av detta regeringsuppdrag kommer genomförandet av artikel 30f.4 i svensk lag och förordning träda i kraft vid det datum som övriga författningsändringar träder i kraft, vilket Naturvårdsverket har uppmärksammat Regeringskansliet på under arbetet med detta regeringsuppdrag.

Om regeringen väljer att utforma regelverket kopplat till ETS 2 enligt förslagen i detta regeringsuppdrag bedömer förslagsställaren att det kommer behövas riktade informationsinsatser i första hand till de verksamheter som får skyldigheter i ETS 2, men även till andra aktörer som påverkas av det nya utsläppshandelssystemet. Naturvårdsverket avser, utifrån erfarenheter och arbetsformer för informationsinsatser som har tillämpats i fråga om ETS 1, att genomföra följande:

1. Uppdatering av Naturvårdsverkets webbsidor och informationskanaler för att sprida information och kommunicera frågor och svar med berörda aktörer.
2. Utveckla nya vägledningar för ETS 2 och uppdatera befintliga vägledningar inom ETS 1.
3. Organisera informationsmöten, och delta i möten i andras regi, med syfte att nå ut till direkt berörda verksamheter och branschorganisationer, ackrediterade kontrollörer, slutanvändare som kan beröras av eventuella kompensationsförfaranden samt verksamhetsutövare inom ETS 1.

Förslagsställaren uppger att införandet av ett nytt utsläppshandelssystem för utsläpp från byggnads- och vägtransportsektorn samt ytterligare sektorer innebär att ett antal aktörer kommer behöva sätta sig in i ett nytt regelverk. Naturvårdsverket kommer behöva gå ut med information till dessa aktörer och ge stöd i hur genomförandet av den nya lagstiftningen ska ske i praktiken.

Framför allt berörs de aktörer som blir verksamhetsutövare inom ETS 2, och som därmed får skyldigheter inom ETS 2. Dessa verksamheter ska börja övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser från sina bränslen. Förslagsställaren bedömer att det delvis kommer att vara aktörer som inte tidigare har omfattats eller berörts av ETS 1. För dessa aktörer är regelverket helt nytt och här bedömer förslagsställaren att det kommer finnas ett stort behov av informationsinsatser. En annan typ av aktörer som kan komma att bli direkt berörda är verksamhetsutövare inom ETS 1 som har egna skatteupplag för bränslen. Om de använder dessa bränslen för ändamål som inte omfattas av ETS 1 kommer de att bli verksamhetsutövare även inom ETS 2. Det kan exempelvis handla om bränslen som används i arbetsfordon på en ETS 1-anläggning. Dessa aktörer är redan insatta i hur övervakning och rapportering går till inom ETS 1, och eftersom reglerna för övervakning och rapportering inom ETS 2 i viss utsträckning liknar reglerna inom ETS 1, bedömer förslagsställaren att det för dessa aktörer inte finns ett lika stort behov av ytterligare vägledningsinsatser.

Även andra aktörer berörs och kan därmed vara i behov av riktade informationsinsatser. Det handlar bland annat om ackrediterade kontrollörer samt slutanvändare av bränslen som påförts en kostnad för utsläppsrätter trots att användaren inte ska omfattas av ETS 2, och som därmed kan bli berättigade återbetalning i efterhand. Det kommer även behövas information om nya bestämmelser till verksamhetsutövare inom ETS 1 som, för att undvika dubbelräkning av växthusgasutsläpp inom de båda utsläppshandelssystemen, kommer att påföras nya rapporteringskrav.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår varför förslagsställaren valt den aktuella tidpunkten för ikraftträdande. Det finns också en tydlig beskrivning av vilka olika informationsinsatser som kan bli aktuella, vilket Regelrådet uppskattar.



Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

## **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

Naturvårdsverket bedömer att genomförandet av ETS 2 i Sverige enligt de nu föreslagna författningsförslag kommer att innebära konsekvenser i form av nya och utökade administrativa bördor i första hand för företag som tillgängliggör bränslen för konsumtion för förbränning inom de sektorer som omfattas av regelverket. Sådana företag blir direkt berörda av nya krav på att övervaka sina bränslen och årligen verifiera och rapportera utsläpp samt överlämna utsläppsrätter. Beroende på hur de berörda företagen hanterar liknade uppgifter idag kan det för ETS 2 krävas nya system och arbetssätt samt utökade personresurser. Företag som levererar energigas (biogas, fordonsgas, gasol och naturgas) samt företag inom bränsle och drivmedelsbranschen är sådana som kommer att bli direkt berörda.

Förslagsställaren ser det som sannolikt att kostnaden för utsläppsrätter i de flesta fall kommer att överföras på de sektorer som är slutanvändare av de bränslen som omfattas av systemet. Det vill säga att systemet indirekt kommer innebära kostnadsmissiga konsekvenser för företag, hushåll och andra användare av bränslen inom de sektorer som ska omfattas enligt den föreslagna nya bilagan till utsläppshandelsförordningen.

De aktörer som kommer bli direkt berörda av ETS 2 är de som är skattskyldiga enligt LSE (se avsnitt 4.2 och avsnitt 5.2) för sådana bränslen och användningar av bränslen som ska omfattas av ETS 2 (se avsnitt 5.7 och 5.8 och bilaga 2 i förslag till förordning) och därmed kommer betecknas som verksamheter som omfattas av skyldigheter enligt ETS 2. Det rör sig bland annat om bränsleproducenter och bränsledistributörer, industrier och energibolag som utifrån skattelagstiftningen har skatteupplag, agerar som lagerhållare eller på annat sätt är registrerad hos Skatteverket för import av bränslen.

Förslagsställaren har, utifrån statistik från Skatteverket, lyckats ta fram hur många skattebetalare det rör om inom varje kategori av punktskatt som är relevant för ETS 2 (se tabell 1 på s. 84). Uppgifterna kan dock inte summeras och ger inte information om det totala antalet berörda aktörer eftersom samma aktör kan vara skattskyldig enligt flera olika typer av punktskatter. Skatteverket har dock kunnat kontrollera hur många unika aktörer som innefattas i statistiken. Det rör sig totalt om 532 unika aktörer inom kategorierna lagerhållare, registrerad varumottagare och upplagshavare. Förslagsställaren bedömer i dagsläget att den siffran kan anses spegla antalet aktörer som kommer att omfattas av krav på tillstånd, övervakning och rapportering inom ETS 2. Det har inte varit möjligt för Naturvårdsverket att identifiera specifikt vilka aktörer det kan komma att röra sig om, på grund av bland annat sekretessbestämmelser för de uppgifter som Skatteverket innehar.

Förslagsställaren har även tagit fram uppgifter om antal skattebetalare som under perioden juli 2022 till juni 2023 har betalat olika typer av punktskatter som är relevanta för ETS 2, fördelat på företagens storlek mätt i omsättning (se figur 3 på s. 85). En stor del av företagen har en omsättning på över en miljard kronor, vilket tyder på att det framför allt är stora företag som är skattskyldiga för bränslen som omfattas av ETS 2. Detta har även bekräftats i Naturvårdsverkets dialog med branschorganisationerna Energigas Sverige och Drivkraft Sverige.

Naturvårdsverket uppger att de flesta berörda aktörerna finns inom de branscher som rör försörjning av el, gas, värme och kyla, handel, reparation av motorfordon samt tillverkning (se figur 4 på s. 86) och bedömer att det främst handlar om bränsleproducenter, bränsledistributörer och energibolag och industrier med egna skatteupplag.

I analysen av opt-in av ytterligare sektorer konstaterar förslagsställaren, för det fall att fler sektorer ska omfattas av bestämmelserna, att antalet direkt berörda företag troligtvis skulle bli i stort sett oförändrat, d.v.s. ca 500 företag skulle omfattas. Eventuellt skulle det kunna tillkomma företag som levererar bränslen direkt till andra sektorer såsom till jordbruket eller återförsäljare av bränsle till tåg och fiskefartyg. Förslagsställaren har p.g.a. kort tidsfrist inte haft möjlighet att undersöka detta vidare inom ramen för uppdraget.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en uppskattning av hur många företag som kan komma att beröras, vilka branscher de tillhör och hur stora de är. Regelrådet menar att även om det finns vissa osäkerheter kring vilka företag som kommer att omfattas så ger förslagsställaren en bild av vilken typ av företag som kan komma att påverkas, både direkt och indirekt. Utifrån förutsättningarna får beskrivningen anses tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

## **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

### *Direkt berörda företag*

Den ökade administration som följer med införandet av ETS 2 kan framför allt kopplas till övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp enligt krav i övervaknings- och rapporteringsförordningen. De specifika kraven på övervakning och rapportering ges alltså av en EU-förordning som förslaget på utsläppshandelsförordning hänvisar till.

Inledningsvis kan det krävas investeringskostnader för företagen då det nya systemet ska sättas upp för att möjliggöra för övervakning och rapportering av utsläpp. Det kan handla om kostnader för utbildningar, tid som behöver läggas på att sätta in sig i de nya regelverken, tid för att identifiera vilken data som är relevant för övervakning och rapportering samt framtagande av rutiner samt eventuellt investeringar i nya mätinstrument och IT-system. Därefter förväntas löpande kostnader tillkomma för administration och efterlevnad. Delar av de krav som ställs avseende övervakning och rapportering inom ETS 2 rör dock sådana uppgifter som de berörda aktörerna redan i dag behöver samla för rapportering kopplat till befintlig lagstiftning genom LSE, drivmedelslagen och lagen om hållbarhetskriterier. Det innebär att de berörda företagen redan kan antas ha organisation och system på plats som även till viss del kommer kunna användas för att tillgodose krav enligt ETS 2.

Enligt förslagsställarens bedömning i avsnitt 5.4.1 är en samordning av rapportering inom de olika systemen från myndigheternas håll åtminstone inledningsvis inte aktuell (se även avsnitt 4.4.2). Det innebär att den administrativa bördan totalt sett kan förväntas att öka för de berörda företagen, som en följd av att ETS 2 införs. Dessutom kommer nya uppgifter troligtvis behöva tas fram som inte tidigare har rapporterats av företagen. Det kommer även krävas att en separat utsläppsrapporering genomförs årligen samt att verksamhetsutövarna har en aktuell övervakningsplan som beskriver hur övervakningen av relevanta bränslen ska gå till. Vid dialog med branschorganisationer för de närmast berörda branscherna påtalades att det finns en risk att den deadline som ska gälla för rapportering (årligen den 30 april), som anges för utsläppsrapporering i övervaknings- och rapporteringsförordningen, kan leda till att det

blir svårt för företagen att i tid få fram de data som efterfrågas. Dessutom nämndes risken att det blir brist på ackrediterade kontrollörer under den period som verifiering ska genomföras, vilket skulle kunna innebära ytterligare kostnader för företagen.

Den administrativa bördan på de företag som har verksamheter med skyldigheter enligt ETS 2 kan även bero på om företaget sedan tidigare är verksamhetsutövare inom ETS 1. Aktörer som är verksamhetsutövare inom ETS 1, och som har skatteupplag för bränslen som används inom sådana verksamheter som omfattas av ETS 2, kan förväntas redan ha den kunskap och organisation på plats som i viss utsträckning även kan användas inom ETS 2. Dessa aktörer kan också förväntas känna till slutanvändningen av sina bränslen eftersom de har egna skatteupplag för bränslena. De bör därför enklare kunna spåra ett bränsle från det att skatteplikten inträder, fram till slutanvändaren. Förslagsställaren har dock inte kunnat beräkna hur många aktörer det rör sig om.

I regelverket för övervakning och rapportering finns det därtill en undantagsmöjlighet som gör det svårt för Naturvårdsverket att i nuläget bedöma hur stor den administrativa bördan faktiskt kommer att bli för berörda aktörer. Övervaknings- och rapporteringsförordningen ger möjligheten att under vissa förutsättningar göra avsteg från att övervaka utsläpp enligt en specifik metod. Detta gäller om verksamhetsutövaren kan motivera att den krävda övervakningsmetoden är tekniskt ogenomförbar eller skulle innebära orimliga kostnader att genomföra. Om undantaget tillämpas kan det innebära mindre administrativa kostnader för företagen. Förslagsställaren kan i nuläget inte förutse i vilken utsträckning aktörerna kommer att använda sig av detta undantag.

### *Indirekt berörda företag*

Avsikten med utsläppshandelssystemet är att kostnaderna för utsläppsrätter ska överföras till slutanvändaren, eftersom de företag som tillgängliggör bränsle för konsumtion i regel inte själva kan påverka användningen av bränslet. De slutkonsumenter som ska omfattas av ETS 2 kommer därmed påverkas ekonomiskt av införandet av utsläppshandelssystemet, genom att de får betala ett högre bränslepris. Detta gäller såvida inte andra skatter justeras ned i motsvarande grad. Exempel på slutanvändare som kommer att beröras är privatpersoner, företag som använder drivmedel och bränslen för uppvärmning av lokaler, små industrier och fjärrvärmeanläggningar som inte omfattas av ETS 1. I avsnitt 4.3 identifierar förslagsställaren vilka sektorer som ska omfattas och därmed vilka typer av slutanvändning av bränslen som kommer att träffas av ett högre pris.

Naturvårdsverket kan inte avgöra i förväg hur priset på en utsläppsrätt inom ETS 2 kommer att utvecklas, men ett mjukt pristak som ska gälla till och med år 2029 innebär att priset under den inledande perioden inte ska överskrida 45 euro. Vid ett utsläppsrättspris på 45 euro beräknas priset på bensin öka med cirka 1,11 kr per liter bränsle och för diesel med omkring 1,22 kr per liter bränsle, beräknat med ett antagande om 6 % inblandningsnivå av biobränsle.

Införandet av ETS 2 kan också leda till en ökad administrativ börda för de slutkonsumenter av bränslen som inte är tänkta att ingå i systemet, om de ändå har fått betala ett högre pris för bränslet på grund av utsläppsrätter inom ETS 2 och de väljer att ansöka om återbetalning i efterhand. Det kan hända i de fall då det är svårt för försäljaren av ett bränsle att justera bränslepriset baserat på vem som är slutanvändare av bränslet. Slut användaren kan i det fallet få möjlighet att ansöka om återbetalning i efterhand, vilket då skulle innebära viss administration. Det kan exempelvis handla om en skogsbrukare som köper sitt bränsle på en vanlig tankstation där drivmedelspriset är justerat för att täcka kostnaden för utsläppsrätter

inom ETS 2. Eftersom användning av bränsle inom skogsbruk inte ska ingå i ETS 2 ska skogsbrukaren få möjlighet att ansöka om återbetalning.

### *Opt-in av ytterligare sektorer*

Utsläppshandelssystemet är tänkt att leda till att kostnaden för utsläppsrätter ska föras över på slutanvändaren av bränslen och förslagsställaren antar här att så är fallet. En opt-in av ytterligare sektorer förväntas därför inte påverka denna typ av kostnader för de direkt berörda företagen. En tidig opt-in skulle påverka hur dessa företag berörs och omfattningen på deras administrativa bördor i utsläppshandelssystemet.

En tidig opt-in kan förväntas innebära minskade administrativa bördor för de direkt berörda företagen som levererar bränslen. Genom opt-in av fler sektorer är det en mindre andel av den totala mängden bränsle som tillgängliggörs för konsumtion som verksamhetsutövarna behöver kunna särskilja. När opt-in genomförs tidigt förutses heller inte verksamhetsutövarna behöva veta hur mycket bränsle och utsläpp inom ETS 2 som härrör från de in-optade sektorerna, något som är fallet om en opt-in genomförs senare och som i många fall kan vara komplicerat. Företagen skulle med en opt-in av ytterligare sektorer inte behöva göra uppdelning av exempelvis bränsle som används av en arbetsmaskin som tillhör ett hushåll eller kommersiell verksamhet från bränsle som används i arbetsmaskiner inom jord- eller skogsbruk – om båda dessa sektorer omfattas av utsläppshandelssystemet. Förslagsställarens analys pekar mot att ju fler sektorer som inkluderas i ETS 2, desto enklare blir det att separera bränsleanvändning och dess fossila andel inom ETS 2 från övrig användning. Denna form av förenkling skulle gälla särskilt den bensin och diesel som omfattas av punktskatter och reduktionsplikt och som huvudsakligen används inom vägtrafiken, av arbetsmaskiner och av fritidsbåtar.

Den minskade administrativa bördan av att inte behöva särskilja olika bränslen kan förväntas innebära en större lättnad för små bränsleföretag. Denna slutsats följer av resonemanget i Naturvårdsverkets slutredovisning att större bolag kan antas redan delvis ha kapacitet på plats för rapportering av bränslen och bättre förmåga att hantera särredovisning av olika bränslen jämfört med små företag. En tidig opt-in kan också förväntas minska den administrativa kostnaden för att hantera avsteg från kraven att övervaka utsläpp enligt en specifik metod.

Övervaknings- och rapporteringsförordningen ger möjligheten att under vissa förutsättningar göra sådana avsteg om verksamhetsutövaren kan motivera att den krävda övervakningsmetoden är tekniskt ogenomförbar eller skulle innebära orimliga kostnader att genomföra. Sådana situationer bör inte uppstå i samma omfattning med en tidig opt-in där bränslen inte förväntas behöva särskiljas och därmed blir enklare och mindre kostsam för de direkt berörda företagen.

En opt-in skulle få en indirekt påverkan på ytterligare sektorer som är slutanvändare av bränslen. Företag och offentliga verksamheter inom sektorerna fiske och vatten-, jord- och skogsbruk, flygplatser och hamnar samt järnvägstransporter kan förväntas få ökade kostnader för bränslen som används för transporter, fiskefartyg, terrängmotorfordon och andra arbetsmaskiner och uppvärmning av lokaler. Om en opt-in görs enligt alternativ lydelse i bilaga 2 skulle även energiindustrier få ökade kostnader för bränslen som används för terrängmotorfordon och övriga arbetsmaskiner.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren går igenom de olika delarna av förslaget och vilken påverkan de kan komma att få för berörda företag. Det finns en redogörelse för fördelar och nackdelar med de olika alternativen, särskilt med tyngd på hur de administrativa kostnaderna skulle påverkas. Regelrådet kan se att det finns utmaningar med att förutse vilka konsekvenser förslaget kan komma att få eftersom det ännu inte är bestämt eller tydliggjort på EU-nivå hur systemet ska fungera i alla delar. Förslagsställaren påpekar att det därför kommer att behövas fortsatta analyser och bedömningar av på vilket sätt som implementeringen bör ske i Sverige. Det finns trots det en viss kvantifiering av kostnader för indirekt påverkade företag. Regelrådet ser positivt på att förslagsställaren även inkluderat en viss beskrivning av vilka effekter övervaknings- och rapporteringsförordningen kan komma att få för svenska företag. Det bidrar till en bättre förståelse av vilka sammanlagda effekter regleringarna kan komma att få i praktiken.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

## **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

För att minska risken för att utsläpp räknas dubbelt ställer det reviderade utsläppshandelsdirektivet, och i förlängningen övervaknings- och rapporteringsförordningen, krav på de aktörer som blir reglerade enheter inom ETS 2 att:

1. rapportera slutanvändningen av sina bränslen uppdelat i olika sektorer (baserat på CRF-koder) på den detaljnivå som informationen finns tillgänglig, samt
2. om bränslet går till verksamhetsutövare som omfattas av ETS 1, rapportera vilka som köper de bränslen som de tillhandahåller, från den direkta kunden ner till den aktör som i slutändan använder bränslet.

Förslagsställaren uppger att införandet av ETS 2 möjligen kan komma att påverka konkurrensförhållandena inom de berörda branscherna, beroende på hur verksamheter som tillgängliggör bränsle för konsumtion säkerställer att de har tillräcklig och korrekt kunskap om slutanvändningar av bränslen för att rapportera utsläpp. Ur ett konkurrensperspektiv är det problematiskt för ett företag som tillgängliggör bränsle för konsumtion att begära information om kundbasen hos mellanled i leverantörskedjan. Även i de fall som ett företag säljer bränsle direkt till en slutkonsument kan det vara svårt för säljaren att garantera att bränslet används i det syfte som det säljs för. Naturvårdsverket har svårt att förutse om eller i vilken grad detta faktiskt kommer att påverka konkurrensförhållandena. Vidare skulle införandet av ETS 2 möjligen kunna bidra ytterligare till att små företag väljer bort att vara upplagshavare, vilket också kan påverka konkurrensförhållanden mellan företag.

Det kommer att därtill behövas en möjlighet till återbetalning till slutanvändare som inte ska ingå i ETS 2 men ändå har behövt betala högre bränslepriser på grund av utsläppsrätterna. Annars finns det risk att införandet av ETS 2 kommer påverka marknadsstrukturerna.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslaget innehåller resonemang kring hur en reglering kan komma att påverka konkurrensen mellan olika företag, även om det finns en viss osäkerhet kring detta. Förslagsställaren tar upp olika faktorer som skulle kunna spela roll för konkurrensen och detta bidrar till en ökad förståelse.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

## Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I förslaget anges inget om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet bedömer att det inte finns något som uppenbart talar för att förslaget skulle medföra en påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner, med hänsyn till förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren uppger att den ökade administrativa bördan kan förväntas innebära större påverkan på små företag, jämfört med större bolag som kan antas redan delvis ha kapacitet på plats för rapportering av bränslen. Vidare uppges att det finns angivet förenklingar i övervakningsmetoderna för mindre företag med små utsläpp förknippat med användningen av bränslet, vilket möjligen kan leda till att små företag kan undvika vissa administrativa kostnader.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns ett resonemang kring hur förslaget kan komma att påverka mindre företag och vilka hänsyn den föreslagna regleringen tar till denna påverkan.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

## Sammantagen bedömning

Förslaget grundar sig på ändringar i utsläppshandelsdirektivet och innebär bland annat att ett nytt utsläppshandelssystem etableras för byggnads- och vägtransportsektorerna samt mindre industrier. Förslaget innebär att ett obligatoriskt krav på tillstånd samt övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp gäller från den 1 januari 2025.

Regelrådet kan se att det finns utmaningar med att förutse vilka konsekvenser förslaget kan komma att få eftersom det ännu inte är bestämt eller tydliggjort på EU-nivå hur systemet ska fungera i alla delar. Samtliga avsnitt i konsekvensutredningen beskrivs dock på ett godtagbart sätt. I bedömningen har Regelrådet beaktat de ansträngningar som har gjorts för att redovisa konsekvenserna och att det finns svårigheter med att beskriva mer preciserade uppgifter i nuläget. Vidare uppskattar Regelrådet att förslagsställaren även tar upp EU:s övervaknings- och rapporteringsförordning och vilka konsekvenser denna kan komma att få för företag. Det bidrar till en ökad förståelse för vilka effekter ett nytt system för utsläppshandel kan komma att få svenska företag i praktiken.



Regelrådet finner 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 6 mars 2024.

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

Ärendet föredrogs av: Katarina Kjellström



Anna-Lena Bohm  
Ordförande



Katarina Kjellström  
Föredragande