

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 promemoria Förslag till ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till ändringar i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i promemorian 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. En preliminär politisk överenskommelse om förändringarna i EU ETS slöts i december 2022 och de relaterade EU-lagstiftningsakterna förväntas antas i april 2023. I överenskommelsen ingår 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).

Vidare anges att regeringen har gett Naturvårdsverket i uppdrag att analysera och föreslå nödvändiga författningsändringar för att genomföra ändringarna avseende EU ETS. Naturvårdsverket har föreslagit, i en delredovisning, ändringar i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser som är nödvändiga för att genomföra ändringarna avseende EU ETS. Förslag på förordningsändringar kommer redovisas i slutredovisningen av uppdraget. Utsläppshandelsdirektivet är i huvudsak genomfört i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser och förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser. I stor utsträckning innehåller förslaget nya och utökade bemyndiganden till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer om att meddela föreskrifter. Merparten av regleringen föreslås i övrigt placeras på förordningsnivå och Naturvårdsverket avser lämna förslag gällande den regleringen i slutredovisningen i uppdraget.

Enligt utsläppshandelsdirektivet ingår i EU ETS sådan sjöfart som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/757 av den 29 april 2015 om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter (MRV-förordningen), med några undantag. Tillämpningsområdet för lagen om vissa utsläpp av

växthusgaser föreslås utökas till att omfatta sjötransportverksamheter och innehåller en definition som anger att det är sådan verksamhet som omfattas av EU MRV-förordningen. Undantag och preciseringar av omfattningen föreslås regleras i förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser. Den svenska förordningen (2017:880) om övervakning, rapportering och verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter som kompletterar EU MRV förordningen idag och pekar bland annat ut Transportstyrelsen som nuvarande tillsynsmyndighet över EU MRV-förordningen. Förordning (2017:880) föreslås upphävas och kompletterande bestämmelser till EU MRV-förordningen föreslås i stället införas i lagen om vissa utsläpp av växthusgaser. Vidare föreslås även nya och ändrade definitioner i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser.

Det reviderade utsläppshandelsdirektivet innehåller ett flertal ändringar som rör anläggningar utan utsläpp av växthusgaser. Merparten av dessa kan regleras i förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser med stöd av nuvarande bemyndiganden i lagen. Två förändringar i utsläppshandelsdirektivet föranleder dock ändringar i lagen, nämligen att anläggningar utan utsläpp av växthusgaser ska ingå i EU ETS och att vissa anläggningar ska kunna delta frivilligt.

Därutöver anges, beträffande flyg inom EU ETS och genomförandet av Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation (Corsia), att det reviderade utsläppshandelsdirektivet genomför kraven på utsläppskompensation inom ramen för EU:s genomförande av Corsia, det globala marknadsbaserade styrmedlet för att begränsa utsläppen av växthusgaser från internationell civil luftfart till en viss nivå, antaget av FN:s internationella civila luftfartsorganisation Icao. Målsättningen ska åstadkommas genom att eventuella utsläpp som överskrider den s.k. basnivån ska kompenseras genom inköp av utsläppskrediter, i utsläppshandelsdirektivet kallade reduktionsenheter, som minskar utsläppen i andra sektorer. Merparten av regleringen gällande Corsia föreslås placeras på förordningsnivå, men vissa ändringar i lagen bedöms vara nödvändiga. Förslaget innehåller bestämmelser om att verksamhetsutövare för flygverksamhet ska överlämna reduktionsenheter (11 a och 11 b §§), och ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter som rör reduktionsenheter (11 c §).

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det framgår av förslagsställarens konsekvensutredning att det remitterade förslaget är framtaget utifrån förslag till ändringar i utsläppshandelsdirektivet och EU MRV-förordningens krav. Direktivet ger i stora delar litet utrymme för alternativa lösningar, och EU MRV-förordningen i ännu mindre utsträckning, men i några avseenden finns utrymmen att ge de nationella bestämmelserna den utformning som medlemsstaterna finner lämpligt, till exempel avseende tillsyn och sanktioner.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren bedömer att den föreslagna regleringen stämmer överens med Sveriges skyldigheter att arbeta för att utsläppshandelssystemet inom EU genomförs och upprätthålls på ett konsekvent sätt. Vidare anges att eftersom EU-rättsakterna akterna vid framtagandet

av denna konsekvensutredning inte har antagits saknar de nummer och titlarna är preliminära:

- Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2023/[nummer] av den [datum] om ändring av direktiv 2003/87/EG om införandet av ett europeiskt system för handel med utsläppsrätter inom unionen, samt om ändring av beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem (ändringsdirektivet),
- Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2023/[nummer] av den [datum] om ändring av direktiv 2003/87/EG avseende luftfartens bidrag till unionens utsläppsminskning och om införande av marknadsbaserade globala åtgärder (flygändringsdirektivet),
- Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2023/[nummer] av den [datum] om ändring av förordning (EU) 2015/757 för att möjliggöra inkludering av sjötransportverksamheter inom EU:s utsläppshandelssystem och av växthusgaser utöver CO₂ (EU MRVändringsförordningen).

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren föreslår att de föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2024, i enlighet med ikraftträdandebestämmelserna i ändringsdirektivet och flygändringsdirektivet, enligt vilka de ändringar som föreslås genomföras i lagen ska sättas i kraft senast från och med den 1 januari 2024. Delar av ändringsdirektivets bestämmelser föreslås sättas i kraft senare, det gäller exempelvis undantagsreglerna för anläggningar med stor andel biomassa men eftersom de bestämmelserna föreslås regleras i förordningen kan eventuella övergångsbestämmelser relaterade till dessa regleras där. Inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräckligt tydlig. Regelrådet anser däremot att det saknas en beskrivning av speciella informationsinsatser. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i promemorian att sammanlagt berördes 26 svenska rederier år 2021 av kraven i nuvarande EU MRV-förordningen med avseende på 79 unika svenskflaggade fartyg, enligt Transportstyrelsens uppgifter hämtade från EU:s övervaknings- och informationssystem för sjötrafik, SafeSeaNet. Av dessa har 19 rederier rapporterat utsläpp i MRV med avseende på 65 svenskflaggade fartyg. Därutöver tillkommer troligen ett fåtal fartyg och rederier på grund av utvidgningen av EU MRV-förordningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av berörda företag utifrån bransch är tillräckligt tydlig. Regelrådet kan vidare konstatera att det framgår en viss information i konsekvensutredningen om antal svenska rederier som berörs av förslaget. Däremot saknas en storleksbeskrivning av dessa företag. Vidare saknas även en beskrivning av anläggningar utan utsläpp av växthusgaser och flyg inom EU ETS, som också berörs av förslaget, utifrån antal och storlek. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i promemorian att ändringarna av utsläppshandelsdirektivet förväntas innebära att priset på utsläppsrätter höjs, vilket innebär ökade kostnader för de företag som omfattas av EU ETS. Detta återspeglas redan genom att priset på utsläppsrätter har ökat markant, från ca 50 euro per utsläppsrätt i mitten av juli 2021 när EU-kommissionen presenterade sitt lagförslag som en del av Fit for 55-paketet, till omkring 100 euro i slutet av februari 2023. Vidare anges att konsekvenserna för enskilda företag beror på vilken sektor de verkar i och på reglerna för gratis tilldelning av utsläppsrätter. Utfasningen av den fria tilldelningen av utsläppsrätter för de sektorer som träffas av gränsjusteringsmekanismen CBAM innebär ökade kostnader för företag i de sektorerna.

Förslagsställaren konstaterar dock att de föreslagna ändringarna också skapar ekonomiska incitament som kan gynna företag som på olika sätt investerar i minskade utsläpp av växthusgaser. Det kan vara företag som producerar produkter som används av aktörer inom EU ETS och vars lönsamhet ökar med ökade ekonomiska incitament för utsläppsminskningar inom EU ETS, exempelvis producenter av hållbara flyg- och sjöfartsbränslen. Det gäller också företag som verkar inom EU ETS, särskilt anläggningar som inte har några växthusgasutsläpp och som kommer inkluderas i EU ETS, exempelvis fossilfri vätgas- eller stålproduktion, förutsatt att de får möjlighet att ansöka om gratis tilldelning av utsläppsrätter. Hur stort det incitamentet blir beror på översynen av tilldelningsreglerna, särskilt hur riktmärkesdefinitionerna ändras.

Vidare anges att det reviderade utsläppshandelsdirektivet medför vissa ökade administrativa kostnader för företag, det gäller exempelvis de nya villkoren för gratis tilldelning av utsläppsrätter för stationära anläggningar, dvs. energieffektiviseringskrav och klimatomställningsplaner. För företag som bedriver flygverksamhet ökar kostnaderna på grund av att gratistilldelningen av utsläppsrätter fasas ut till 2026, att omfattningen för EU ETS utökas något och på grund av Corsia. Revideringarna av utsläppshandelsdirektivet medför även viss ökning av de administrativa kostnaderna, bland annat på grund av den utökade omfattningen i EU ETS, att ickekoldioxideffekter ska övervakas och på grund av införandet av Corsia. Hur stora dessa kostnader blir är i stor utsträckning beroende av utformningen av de detaljerade regler som EU-kommissionen ska ta fram i delegerade akter och genomförandeakter.

Beträffande inkludering av sjöfarten i EU ETS anges att förslaget medför ökade kostnader för de företag som direkt träffas av regleringen, samt för företag som nyttjar sjötransporter genom att deras transportkostnader ökar. När det gäller sjöfartsföretagen föranleds de ökade kostnaderna framför allt av kostnaderna för utsläppsrätter och i viss utsträckning av administrativa kostnader associerade med deltagandet i EU MRV respektive EU ETS. Det

anges att Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har studerat de ekonomiska konsekvenserna av inkluderandet av sjöfarten i EU ETS ur ett svenskt perspektiv, med avseende på kostnaderna för utsläppsrätter, och uppskattar att bränslekostnaderna ökar med 11–42 procent för fartygen som anlöper Sverige vid ett antaget utsläppsrättspris om 80 euro per ton CO₂. VTI:s modelleringar visar att kostnadsökningarna är beroende av fartygssegment, exempelvis att de är högre för ro-ro-fartyg och containerfartyg än med torrlastfartyg. Lighthouse bedömer att bränslekostnaderna för bunkring av bränsle i Sverige ökar med ca 70–80 procent vid ett antaget utsläppsrättspris om 100 euro per ton CO₂. VTI bedömer dock att de ökade bränslekostnaderna för sjötransporter inte påverkar företagens samlade logistikkostnader i stor utsträckning eftersom bränslekostnadsökningarna är små relativt andra kostnadskomponenter och att anpassningar till högre kostnader leder till att kostnadseffekten dämpas.

Förslagsställaren anger vidare att införandet av sjöfarten i EU ETS medför en ökad administration för rederierna. Eftersom inkluderandet av sjöfarten i EU ETS bygger på EU MRV-förordningen är de administrativa kostnaderna i stor utsträckning befintliga. Men eftersom EU MRV-förordningen ändras och vissa krav tillkommer på grund av EU ETS förväntas kostnaderna öka i viss utsträckning, bland annat på grund av att rederierna ska tillhandahålla nya slags utsläppsrapporter, för att datumet för utsläppsrapportering tidigareläggs och för att EU MRV-förordningens tillämpningsområde utökas, exempelvis med fler växthusgaser och fartygstyper.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av påverkan på berörda företagens verksamhet är tillräckligt tydlig. Regelrådet anser emellertid att det inte finns en fullständig beskrivning av påverkan på berörda företagens kostnader. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren kunde kvantifiera de administrativa kostnaderna som uppstår till följd av förslaget. Regelrådet har dock förståelse för att det är svårt att uppskatta dessa kostnader med anledning av att de är beroende av utformningen av de detaljerade regler som EU-kommissionen väntas ta fram i genomförandeakter.

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

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i promemorian att gränsjusteringsmekanismen CBAM avser att säkerställa likvärdiga villkor med avseende på koldioxidprissättning inom unionen. Konkurrensförhållandena för svenska företag bedöms inte negativt påverkas med avseende på produkter som säljs inom unionen. Däremot anges att utfasningen av den fria tilldelningen av utsläppsrätter innebär en negativ påverkan för företag som producerar produkter som exporteras utanför unionen.

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

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 återfinna en beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Om förslagsställaren bedömer att det saknas möjlighet att ta särskilda hänsyn till små företag ska det anges och motiveras. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner avsaknad av redovisning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Det saknas en fullständig beskrivning av berörda företag utifrån antal och storlek, behovet av speciella informationsinsatser och om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Regelrådet har förståelse för att det för närvarande är svårt att ange detta med anledning av att den slutliga utformningen av de detaljerade reglerna inte är fastställda. Regelrådet anser emellertid att det är svårt att få en uppfattning av den berörda företagspopulationen och påverkan på företagets kostnader.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte 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 3 maj 2023.

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

Ärendet föredrogs av: Steven Wall.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Steven Wall
Föredragande