

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.

Miljödepartementet

Yttrande över Miljödepartementets promemoria Ändring i förordningen om handel med utsläppsrätter för att undanta vissa mindre fjärrvärmeanläggningar från Europeiska unionens system för handel med utsläppsrätter

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Det föreslås att förordning (2004:1205) om handel med utsläppsrätter ska ändras så att en förbränningsanläggning som uteslutande förbränner biomassa, eller som förutom vid start och stängning uteslutande förbränner biomassa, behöver tillstånd för att få släppa ut växthusgaser, om anläggningen släpper ut mer än 2 500 ton koldioxid per år under en period om tre år, och är ansluten till ett fjärrvärmenät som har en sammanlagd installerad tillförd effekt som är högre än 20 megawatt.

Förordningen ska också ändras så att en förbränningsanläggning behöver tillstånd för att få släppa ut växthusgaser, om anläggningen har en installerad tillförd effekt som är 20 megawatt eller lägre, släpper ut mer än 2 500 ton koldioxid per år under en period om tre år, är ansluten till ett fjärrvärmenät som har en sammanlagd installerad tillförd effekt som är högre än 20 megawatt och är godkänd av Europeiska kommissionen enligt artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.

Sammanfattningsvis innebär förslaget att bibränsleanläggningar och mindre förbränningsanläggningar med låg effekt inte längre ska omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS¹), under förutsättning att en sådan anläggning inte släpper ut mer än 2 500 ton koldioxid per år under en treårsperiod.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att Sverige har genomfört EU-direktivet 2003/87/EG i lagen (2004:1199) och i förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter. I förordningen anges vilka svenska anläggningar som omfattas av tillståndskravet. Utöver de anläggningar som uppfyller effektkravet i direktivet har Sverige valt att inkludera vissa anläggningar med lägre effekt än

¹ EU Emission Trading System (<https://ec.europa.eu/clima>).

20 megawatt. Det anges vidare att det dels rör sig om anläggningar som är anslutna till ett fjärrvärmenät med en sammanlagd installerad tillförd effekt över 20 megawatt, dels om biobränsleanläggningar som är anslutna till sådana fjärrvärmenät. Denna typ av anläggningar omfattades, enligt förslagsställaren av direktivet när det antogs år 2003, men är numera undantagna.

Förslagsställaren uppger att tillståndspliktiga anläggningar omfattas av relativt sett höga administrativa kostnader samtidigt som miljönyttan är liten. Syftet med förslaget är, enligt förslagsställaren, att begränsa antalet anläggningar så att endast de anläggningar som har utsläpp av någon omfattning ska behöva tillstånd.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning om alternativa lösningar, men att effekterna av om ingen reglering kommer till stånd indirekt likväl kan förstås. Regelrådet gör bedömningen att om syftet är att låta de mindre anläggningarna slippa tillståndskraven som följer av anslutningen till EU:s handelssystem för utsläppsrätter återstår inga alternativa lösningar till utträdet ur systemet.

Regelrådet finner därför att en utebliven redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd utifrån förutsättningarna i detta ärende är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att Sverige har genomfört EU-direktivet 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG. Genomförandet uppges ha skett i nationell lag (2004:1199) och i förordning (2004:1205) om handel med utsläppsrätter. I förordningen anges vilka svenska anläggningar som omfattas av tillståndskravet. Utöver de anläggningar som uppfyller effektkravet i direktivet har Sverige valt att inkludera vissa anläggningar med lägre effekt än 20 megawatt. Detta anges ha skett i enlighet med det förfarande som anges i direktivets artikel 24. De mindre biobränsleanläggningarna omfattades, enligt förslagsställaren av direktivet när det antogs år 2003, men är numera undantagna. Anledningen till att de svenska biobränsleanläggningarna fortfarande tillåts vara en del av EU ETS är, enligt förslagsställaren, att det beslut om godkännande för sådana anläggningar som EU-kommissionen fattade gäller utan begränsning i tiden. Det uppges vidare att EU-kommissionen vid tre olika tillfällen har godkänt ansökningar från Sverige om att inkludera anläggningar och att EU-kommissionens prövning enligt artikel 24 syftar till att endast bedöma om anläggningarna som ansökan avser kan ha negativa effekter på exempelvis handelssystemet eller den inre marknaden. Förslagsställarens bedömning är att EU-kommissionens godkännande inte kan anses innehålla krav på att anläggningarna måste föras in i systemet och att det därför bör vara möjligt att välja bort de nu aktuella anläggningarna.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att ikraftträdandet av ändringarna i förordningen planeras till den 30 april 2019 eller så snart det är möjligt. Tidpunkten har valts för att undvika att onödigt arbete med att ta fram ansökningar om tilldelning av utsläppsrätter inför nästa handelsperiod hinner påbörjas både för verksamhetsutövare och myndigheter.

Regelrådet kan konstatera att det inte finns någon redovisning om behov av speciella informationsinsatser. Med anledning av att arbetet inför nästa handelsperiod kan ha påbörjats anser Regelrådet att förslagsställaren borde ha redovisat behovet av sådana informationsinsatser så att verksamhetsutövarna ska kunna slippa det onödiga arbetet med att ta fram ansökningar.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är godtagbar, men att redovisningen av behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att det under 2017 fanns 271 mindre anläggningar som berörs av förslaget. De framgår vidare av förslaget att det handlar om anläggningar som släpper ut mindre än 2 500 ton koldioxid per år under en period om tre år och är ansluten till ett fjärrvärmenät som har en sammanlagd installerad tillförd effekt som är lägre än 20 megawatt.

Regelrådet anser att redovisning av berörda företags storlek syftar till att underlätta förståelsen för hur exempelvis förslagets kostnadsförändringar påverkar företagen. Att endast beskriva de berörda företagen som mindre och referera till koldioxidutsläpp per år räcker inte för att det ska gå att få en tydlig bild av kostnadsförändringens betydelse.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och bransch är godtagbar, men att redovisningen av företagens storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att handeln med utsläppsrätter kräver tillstånd. De verksamhetsutövare som avser driva en anläggning måste därför ansöka om tillstånd för att få släppa ut växthusgaser. Därtill måste verksamhetsutövaren ansöka om tilldelning av utsläppsrätter. Ansökningsförfarandena uppges vara såväl kostsamma som komplicerade. Utöver dessa ansökningsförfaranden kommer olika rapporteringskrav. Förslagsställaren bedömer dessutom att administrationen för de förbränningsanläggningar med låg effekt, det vill säga de anläggningar som inte är biobränsleanläggningar, kommer att öka betydligt under den fjärde handelsperioden (2021 - 2030) till följd av ändrade regler om gratis tilldelning av utsläppsrätter. När de anslutna anläggningarna, som omfattas av förslaget, inte längre ska vara en del av ETS försvinner dessa administrativa kostnader.

Regelrådet kan konstatera att det saknas uppgifter om tidsåtgång för att ansöka om tillstånd för att få släppa ut växthusgaser respektive ansökan om tilldelning av utsläppsrätter samt uppgifter om hur rapporteringskraven ser ut, liksom uppgifter om tidsåtgången för att leva upp till rapporteringskraven. Regelrådet anser därutöver att kostnadsminskningen borde ha beräknats. I avsaknad av sådana uppgifter kan Regelrådet inte göra en bedömning av de administrativa kostnaderna.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på de berörda företagens administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att när de mindre anläggningarna inte längre ska vara en del av ETS kommer de att omfattas av koldioxidskatt för fossila bränslen istället för att betala för de utsläppsrätter

som motsvarar anläggningens utsläppsmängd. Priset på utsläppsrätter varierar enligt förslagsställaren. Det anges att för det fall koldioxidskatten för en viss mängd bränsle visar sig vara lägre än kostnaden för de utsläppsrätter som behövs för att täcka den mängd utsläpp som genereras av att förbränna bränslet, kommer förslaget att innebära en ekonomisk lättnad för verksamhetsutövarna. Förslagsställaren gör emellertid bedömningen att kostnaden för att släppa ut koldioxid från dessa anläggningar idag är ungefär lika stor i den icke-handlande sektorn som i den handlande.

Såvitt Regelrådet förstår leder förslaget i princip till att kostnaden för full koldioxidskatt och kostnaden för utsläppsrätterna tar ut varandra och att den egentliga skillnaden som uppstår för de berörda anläggningarna blir att de slipper de administrativa kostnaderna. Eftersom dessa kostnader inte är beräknade och uppgifter om tidsåtgång inte redovisas, saknar Regelrådet möjlighet att bedöma om den kostnadsminskning som, enligt förslagsställaren, uppstår påverkar de berörda anläggningarnas verksamhet.

I övrigt anser Regelrådet att det hade varit önskvärt med exempelberäkningar gällande kostnaden för utsläppsrätter och jämförelser med kostnaden för koldioxidskatten. Detta hade gjort det lättare för läsaren att förstå omfattningen av sådana kostnader samt väsentligt förbättrat konsekvensutredningens kvalitet.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på företagets andra kostnader får anses vara tillräcklig och bedöms därför vara godtagbar, men att redovisningen av förslagets påverkan på företagets verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av om förslaget påverkar företagets konkurrensvillkor. Regelrådet anser att sådan redovisning alltid ska finnas, oavsett om förslaget medför sådan påverkan eller inte. Bedömningar ska därutöver motiveras. Eftersom uppgifterna inte finns redovisade saknar Regelrådet möjlighet att bedöma om förslaget påverkar företagets konkurrensvillkor.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av om förslaget medför någon påverkan i andra avseenden. Regelrådet anser att eftersom det saknas viktiga uppgifter om förslagets påverkan på berörda företags kostnader och verksamhet, liksom av konkurrensvillkor kan det inte uteslutas att det kan finnas ytterligare påverkan till följd av förslaget som inte har redovisats.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att förslaget endast omfattar de mindre anläggningarna som släpper ut mindre än 2 500 ton koldioxid per år under en period om tre år, och är ansluten till ett fjärrvärmenät som har en sammanlagd installerad tillförd effekt som är mindre än 20 megawatt. Det anges också att en anslutning till EU:s system för handel med utsläppsrätter medför stora administrativa kostnader för dessa företag, vilka bedöms vara onödiga med tanke på den begränsade miljövinsten som en anslutning innebär.

Regelrådet kan konstatera att förslaget i sig innebär en hänsyn till de små företagen i sammanhanget och finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är tillräcklig och därmed godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren till viss del har redovisat förslagets effekter för berörda företag, men att det samtidigt finns stora brister i redovisningen av flera punkter, bland annat av berörda företags storlek, av administrativa kostnader och av påverkan på företagets verksamhet, liksom av konkurrensvillkoren. Regelrådet anser att även om förslaget medför kostnadsminskningar måste de redovisas, särskilt i fall där sådana kostnadsförändringar bedöms vara stora.

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 28 februari 2019.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Claes Norberg
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande