

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 förslag till promemorian Nytt regelverk 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 en ny lag, alternativt integrering i miljöbalken, och en ny förordning om utsläpp av växthusgaser som ska ersätta den befintliga lagen och förordningen om handel med utsläppsrätter. Den nya lagen och förordningen ska anpassas till ett reviderat EU-regelverk om handel med utsläppsrätter, framför allt det senaste ändringsdirektivet, direktiv (EU) 2018/410 för att främja kostnadseffektiva utsläppsminskningar och koldioxidsnåla investeringar, men även genomförandeförordningar som antagits med stöd av direktivet<sup>1</sup>. Det gäller bland annat ny terminologi, nya hänvisningar till de nya rättsakterna och den nya handelsperioden (2021-2030) och borttagande av dubbelreglering. Förslagen innehåller nya bemyndiganden för kompletterande föreskrifter samt skärpta krav på tillsyn. Det införs en ny avgift för försenad rapportering av verksamhetsnivå och en höjning av avgiften för försenad utsläppsrapport. Samtidigt föreslås många nationella bestämmelser flyttas från lagnivå till förordningsnivå.

Ändringsdirektivet innebär bland annat att:

- Takten i de årliga minskningarna av utsläppsrätter ökas från 1,74 till 2,2 procent, vilket ska motsvara en utsläppsminskning på cirka 556 miljoner ton mellan 2020 och 2030.
- Nya gränser för den årliga minskningstakten för utsläppsrätter som tilldelas gratis införs.
- Gratis tilldelning av utsläppsrätter kommer främst att ges till de sektorer som löper störst risk för utlokalisering av produktionen utanför EU.
- Medlemsstaterna får rätt att undanta anläggningar med utsläpp som årligen är lägre än 2 500 ton koldioxidekvivalenter samt reservanläggningar med en årlig drifttid som är lägre än 300 timmar.
- Utsläppsrätter ska i enlighet med huvudregeln auktioneras ut, om de inte ska tilldelas gratis, placeras i reserven för marknadsstabilitet eller annulleras.
- Av de utsläppsrätter som auktioneras ut ska en viss andel fördelas mellan sådana medlemsstater som på grund av solidaritets-, tillväxts- och sammankopplingshänsyn har ett särskilt behov.
- Målsättningen att gratis tilldelning ska avskaffas från och med år 2027 stryks.
- Utsläppsrätter som utfärdats från och med den 1 januari 2013 ska vara giltiga på obestämd tid.

<sup>1</sup> Huvudsakligen förordning (EU) 2018/2066 om övervakning och rapportering av växtgasutsläpp, förordning (EU) 2018/2067 om verifiering av uppgifter och ackreditering av kontrollörer och diverse ändringar i registerförordningen (EU) 389/2013

- Marknadsstabiliseringsreserven stärks.
- Nya bestämmelser med övergångsåtgärder för att stödja vissa energiintensiva industrier som riskerar koldioxidläckage införs,
- Det befintliga stödet för innovation (NER300) fylls på med 400 miljoner utsläppsrätter.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

Förslagsställaren anger att EU som ett led i unionens program mot klimafförändringar har etablerat ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (EU ETS). De grundläggande reglerna om systemet finns i direktiv 2003/87/EG (utsläppshandelsdirektivet), som genomförs i svensk rätt huvudsakligen med lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter (utsläppshandelslagen) och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter (utsläppshandelsförordningen). Europeiska rådet gjorde i oktober 2014 ett åtagande om att till år 2030 minska de totala utsläppen av växthusgaser i unionen med minst 40 procent jämfört med 1990 års nivåer. I syfte att lägga den rättsliga grunden för den kommande handelsperioden (2021-2030) antogs ett ändringsdirektiv. Enligt förslagsställaren syftar förslagen delvis till att anpassa den svenska regleringen till det nya ändringsdirektivet och de nya EU-förordningarna om handel med utsläppsrätter och att undvika dubbelreglering då flera bestämmelser som tidigare följde av direktivet överförts till EU-förordningar. Förslagsställaren anger att vissa begrepp i det svenska regelverket ersätts eller utmönstras för att anpassas till EU-rätten. Huvuddelen av bestämmelserna i ändringsdirektivet kräver enligt förslagsställaren inte några författningsändringar i svensk rätt, men det anges att författningarna är i stort behov av att omarbetas språkligt och redaktionellt för att öka läsbarheten. Namnet på lagen och förordningen ändras vidare så att det tydligare framgår att tillämpningsområdet inte är begränsat till handel med utsläppsrätter, utan att lagen innehåller bestämmelser av betydelse för genomförandet av andra klimatstyrmedel. Flertalet bestämmelser i lagen föreslås även flyttas till föreskrifter på lägre nivå, i första hand till förordning. Det anges att merparten av bestämmelserna rör annat än enskildas ekonomiska förhållanden, straffrättsliga frågor eller andra rättsområden som hör till det primära lagstiftningsområdet och att de därför inte behöver finnas i lag. EU:s miljölagstiftning, inklusive utsläppshandelsregelverket, är dessutom under ständig utveckling och föremål för en ökande harmonisering, vilket har lett till att den svenska miljölagstiftningen ofta blivit föremål för ändringar. För att underlätta ändringar i det svenska regelverket och därigenom möta allmänhetens förväntningar och krav på ett flexibelt regelverk föreslås att de bestämmelser som inte måste meddelas i lag beslutas av regeringen genom förordning. Skärpningen av tillsyn och sanktioner kan vidare förväntas innebära att färre bedriver otillåten verksamhet eller brister i sin rapportering och att utsläppen av växthusgaser därmed minskar.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

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

Förslagsställaren anger att förslagen i promemorian huvudsakligen följer av ett direktiv som i stora delar ger litet utrymme för alternativa lösningar. I några avseenden finns dock utrymme att ge de nationella bestämmelserna den utformning som medlemsstaterna finner lämpligt, t.ex. avseende tillsyn och sanktioner. Det finns också vissa möjligheter enligt direktivet att undanta små anläggningar och även att nationellt inkludera ytterligare anläggningar i utsläppshandelsystemet. Förslagsställaren anger emellertid att frågan om att utnyttja dessa möjligheter till undantag från direktivets krav inte behandlas i detta lagstiftningsärende. Ett alternativ till en ny lag om utsläppsrätter ges också genom förslaget om att integrera bestämmelser i miljöbalken i stället.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren för utförliga resonemang kring valen av placering av bestämmelser i lagstiftningshierarkin samt överväganden kring bemyndiganden och sanktioner. Förslagsställaren redogör vidare för det begränsade handlingsutrymmet som följer av överordnad EU-rätt. Regelrådet har ingen anledning att ifrågasätta behovet av reglering för att uppfylla de krav som ställs i EU-rätten. Däremot anser Regelrådet det anmärkningsvärt att direktivets möjligheter till undantag från direktivets krav, liksom möjligheten att nationellt inkludera ytterligare anläggningar, inte alls behandlas i promemorian. Regelrådet erinrar dock om en tidigare remiss om att införa bestämmelser om att undanta vissa mindre fjärrvärmeanläggningar från Europeiska unionens system för handel med utsläppsrätter i den svenska förordningen (M2018/02954/R, RR 2018-325). Enligt denna promemoria föreslås att biobräsleanläggningar och mindre förbränningsanläggningar med låg effekt inte längre ska omfattas av ETS under förutsättning att en sådan anläggning inte släpper ut mer än 2 500 ton koldioxid per år. Det hade varit önskvärt att det i innevarande remiss hade hänvisats till tidigare förslag i detta hänseende, med en motivering till varför möjligheten till undantag inte utnyttjats och varför man i Sverige valt att inkludera fler anläggningar än vad direktivet kräver, i synnerhet med tanke på de kostnader för företagen som är förknippade med att omfattas av systemet.

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

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

Förslagsställaren anger att förslagen utgår till sitt innehåll från utsläppshandelsdirektivets (2003/87/EG) krav och att regleringen överensstämmer med Sveriges skyldigheter att arbeta för att utsläppshandelssystemet inom EU genomförs och upprätthålls på ett konsekvent sätt.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren redogör utförligt för såväl den EU-rättsliga som den svenska regleringen. Enligt förslagsställaren kräver huvuddelen av bestämmelserna i ändringsdirektivet inte några författningsändringar i svensk rätt. Det framgår dock inte tillräckligt tydligt av promemorian vilka de substantiella förändringarna med anledning av ändringsdirektivet faktiskt är. Visserligen finns en översiktlig tabell i promemorians bilaga 1, men den förutsätter en parallell läsning av själva ändringsdirektivet, vilket inte ska vara nödvändigt. Däremot ser Regelrådet ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning av att förslaget överensstämmer med EU-rätten.

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

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

Förslagsställaren anger att den nya lagen bör gälla från och med den nya handelsperiodens start den 1 januari 2021. Av övergångsbestämmelser bör framgå att i frågor om utsläpp av växthusgaser som sker före utgången av 2020 och tillstånd till sådana utsläpp samt utfärdande av utsläppsrätter för sådana utsläpp ska äldre bestämmelser gälla. Tillstånd, villkor, förelägganden och övriga beslut som har meddelats enligt utsläppshandelslagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av den lagen bör anses meddelade enligt motsvarande bestämmelser i den nya lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av den nya lagen. Förslagsställaren anger att enligt ändringsdirektivet skulle de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet träda i kraft i medlemsstaterna senast den 9 oktober 2019. Kommissionen har inlett ett överträdelseärende mot Sverige om för sent genomförande av ändringsdirektivet genom en formell underrättelse i november 2019. Förslagsställaren anger att om kommissionen går vidare med överträdelseärendet kan det vara lämpligt att

lagändringarna träder i kraft snarast möjligt. Det saknas en redovisning av behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar men redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

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

Förslagsställaren anger att cirka 750 svenska anläggningar ingår i utsläppshandelssystemet och att en förteckning över vilka anläggningar som omfattas finns i bilaga två till utsläppshandelsförordningen. Bilagan omfattar idag 27 olika s.k. verksamhetsbeskrivningar, i förslaget till ny förordning återfinns 28 sådana beskrivningar. Det gäller verksamheter som släpper ut koldioxid eller dikväveoxid och kan vara förbränningsanläggningar, mineraloljeraffinaderier, koksverk, anläggningar för tillverkning av glasfiber, kalk, aluminium m.m. Det anges att Sverige valt att även inkludera förbränningsanläggningar med en installerad effekt på mindre än 20 MW under förutsättning att de är anslutna till ett fjärrvärmenät som överstiger 20 MW.

Regelrådet gör följande bedömning. Förordningens bilaga innehåller en beskrivning av olika typer av verksamheter som omfattas av utsläppshandelssystemet. Det framgår emellertid inte någon ytterligare information om de 750 svenska anläggningarnas verksamhet. Det hade varit önskvärt med en tydligare redovisning av t.ex. hur de svenska företagen fördelar sig på de olika verksamhetskategoriseringarna och storleken på berörda företag.

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

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

#### *Administrativa kostnader*

Förslagsställaren anger att revideringen av utsläppshandelsdirektivet innebär vissa ändringar i de administrativa kraven på berörda företag, som kan innebära viss merkostnad.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framkommer inte alls i konsekvensutredningen och inte helt tydligt på annat sätt i promemorian vilka ändringar beträffande administrativa krav på berörda företag som ändringsdirektivet medför. Det framkommer inte heller någon som helst kvantitativ uppskattning eller exempelberäkningar av administrativa kostnader, vilket hade varit behövligt.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader och tidsåtgång bristfällig.

#### *Andra kostnader och verksamhet*

Förslagsställaren anger att ändringarna av utsläppshandelsdirektivet och beslutet om att införa en marknadsstabilitetsreserv sammantaget förväntas innebära att priset på utsläppsrätter höjs, vilket innebär höjda kostnader för de företag som omfattas av utsläppshandelssystemet. Detta återspeglas redan genom att priset på utsläppsrätter har ökat markant, från ca fem euro per utsläppsrätt i mitten av 2018 till över 25 euro per utsläppsrätt i början av oktober 2018. Förslagsställaren anger vidare att konsekvenserna för enskilda företag med verksamhet som omfattas av utsläppshandelssystemet även beror på reglerna om gratis tilldelning av utsläppsrätter. Enligt kommissionen beräknas mer än sex miljarder utsläppsrätter delas ut gratis till industrin under perioden 2021–2030. På grundval av de ansökningar som har kommit in för den fjärde handelsperioden, ska kommissionen under början av

2020 beräkna nya riktmärken, som i sin tur ligger till grund för beräkningen av det antal gratis utsläppsrätter som ges till verksamheter som har möjlighet att ansöka om detta. De reviderade riktmärkena ska fastställas av klimatförändringskommittén.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har översiktligt beskrivit hur priser på utsläppsrätter sätts och trenden av ökade kostnader för rätterna. Såvitt Regelrådet förstår hade kommande handelsperiods priser vid remissens utskick ännu inte fastställts, vilket naturligtvis försvårar en redovisning. Det hade likväl varit önskvärt med en sammanfattande beskrivning eller exempelberäkningar av dagens kostnader för svenska företag, både vad avser priser på rätter och andra kostnader förknippade med deltagande i systemet, och en uppskattning av förväntade kostnader och eventuell påverkan på berörda företags verksamhet med anledning av det nya regelverket.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags andra kostnader och verksamhet bristfällig.

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

Det förekommer inget resonemang kring förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag.

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

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Det förekommer inget resonemang kring förslagets påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom det saknas viktiga uppgifter om förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång, verksamhet och konkurrensvillkor kan det inte uteslutas att det kan finnas ytterligare påverkan till följd av förslaget som inte har redovisats.

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

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Förslagsställaren konstaterar att Sverige valt att inte utnyttja ändringsdirektivets möjlighet att undanta vissa små anläggningar samt att inkludera ytterligare andra anläggningar i utsläppshandelssystemet och att dessa frågor inte behandlas i detta lagstiftningsärende.

Regelrådet gör följande bedömning. Som konstaterats i tidigare remiss (se ovan) och som indirekt framkommer i denna remiss innebär utsläppshandelssystemet komplicerade processer och betydande kostnader för företag som omfattas av utsläppshandelssystemet. Dessa kostnader tenderar att öka med ökade krav vid utvecklingen av regelverket för utsläppsrätter. Att inte föra ett mer utförligt resonemang kring möjligheten att undanta små företag vid genomförandet av EU-direktiv i svensk rätt är en stor brist.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

### **Sammantagen bedömning**

Promemorian innehåller en god beskrivning av gällande system för handel med utsläppsrätter, den befintliga lagstiftningen och syftet med de nya förslagen. Det är emellertid svårt att följa vilka

bestämmelser som följer av det grundläggande direktivet om handel med utsläppsrätter och vilka som är nya med anledning av ändringsdirektivet eller genomförandeförordningar. Det förekommer också brister i redovisningen av berörda företag och förslagets påverkan på deras kostnader, verksamhet och konkurrensförhållanden, liksom avseende särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

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 13 maj 2020.

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

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Elisabeth Thand Ringqvist  
Ordförande



Anna Stattin  
Föredragande