

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.

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över EU-kommissionens konsekvensanalyser avseende förslag COM (2016) 482 om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021-2030 m.m. och förslag COM (2016)479 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning m.m.

Inledning

Regelrådet har i uppdrag att på begäran bistå regelgivare med att granska konsekvensutredningar till sådana förslag från EU-kommissionen som bedöms ha stor påverkan på företag i Sverige och lämna råd om vad en svensk konsekvensutredning bör innehålla. Två remisser har inkommit till Regelrådet från Miljö- och energidepartementet. Remisserna innehåller Europeiska kommissionens förslag till Europaparlaments och rådets förordning COM (2016) 482 om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021-2030 för att skapa en motståndskraftig energiunion och fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och rapportera annan information som är relevant för klimatförändringen och Europeiska kommissionens förslag till Europaparlaments och rådets förordning om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inom ramen för klimatpolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och rapportera annan information som är relevant för klimatförändringen. Utöver själva förslagen till nya EU-förordningar ingick även i remissen arbetsdokumentet A European strategy for low emission mobility ((COM 2016) 501 final). I Miljödepartementets missiv till respektive remitterat förslag från kommissionen fanns även länk till de konsekvensutredningar som EU-kommissionen har gjort till de två förslagen till EU-förordningar.

Innehållet i förslaget

Förslaget till förordning 2016/482 om medlemsstaternas utsläppsminskningar 2021-2030 innebär huvudsakligen att medlemsstaterna fram till år 2030 ska ha minskat sina utsläpp av växthusgaser med minst den procentsats som fastställs för varje medlemsstat i bilaga till förordningen, i förhållande till de utsläpp som medlemsstaterna hade 2005. För Sverige anges att minskningen ska motsvara 40 procent. Målet och förordningen i övrigt tillämpas för utsläpp som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter. Den tillämpas inte heller för utsläpp och upptag av växthusgaser som omfattas av förordningen om sådana utsläpp och uttag från markanvändning. Däremot finns det under vissa, begränsade, förutsättningar möjlighet för vissa medlemsstater att annullera högst 100 miljoner EU-

utsläppsrätter och få detta beaktat vid uppfyllandet av kraven för de utsläpp som förordning 2016/482 avser. Denna möjlighet gäller enbart för nio medlemsstater, varav Sverige är en. Det finns också möjligheter för en medlemsstat att beakta upptag av växthusgaser från avskogad mark, beskogad mark, brukad åkermark och brukad betesmark under vissa förutsättningar, givet att vissa förutsättningar är uppfyllda. Det finns också möjligheter för en medlemsstat att utnyttja flexibilitet i måluppfyllelsen mellan olika år på så sätt att medlemsstaten kan "låna" utsläppstilldelning för påföljande år upp till 5 procent. En sådan tidsmässig flexibilitet avser endast åren 2021-2029.

I förslaget till förordning om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inom ramen för klimatpolitiken fram till 2030 anges huvudsakligen åtaganden om markanvändning, ändrad markanvändning och skogsbruk för medlemsstaterna som anges säkerställa att unionen kan fullgöra sitt åtagande om växthusgasutsläppen under perioden 2021-2030. Det föreslås också regler för bokföring av utsläpp och upptag inom sektorn och kontroll av medlemsstaternas fullgörande av dessa åtaganden. Vidare föreslås bestämmelser om flexibilitet som medger att utsläpp från en markbokföringskategori kan kompenseras genom upptag från en annan inom medlemsstatens territorium.

Inte minst mot bakgrund av att den flexibilitet som finns för medlemsstaterna när det gäller hur kraven på minskade utsläpp av växthusgaser ska uppnås inbegriper en möjlighet att beakta upptag av sådana gaser från markanvändning och förändrad markanvändning har Regelrådet uppfattat att de båda förordningsförslagen är relativt nära förbundna med varandra och bör bli föremål för ett samlat yttrande.

Alternativa lösningar

I EU-kommissionens konsekvensanalys till förordningen 2016/482 om medlemsstaternas utsläppsminskningar 2021-2030 redovisas ett par alternativa lösningar, varav en skulle vara att tilldela medlemsstaterna målsättningar för utsläppsminskning som enbart baseras på deras BNP per capita. Tre övriga lösningar övervägs som innebär att man i varierande grad skulle göra anpassningar av målnivåerna utifrån vilken potential till kostnadseffektiva åtgärder som bedöms finnas i de medlemsstater som bedöms som "höginkomstländer" – varav Sverige är en. Det redovisas att den föreslagna målnivån blir densamma för Sveriges del med tre olika sätt att utforma målnivåerna. Med en metod som till hälften baseras på BNP per capita och till hälften på kostnadseffektiv potential skulle emellertid utsläppsmålet för Sverige bli något lägre. Det görs även jämförelser mellan olika sätt att tillämpa flexibilitetsinstrumenten att annullera utsläppsrätter och beakta upptag av växthusgaser i markanvändning.

I konsekvensutredningen till förordningen om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inom ramen för klimatpolitiken fram till 2030 jämförs effekter av om man tillämpar olika basår. Det anges bland annat att byte av basår som utsläpp och upptag av växthusgaser ska jämföras med från 1990 till ett genomsnitt för åren 2005-07 innebär att Sverige kommer att belastas med mindre utsläpp (0,1 Megaton koldioxidekvivalenter i stället för 0,2 Megaton koldioxidekvivalenter) genom det byte av basår som den föreslagna förordningen medför¹. Det finns även analyser av hur olika föreslagna bokföringsmetoder påverkar medlemsstater, exempelvis genom att det ställs krav på att beskogad mark inte ska kunna räknas som (nyligen)

Den aktuella tabellen visar vilket upptag av respektive vilka nettoutsläpp som beräknas för jordbruksmark (agricultural land) för respektive medlemsstat. Det anges således nettoutsläpp snarare än nettoupptag för Sverige oavsett basår, men ett lägre beräknat utsläpp givet val av senare basår. Se tabell 7, sid. 39 i konsekvensanalysen SWD(2016)249 final.

beskogad mark på eller i obegränsad tid. Det finns uppgifter som innebär att den effekt som olika alternativ ger för medlemsstater beskrivs.

EU-kommissionens konsekvensanalys

Aktörer som berörs av förslaget

I EU-kommissionens konsekvensanalys till förordningen 2016/482 om medlemsstaternas utsläppsminskningar 2021-2030 anges att förslaget till förordning primärt riktar sig till medlemsstaterna som institutionella aktörer och att det därför kommer att i huvudsak beröra deras nationella förvaltningar. När det gäller företag i allmänhet och små- och medelstora företag i synnerhet anges att det inte finns några direkta rapporteringskrav för små- och medelstora företag till följd av EU:s bördefördelningsbeslut och att den föreslagna rättsakten inte ändrar detta.

När det gäller förordningen om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inom ramen för klimatpolitiken fram till 2030 anges i EU-kommissionens konsekvensanalys att den föreslagna förordningen riktas till medlemsstaterna och ska genomföras på nationell nivå.

Analys av effekter för företag

De konsekvensanalyser som EU-kommissionen har gjort för förslagen till förordningar innehåller ingen analys av de direkta effekterna för företag av förordningarna, utöver de generella bedömningar som refererats ovan när det gäller rapporteringskrav. En analys av effekter för transportsektorn av olika val av styrmedel finns emellertid i arbetsdokumentet A European strategy for low emission mobility. Denna analys är på aggregerad nivå för transportnäringen i EU som helhet.

Ingen jämförelse görs i underlaget när det gäller skillnader i möjliga effekter för näringslivet i olika medlemsstater i unionen. Såvitt Regelrådet kan förstå grundas detta huvudsakligen i EU-kommissionens bedömning att rättsakterna riktar sig direkt till medlemsstaterna som institutionella aktörer och att inga direkta rapporteringskrav riktas till företag. En diskussion om rimligheten i denna utgångspunkt enligt Regelrådets uppfattning förs i nästa avsnitt av yttrandet.

Regelrådets bedömning av EU-kommissionens konsekvensanalys

Regelrådets synpunkter på EU-kommissionens analys

På en makronivå för EU som helhet och avseende aggregerade samhällsekonomiska effekter är EU-kommissionens analys såvitt Regelrådet kan bedöma relativt utförlig. Regelrådet finner emellertid också att effekter för företag till följd av en EU-rättsakt eller annan lagstiftning kan finnas av olika slag och ingalunda begränsas till administrativa kostnader till följd av rapporteringskrav. Att krav på rapportering riktade till företag inte följer direkt av något av förordningsförslagen kan således inte ses som en i sig tillräcklig grund för att förslagen skulle vara neutrala i förhållande till näringslivet, vare sig på EU-nivå eller nationellt för svenska företag. Regelrådet konstaterar vidare att det såvitt Regelrådet känner till inte är ovanligt att insamling av svensk statistik i varierande grad bygger på egenrapportering från företag. En sådan egenrapportering är principiellt förenat med kostnader för de berörda företagen. I vilken mån det finns sådana indirekta kostnader för svenska företag till följd av de föreslagna rättsakterna är inte möjligt att utläsa utifrån underlaget. Mot bakgrund av att Sverige som medlemsstat i EU redan tidigare har haft åtaganden när det gäller utsläpp av växthusgaser, inklusive rapportering, kan Regelrådet

konstatera att det är möjligt att rättsakterna i sig inte innebär mer rapporteringskrav som påverkar företag än vad som gäller i utgångsläget, men sådan information går inte att utläsa utifrån den konsekvensanalys som EU-kommissionen upprättat.

De målsättningar som föreslås för medlemsstaterna fram till 2030 har som nämnts analyserats på en aggregerad nivå, med utgångspunkt i medlemsstaternas BNP per capita, och, för de länder som bedöms som höginkomstländer, med beaktande av potential till kostnadseffektiva åtgärder för minskningar av utsläpp. En sådan analys ger emellertid inte närmare information om hur olika målsättningar för utsläpp påverkar förutsättningarna för konkurrenskraft hos de aktörer, varav rimligtvis en andel kommer att vara företag, som väntas åstadkomma utsläppsminskningarna. Någon tydlig och systematisk jämförelse mellan hur de föreslagna målsättningarna skulle kunna väntas påverka berörda branscher i de olika medlemsstaterna finns inte. Det finns inte heller information om i vilken mån de sektorer som berörs av målsättningarna är föremål för global konkurrens och vilken effekt detta i sådant fall skulle kunna ske. Sådana analyser görs inte heller avseende förslaget till förordning om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning m.m. Den analys som görs för transportsektorn i arbetsdokumentet A European strategy for low emission mobility indikerar, såvitt Regelrådet kan förstå, att det kan finnas väsentlig påverkan på kostnader och såväl positiva möjligheter som utmaningar när det gäller relativ konkurrenskraft för fordonsindustrin förknippade med ambitionshöjningar på klimatområdet. Däremot är det inte möjligt att utifrån redovisningen i detta dokument att sluta sig till vilka effekter de föreslagna förordningarna kan väntas ge för berörda branscher specifikt i Sverige.

Regelrådet har vid beredningen av detta ärende varit i kontakt med två berörda branschorganisationer för att ta del av deras synpunkter på remissen. Den ena organisationen framförde då huvudsakligen följande. Organisationen ansåg det vara svårt att finna vad som ligger till grund för EU-kommissionens bedömningar av potentialen till kostnadseffektiva åtgärder för utsläppsminskning i olika medlemsstater. För Sveriges del bedömde organisationen att merparten av utsläpp av växthusgaser i Sverige kommer från industri och transportsektorerna. Vidare angavs att eftersom industrin huvudsakligen ingår i handelssystemet med utsläppsrätter bedömde organisationen att de huvudsakliga utsläppsminskningarna skulle behöva ske i transportsektorn för att Sverige ska kunna nå målsättningarna. Beroende på vilka styrmedel som väljs angav organisationen att detta kan komma att påverka kostnader för transporter, vilket i sin tur påverkar även transportköparna, som i många fall är näringslivsaktörer. Den andra organisationen angav i huvudsak följande. Sverige är den medlemsstat som har fått högst krav på utsläppsminskningar från de sektorer som inte ingår i handelssystemet med utsläppsrätter. Detta skulle kunna ge effekter på svensk jordbruksproduktion, eftersom denna näring har särskilda svårigheter att minska utsläpp av växthusgaser från produktionen eftersom dessa till stor del beror på naturliga processer. Det anges att motsvarande branscher i Irland och Danmark är viktiga konkurrenter som enligt samma förslag får lägre krav och större flexibilitet för att möjliggöra en ökad jordbruksproduktion på sikt. Detta sammantaget anges kunna leda till sämre konkurrenskraft för svensk livsmedelsproduktion.

Regelrådet konstaterar mot denna samlade bakgrund följande. De konsekvensanalyser som har upprättats av EU-kommissionen innehåller påtagligt begränsat med information om hur företag kan väntas påverkas av de föreslagna rättsakterna. Alldeles oavsett att rättsakterna primärt riktar sig till medlemsstaterna som institutionella aktörer, kan det finnas effekter av betydelse för de företag som väntas åstadkomma utsläppsminskningar. De synpunkter som inhämtats från berörda branschorganisationer indikerar att det inte med säkerhet kan förutsättas att förslagen är konkurrensneutrala för svenska företags del. Det kan inte heller anses fastställt att det saknas kostnadsmässiga effekter för svenska företag av föreslagna målsättningar. Det finns sammantaget

enligt Regelrådets uppfattning skäl att göra en kompletterande svensk konsekvensutredning. De ekonomiska effekterna skulle, beroende på om man väljer eller avstår från att tillämpa de olika flexibilitetsinstrument som är möjliga för svensk del, enligt Regelrådets bedömning kunna påverka vilka effekterna för svenska företag blir.

Rekommendationer avseende en kompletterande svensk konsekvensutredning

Som nämnts bedömer Regelrådet att det i allt väsentligt saknas en analys av hur de föreslagna rättsakterna kan påverka förutsättningarna för svenska företag. En fördjupad analys av sådana aspekter skulle med fördel kunna omfatta i vart fall punkterna nedan.

1. Vilka för- och nackdelar skulle det finnas för berörda företag om Sverige skulle utnyttja den möjlighet till engångs flexibilitet genom annullering av utsläppsrätter för att uppnå målen för den icke handlande sektorn som finns enligt bilaga II till föreslagen förordning 2016/482?
2. Vilka för- och nackdelar skulle det finnas för berörda företag om Sverige skulle utnyttja den flexibilitet som finns genom att ta hänsyn till hela eller delar av den maximala mängd om 4,9 miljoner ton koldioxidekvivalenter från markanvändningen som är möjlig enligt bilaga III till föreslagna förordningen 2016/482?
3. Det kan konstateras att de målsättningar som föreslås för Sveriges del inom den icke-handlande sektorn är högsta möjliga i det intervall mellan 0 och 40 procent som tillämpas. Vilka effekter bedöms det ge för svenska företag inom berörda sektorer i konkurrens med motsvarande företag i andra medlemsländer med lägre målsättningar?
4. I vilken mån kan det förekomma en global konkurrens för de företag som berörs av de föreslagna målsättningarna och, om en sådan konkurrenssituation finns, hur kan förslaget väntas påverka de svenska företagens relativa konkurrenskraft gentemot konkurrerande företag utanför EU?

Det kan också anges att analyserna enligt 1 och 2 ovan enligt Regelrådets uppfattning är minst lika relevanta att göra om det övervägs att inte använda sig av möjligheterna till flexibilitet. Det är vidare Regelrådets uppfattning att om regeringen skulle överväga en högre ambitionsnivå än den som följer direkt av det aktuella förslaget, borde det öka behovet av en kompletterande svensk konsekvensutredning. När det gäller effekter för transportsektorn kan konstateras att Regelrådet i sitt yttrande den 8 juni i år² över betänkandet Ett bonus-malus-system för nya lätta fordon (SOU 2016:33) har framfört synpunkter avseende såväl förtjänster som brister i de analyser av effekter på företagsnivå som gjordes till denna utredning. Enligt Regelrådets uppfattning bör de synpunkter som framfördes i detta yttrande från Regelrådet kunna ge viss vägledning för vilka aspekter som en kompletterande svensk konsekvensutredning som görs med anledning av de nu föreslagna EU-rättsakterna bör belysa när det gäller transportsektorn.

Sammanfattning

Som har refererats ovan bedömer Regelrådet att konsekvensanalyserna till de aktuella förslagen till EU-förordningar innehåller påtagligt lite information om förslagets påverkan på berörda företag i allmänhet och att information i allt väsentligt saknas när det gäller svenska företag. Mot bakgrund av att Sverige hör till de länder som föreslås ha högst målnivå, även med beaktande av potential till kostnadseffektiva åtgärder och mot bakgrund av att det finns indikationer på att förslagen inte med säkerhet kan antas vara vare sig kostnads- eller konkurrensneutrala, är det motiverat med en kompletterande svensk

² Regelrådets diarienummer RR 2016-000178, Finansdepartementets diarienummer Fi2016/01680/S2

konsekvensutredning. En sådan kompletterande konsekvensutredning bör enligt Regelrådets uppfattning i vart fall belysa konsekvenserna av om de möjligheter till flexibilitet som finns utnyttjas eller inte samt hur berörda svenska branschers konkurrenskraft gentemot europeiska och i förekommande fall globala konkurrenter påverkas.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 19 september 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Claes Norberg, Yvonne von Friedrichs och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande