

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Beslutsdatum
2025-07-02

Vårt diarienummer
RR 2025–121

Ert diarienummer
KN2025/00830

Klimat- och näringslivsdepartementet

Yttrande över Naturvårdsverkets promemoria Förslag på reglering för det fall samma bränsle frisläpps för konsumtion vid flera tillfällen i EU ETS 2

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Bakgrund och innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändringar i förordning (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser.

Det anges i remissen att enligt den svenska ETS 2-lagstiftningen är krav på överlämnande av utsläppsrätter kopplat till bränsle för vilka skattskyldighet har inträtt enligt lagen om skatt på energi. I Sverige kan skattskyldighet inträda flera gånger för samma bränsle, vilket betyder att det finns en risk att utsläppsrätter för bränslet behöver överlämnas mer än en gång, dvs att det sker en dubbelöverlämning av utsläppsrätter. Förslagsställaren redogör utförligt för problematiken i ett särskilt kapitel (Kap.4) i remissen, bland annat beskrivs specifika situationer som har identifierats där risk för dubbelöverlämning förekommer.

Vidare anges att en konsekvens, om risken för dubbelöverlämning inte hanteras, är att det finns en risk att utsläppshandelssystemets integritet och den svenska implementeringen av systemet kan ifrågasättas av såväl de aktörer som omfattas av tillståndsplikt i systemet som av slutkonsumenter av bränsle. En avsaknad av reglering i frågan innebär även att en otydlighet i systemet tillåts bestå, som skapar osäkerhet hos tillståndspliktiga aktörer kring hur de ska hantera bränsle som har eller kan komma att dubbelräknas. Ett viktigt syfte med att reglera bort risken för dubbelräkning är att skapa ett tydligare regelverk för dessa aktörer att förhålla sig till. Det finns en möjlighet att aktörerna på egen hand skulle hantera risken för dubbelräkning även om det inte genomförs någon reglering i svensk författning. Eftersom dubbelräkningen från och med år 2027 skulle innebära en extra kostnad för aktörerna i form av utsläppsrätter, skulle effekten kunna bli att aktörerna ändrar sin hantering av bränsle på ett sådant sätt att skattskyldighet inte längre inträder mer än en gång för samma bränsle. Vad följd effekterna av sådana ändrade strukturer skulle bli är dock osäkert.

Det sker en stegvis implementering av ETS 2. Tillståndspliktiga aktörer behöver från och med den 1 januari 2025 övervaka och rapportera information om sina utsläpp. Från och med 2027 ska utsläpp som omfattas av ETS 2 kompenseras genom ett överlämnande av motsvarande mängd utsläppsrätter. Överlämnandet ska för 2027 års utsläpp överlämnas senast den 31 maj år 2028. Denna stegvisa implementering innebär att konsekvenserna om ingen reglering skulle

genomföras blir mer allvarliga från och med år 2027 och framåt då aktörer kommer att behöva betala för utsläpp.

Förslagsställaren redogör för alternativa lösningar i sin konsekvensutredning, det anges att två möjliga handlingsalternativ har utretts. Antingen läggs skyldigheten att överlämna utsläppsrätter på den första aktören som tillgängliggör en bränsleprodukt för konsumtion, eller så läggs skyldigheten på den sista aktören som tillgängliggör bränsleprodukten för konsumtion innan bränslet används. Det sistnämnda alternativet skulle, enligt förslagsställarens bedömning, innebära stora svårigheter för berörda aktörer ur ett administrativt perspektiv, vilket skulle kunna leda till ökade kostnader. Det beror på att ett sådant förfarande skulle kräva att den sista aktören som tillgängliggör bränslet för konsumtion för information bakåt i leverantörskedjan, till den första aktören i kedjan. Dessutom skulle ett sådant förfarande leda till svårigheter för marknaden att hantera prissättning av bränsle som tillgängliggörs flera gånger.

Konsekvenser för företag

Naturvårdsverkets förslag innebär att skyldigheten att överlämna utsläppsrätter ska ligga på den första aktören som tillgängliggör en bränsleprodukt för konsumtion, vid risk för dubbelöverlämning inom Sverige. Det anges i konsekvensutredningen att förslaget berör de företag som omfattas av tillståndsplikt i ETS 2 och som hanterar bränsle så att skattskyldighet inträder flera gånger. Det rör sig bland annat om bränsleproducenter, bränsledistributörer, industrier och energibolag som utifrån skattelagstiftningen har skatteupplag, agerar som lagerhållare eller på annat sätt är registrerad hos Skatteverket för import av bränslen. Det handlar om både små och stora företag.

Förslagsställaren anger att förslaget innebär framför allt en ökad tydlighet för tillståndspliktiga företag inom ETS 2. Detta för att förhindra att utsläppsrätter överlämnas flera gånger för samma bränsle och därmed även förhindra att slutanvändare av bränslet behöver betala dubbla ETS 2-kostnader.

Förslaget påverkar troligtvis inte vilka eller hur många aktörer som kommer att omfattas av tillståndsplikt inom ETS 2. Däremot kommer det att ha viss påverkan på omfattningen av rapporterade bränslemängder och utsläpp för aktörer som redan är tillståndspliktiga inom ETS 2. Eventuella ökade administrativa kostnader som förslaget kan innebära bedöms vara små jämfört med om ingen reglering skulle ha genomförts. De konsekvenser som följer av den föreslagna ändringen i regelverket är marginella i förhållande till konsekvenserna av införandet av ETS 2 i sin helhet.

Vidare anges att för de företag som genom föreslagen reglering åläggs rapporteringsskyldighet och skyldighet att överlämna utsläppsrätter för aktuella bränslemängder följer ingen förändring i administrativ börda jämfört med om ingen reglering skulle genomföras. Företagen blir tvungen att rapportera samma bränslemängd som om ingen reglering i frågan hade genomförts. För företag som, exempelvis genom att ta in redan beskattat bränsle i skatteupplag, tillgängliggör bränslen för konsumtion igen, kan förslaget leda till en något ökad administration och administrativa kostnader. Detta eftersom de behöver hålla reda på de bränslemängder där ETS 2-pris redan har betalats så att mängderna inte rapporteras inom ETS 2 igen. Samtidigt innebär förslaget att dessa företag inte behöver rapportera utsläpp och överlämna utsläppsrätter för berörda bränslemängder inom ETS 2, vilket de vid avsaknad av reglering hade varit tvungna att göra. Alternativt hitta andra sätt att hantera bränslet för att undvika att skattskyldighet inträder mer än en gång, vilket även det troligtvis skulle innebära en viss extra administration.

Den sammanlagda ökade administrationen för dessa företag som följd av regeländringen bedöms därmed vara marginell.

Huruvida regleringen kan leda till förändringar av leverantörskedjor, att företag väljer att antingen avsäga sig eller upprätta nya skatteupplag, eller att företag väljer att hantera större eller mindre bränslemängder inom eller utanför skatteupplag eller inom lagerhållarsystemet, är i dagsläget svårt att förutse. Därför är det också svårt att bedöma eventuella effekter. Inte minst då införandet av ETS 2 i sig innebär en förändring som kan komma att påverka hanteringen av bränsle i högre grad.

En grov uppskattning visar på att omkring 200 000 ton koldioxidutsläpp per år, potentiellt riskerar att rapporteras dubbelt inom ETS 2, utan föreslagen reglering. Av det följer ett undvikande av felaktig överlämning av utsläppsrätter med samma mängd eftersom ett ton koldioxid motsvarar en utsläppsrätt. Det motsvarar omkring 1 procent av Sveriges beräknade utsläpp 2021 inom ETS 2 enligt tidigare beräkningar. Beräkningarna är ungefärliga och bör endast ses som ett sätt att få en övergripande uppfattning om storleksordningen på de koldioxidutsläpp som eventuellt riskerat att bli dubbelräknade om ingen reglering genomförs.

Kostnaden för den mängd potentiellt dubbelöverlämnade utsläppsrätter som uppskattats ovan, skulle hamna på omkring 120 miljoner kronor vid ett antaget utsläppsrättspris på 50 EUR. Denna kostnad skulle i teorin kunna hamna hos slutkonsumenterna av berörda bränslen eftersom kostnaden för utsläppsrätter är tänkt att överföras till dem. Slutkonsumenter av bränsle som omfattas av ETS 2 är såväl privatpersoner som företag och offentliga aktörer som förbränner fossila bränslen i vägtransporter, fritidsbåtar, fiskebåtar eller arbetsmaskiner, för uppvärmning av lokaler samt i industrier och fjärrvärmeanläggningar som inte omfattas av ETS 1. Likt tidigare resonemang är det dock högst osäkert om slutkonsumenterna faktiskt skulle drabbas av denna extra kostnad eftersom företagen troligen skulle ändra sin hantering av bränslen för att undvika krav på dubbelöverlämnande av utsläppsrätter.

Förslagsställaren anger att en viktig aspekt att ha i åtanke då konsekvenserna av den föreslagna regleringen bedöms, är att ETS 2 är ett helt nytt system och implementeringen av systemet kommer att pågå under ett antal år framåt. Det innebär att en rad förändringar och anpassningar till systemet kommer att ske framöver när det kommer till hur bränslen handlas och prissätts. Det är svårt att i förväg förutse hur dessa anpassningar kommer ta sig ut och därmed också svårt att fullt ut bedöma effekten av ett tydliggörande om att skyldigheterna faller på aktören som första gången tillgängliggör bränsle för konsumtion. Förslagsställarens bedömer sammantaget att den föreslagna ändringen kan beröra ett fyrtiotal företag. Den sammanlagda ökade administrationen för dessa aktörer som följd av regeländringen antas vara marginell och likaså eventuella ökade kostnader.

Vidare anges att det är viktigt att verksamhetsutövare inom ETS 2 så tidigt som möjligt ges förutsättningar att på ett rättssäkert sätt övervaka och rapportera för sina utsläpp, för att minska risken för felaktig överlämning av utsläppsrätter i framtiden. Ändringarna i förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser bör därför träda i kraft snarast möjligt. Inga särskilda informationsinsatser bedöms vara nödvändiga avseende föreslagen reglering. Information om frågan hanteras inom ramen för Naturvårdsverkets roll som tillstånds- och tillsynsmyndighet, genom befintliga informationskanaler för aktörer som berörs av ETS 2.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet konstaterar att den föreslagna ändringen syftar till att reglera bort risken för dubbelräkning av utsläppsätter och skapa ett tydligare regelverk för de företag som omfattas av tillståndsplikt i ETS 2 och som hanterar bränsle så att skattskyldighet inträder flera gånger. Förslagsställarens konsekvensutredning klargör vilka företag som omfattas och hur förslagen kommer att påverka dessa företag. Regelrådet finner emellertid att det saknas helt en beskrivning av förslagets effekter för berörda företagens intäkter, vilket är en brist. Regelrådet anser vidare att förslagsställaren borde ha utvecklat beskrivning av förslagets effekter på berörda företagens konkurrensförhållanden samt hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas. Regelrådet bedömer dock att den befintliga beskrivningen är tillräckligt tydlig i detta ärende, som, såvitt Regelrådet kan bedöma, innebär relativt begränsade effekter för företag. Samtliga övriga delar är väl beskrivna och uppfyller därmed kvalitetskraven, vilket är avgörande för helhetsbedömningen. Regelrådet bedömer därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 2 juli 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Steven Wall.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Steven Wall
Föredragande