



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2026-05-21

Ärendenummer
NV-26-032432

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria Fortsatt inkludering av pappers- och massaindustrin i EU:s utsläppshandelssystem (KN2026/00822)

Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att anläggningar inom pappers- och massaindustrin åter inkluderas i EU:s utsläppshandelssystem eftersom de står för merparten av de fossila utsläppen från de svenska anläggningar som träffas av 95-procentsregeln.

Naturvårdsverket avstyrker förslaget om möjlighet till undantag från kravet på verifiering av utsläppsrapporter. Naturvårdsverket bedömer att den föreslagna undantagsbestämmelsen inte underlättar verksamhetsutövarnas rapportering samtidigt som den skulle leda till stor administration för Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket avstyrker även det liggande förslaget vad gäller den tredje punkten i övergångsbestämmelserna. Naturvårdsverket bedömer att denna övergångsbestämmelse inte är tillräcklig för att det ska krävas övervakning och rapportering av utsläpp redan från 1 januari 2026. Vi bedömer att en sådan skyldighet kräver ett tydligare författningsstöd.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Avsnitt 6 Anläggningar som bör inkluderas i ETS

Avsnitt Anläggningar med pappers- och massatillverkning bör inkluderas i ETS

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att anläggningar inom pappers- och massaindustrin åter inkluderas i EU:s utsläppshandelssystem. Eftersom merparten av de fossila utsläppen från de svenska anläggningar som träffas av 95-procentsregeln kommer från anläggningarna inom pappers- och massaindustrin så instämmer Naturvårdsverket i bedömningen att det är mest ändamålsenligt att endast återinföra dessa anläggningar. Naturvårdsverket instämmer i övrigt i de skäl som promemorian anger för att endast återinföra pappers- och massaindustrin i EU:s utsläppshandelssystem.

Avsnitt Övervakning och rapportering av utsläpp från den 1 januari 2026

Naturvårdsverket avstyrker den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 2 § fjärde stycket om möjlighet till undantag från kravet på verifiering. Naturvårdsverket bedömer att den föreslagna undantagsbestämmelsen inte underlättar verksamhetsutövarnas rapportering eller innebär någon annan lättnad samtidigt som den skulle leda till stor administration för Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket uppfattar den föreslagna bestämmelsen som att Naturvårdsverket, efter ansökan från en verksamhetsutövare, ska kunna besluta om undantag från kravet på verifiering av utsläppsrapport i artikel 68 genomförandeförordning (EU) 2018/2066¹ (övervaknings- och rapporteringsförordningen) vad gäller perioden 1 januari – 30 september 2026. Naturvårdsverket noterar att det i EU-förordningen inte lämnas något utrymme för att medge undantag från kravet.

Verksamhetsutövarna kommer oavsett ett undantag från verifieringskravet behöva lämna in en utsläppsrapport som ska vara verifierad för månaderna oktober till december. Att utsläppsrapporten ska vara verifierad innebär att en oberoende, ackrediterad kontrollör ska ha utfört en granskning för att säkerställa att de rapporterade utsläppen av växthusgaser är korrekta, fullständiga och i enlighet med en godkänd övervakningsplan samt övervaknings- och rapporteringsförordningen. När verifieringen är genomförd utfärdar kontrollören en verifieringsrapport med ett utlåtande om huruvida utsläppsrapporten är tillfredsställande eller inte, i enlighet med artikel 27 genomförandeförordning (EU) 2018/2067² (verifieringsförordningen).

För en utsläppsrapport som saknar uppgifter för utsläppen under januari-september kommer kontrollören i verifieringsrapporten inte kunna ange att utsläppsrapporten är tillfredsställande, men även med en sådan verifieringsrapport kommer utsläppsrapporten vara verifierad. Förutsatt att en sådan utsläppsrapport lämnas in i rätt tid tas inte någon förseningsavgift enligt 10 kap. 1 § förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser ut. Däremot ska Naturvårdsverket fastställa utsläppen enligt artikel 70 övervaknings- och rapporteringsförordningen. Detta skulle gälla även om Naturvårdsverket hade medgett undantag från verifieringskravet.

Att fastställa utsläpp för en enskild anläggning tar mycket resurser i anspråk för Naturvårdsverket, det kan kräva platsbesök och genomgång av underlag. Om Naturvårdsverket skulle behöva fastställa utsläppen för samtliga berörda anläggningar skulle det inte rymmas inom nuvarande budgetram. Naturvårdsverket bedömer att verksamhetsutövarna i många fall bör ha de grunddata för att utsläppsrapporten ska stämma överens med övervaknings- och rapporteringsförordningen så att något fastställande inte behövs förutsatt att rapporten verifierats. Naturvårdsverket ser att det inte kan uteslutas att den föreslagna undantagsmöjligheten kan leda till att det medges undantag och i förlängningen att Naturvårdsverket måste fastställa utsläppen i fall där det hade varit möjligt med en tillfredsställande verifiering.

¹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/2066 av den 19 december 2018 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och om ändring av kommissionens förordning (EU) nr 601/2012.

² Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/2067 av den 19 december 2018 om verifiering av uppgifter och ackreditering av kontrollörer i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

Hantering av ansökningar om undantag från kravet på verifiering skulle bli en ytterligare arbetsuppgift för Naturvårdsverket, som kan bli betungande. Det kan även bli svårt att hinna hantera ansökningarna innan tidpunkten för inlämnande av utsläppsrapporten.

Avsnitt 7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Naturvårdsverket avstyrker det liggande förslaget vad gäller den tredje punkten i övergångsbestämmelserna. Naturvårdsverket anser att denna övergångsbestämmelse inte är tillräcklig för att det ska krävas övervakning och rapportering av utsläpp redan från 1 januari 2026. Vår bedömning är att en sådan skyldighet kräver ett tydligare författningsstöd. Naturvårdsverket ser i övrigt inte några skäl för att tillstånden ska börja gälla innan kravet på tillstånd börjar gälla. Normalt sett är det de utsläpp som en verksamhetsutövare ska övervaka och rapportera som denne även ska överlämna utsläppsrapporter för. Naturvårdsverket anser att det inte skulle vara lämpligt att införa en retroaktiv skyldighet att överlämna utsläppsrapporter för redan gjorda utsläpp

Övergångsbestämmelsen om att tillstånden ska gälla från den 1 januari 2026 motiveras inte i promemorian. Naturvårdsverket uppfattar promemorian som att en avsikt med övergångsbestämmelserna är att verksamhetsutövarna ska ha en skyldighet att rapportera utsläpp från den 1 januari 2026.

Utsläpp från anläggningar där mer än 95 procent av anläggningens totala utsläpp av växthusgaser under 2019–2023 härrör från förbränning av biomassa är undantagna bestämmelserna i förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser från den 1 januari 2026 enligt 3 kap. 2 § första stycket 2 förordningen. Det undantag som föreslås från denna undantagsbestämmelse för vissa anläggningar föreslås träda i kraft den 1 oktober 2026. Det konstateras i promemorian att det är först vid det datumet som tillståndsplikten börjar gälla för de angivna anläggningarna. Naturvårdsverket uppfattar att kravet på att utsläppen övervakas och rapporteras i enlighet med övervaknings- och rapporteringsförordningen i 3 kap. 13 § förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser på motsvarande sätt börjar gälla från den 1 oktober 2026. Naturvårdsverket uppfattar vidare att övervaknings- och rapporteringsskyldigheterna i övervaknings- och rapporteringsförordningen gäller för utsläpp från verksamheter som inkluderats enligt artikel 24³, i enlighet med artikel 5 i förordningen.

Som beskrivs i promemorian är möjligheten att inkludera ytterligare verksamheter och utsläpp i EU:s utsläppshandelssystem reglerad i artikel 24 utsläppshandelsdirektivet och det förutsätter ett godkännande av kommissionen. Som vidare anges i promemorian bör en förutsättning för att tillståndsplikt ska gälla vara att kommissionen har godkänt anläggningen enligt artikel 24 utsläppshandelsdirektivet. På motsvarande sätt bör ett sådant godkännande vara en förutsättning för att övervaknings- och rapporteringsskyldigheten ska gälla.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Maria Ohlman efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrapporter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnade biträdande enhetschefen Jenny Oltner, handläggarna John Petersson och Max Sundfelt samt miljöjuristen Linda Sjöo.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Maria Ohlman

Marie Uhrwing

Kopia till:
parasto.nosrati@regeringskansliet.se