

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

Klimat- och näringslivsdepartementet

# Yttrande över Fortsatt inkludering av pappers- och massaindustrin i utsläppshandelssystemet (promemoria)

## Regelrådets ställningstagande

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

## Motivering till Regelrådets ställningstagande

Konsekvensutredningen är i några avseenden tillräckligt tydlig. Det finns tillräcklig information om påverkan på intäkter, även om det hade varit önskvärt med en tydligare beskrivning. Beskrivningen av berörda företag, påverkan på kostnader, särskild hänsyn till små och medelstora företag, åtgärder för att begränsa förslaget kostnader och andra negativa effekter och hur och när konsekvenserna kan utvärderas har emellertid inte beskrivits tillräckligt tydligt. Sammantaget är därför Regelrådets bedömning att konsekvensutredningen inte uppfyller förordningens krav.

## Innehållet i förslaget

I promemorian föreslås att förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser ändras så att anläggningar med verksamhet inom pappers- och massaindustrin åter ska ingå i utsläppshandelssystemet EU ETS, trots den så kallade 95-procentregeln som innebär att dessa anläggningar inte ingår i EU ETS från den 1 januari 2026. Det föreslås att dessa anläggningar behöver tillstånd till utsläpp av vissa växthusgaser, om de omfattas av Europeiska kommissionens beslut om en så kallad opt-in enligt artikel 24 i utsläppshandelsdirektivet. Tillstånd ska kunna meddelas som gäller från och med den 1 januari 2026. Verksamheten ska kunna bedrivas utan tillstånd från förordningens ikraftträdande fram till den 1 november 2026. Därefter får verksamheten bara bedrivas om en ansökan om tillstånd har lämnats in senast den 1 november 2026 och till dess att tillståndsfrågan är slutligt avgjord. Förordningsändringen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2026.

## Bedömning av delasppekter

### Problembeskrivning och syftet med förslaget

Det anges att 95-procentregeln träffar en relativt stor del av svensk pappers- och massaindustri jämfört med i andra EU-medlemsstater. Eftersom dessa anläggningar inte ingår i ETS (EU:s utsläppshandelssystem) träffas deras bränsleförbrukning i stället av den svenska koldioxidskatten från och med 2026. Stora delar av svensk pappers- och

massaindusti möter därmed ett annat koldioxidpris än merparten av europeisk pappers- och massaindusti. Detta anges kunna påverka deras konkurrenskraft. Mot denna bakgrund lämnas förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Problemformulering och syfte kan inte sägas vara utpräglad tydligt formulerade, men det är ändå möjligt att förstå förslagets syfte.

Regelrådet finner beskrivningen av problem och syfte med förslaget godtagbar.

## **Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas**

Det anges apropå konsekvenser om ingen åtgärd vidtas att utan reglering skulle fossila utsläpp från de berörda anläggningarna med pappers- och massatillverkning inte längre omfattas av utsläppshandelsdirektivet utan av ESR-förordningen och av det svenska nationella ESR-åtagandet till 2030. Innebörden av ett en reglering inte kommer till stånd skulle då vara att de ytterligare utsläpp som omfattas av ESR-förordningen skulle försvåra Sveriges möjlighet att nå det nationella ESR-åtagandet till 2030 och att ytterligare nationella åtgärder skulle krävas för att nå ESR-åtagandet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas som är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

## **Alternativa lösningar**

En alternativ lösning som nämns är att det anges att Regeringskansliet har fört en dialog med EU-kommissionen om möjligheten att justera den svenska tilldelningen av utsläppsutrymme enligt ESR-förordningen med hänsyn till 95-procentregeln. Kommissionen har emellertid meddelat att en sådan alternativ lösning saknar rättslig grund och därför inte är möjlig.

Regelrådet gör följande bedömning. Det har angetts en alternativ lösning. Beskrivningen är tillräckligt tydlig, även om det skulle ha kunnat förbättra transparensen om något hade angetts om möjliga effekter för företag av att detta alternativ inte kan väljas.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar godtagbar.

## **Berörda företag**

Det anges att bland de 176 anläggningar som träffas av 95-procentregeln i Sverige tillverkar 26 anläggningar pappersmassa, papper eller kartong. År 2024 uppgick de fossila utsläppen från dessa anläggningar till cirka 339 000 ton koldioxidekvivalenter. Det betyder att merparten av de fossila utsläppen från alla anläggningar som träffas av 95-procentregeln i Sverige kommer från anläggningar med pappers- och massatillverkning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilken bransch som berörda företag kan väntas tillhöra. Däremot finns det ingen information om hur många eller hur stora företagen är. Beskrivningen är inte tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag bristfällig.

## Påverkan på företagens kostnader och intäkter

Det anges att de företag som omfattas av förslaget kommer att behöva ansöka om nya tillstånd för att de ska kunna fortsätta bedriva sin verksamhet, vilket medför en viss administrativ kostnad. Företagen har deltagit i systemet till och med 2025 och väntas därför vara väl rustade för att fortsätta att delta i ETS.

Som anges i avsnitt 5 har kommissionen meddelat att de aktuella anläggningarna inte kommer kunna få fri tilldelning av utsläppsrätter från och med 2026. Det gör att kostnaderna för att delta i ETS för berörda företag ökar jämfört med tidigare år. Bedömningen anges emellertid vara att ökningen av kostnader 2026 och 2027 är mindre än om förslaget inte genomförs och företagen betalar koldioxidskatt för sin bränsleförbrukning. Hur förslaget påverkar företagens kostnader från 2028 beror i hög grad på utvecklingen av priset på utsläppsrätter i ETS jämfört med i ETS2, som anläggningars utsläpp annars skulle omfattas av. Det anges vara osäkert hur dessa priser kommer att utvecklas över tid.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går inte att utifrån redovisningen sluta sig till vad kostnadsförändringen skulle bli, vare sig per företag eller för företagen totalt. Regelrådet kan visserligen förstå att det finns utmaningar förknippade med att ange en exakt påverkan på kostnader och intäkter, men även om priserna på utsläppsrätter kan vara svåra att förutse är det inte helt tydligt varför administrativa kostnader för ansökan om tillstånd skulle vara omöjligt att ange. Det hade åtminstone varit motiverat att förklara varför denna kostnad inte har specificerats. När det gäller en osäker utveckling, som priserna för utsläppsrätter, vill Regelrådet också framhålla möjligheten att göra exempelberäkningar utifrån olika antaganden. Om det skulle finnas särskilda skäl till att sådana beräkningar är omöjliga att genomföra hade det varit bra om det angetts i konsekvensutredningen. Sammantaget är beskrivningen av påverkan på kostnader inte tillräckligt tydlig.

Regelrådet noterar det som sägs om att lagstiftaren, genom ändringsdirektivet, beslutat att utesluta anläggningarna just för att undvika att anläggningarna får fri tilldelning av utsläppsrätter och på så sätt undvika att verksamhetsutövarna gör oförutsedda vinster på försäljning av utsläppsrätter de inte behöver. Därför är det möjligt att genomföra en opt-in av anläggningarna endast om de inte omfattas av fri tilldelning av utsläppsrätter. Det innebär såvitt Regelrådet kan förstå att det indirekt framgår viss information om intäktpåverkan. Detta hade enligt Regelrådets uppfattning med fördel kunnat formuleras tydligare. Eftersom det ändå finns en beskrivning finner Regelrådet att aspekten har behandlats på ett tillräckligt sätt, även om förbättringspotential finns.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens intäkter godtagbar.

## Påverkan på konkurrens

Det anges att om anläggningarna skulle möta andra villkor för koldioxidprissättning än merparten av sina europeiska konkurrenter, skulle det också kunna påverka industrins konkurrenskraft. Att de ingår i ETS anges därför även främja konkurrensneutralitet för svensk pappers- och massaindustri gentemot övrig europeisk industri. Sverige bör därför ansöka om en opt-in för dessa anläggningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av påverkan på konkurrens. Det skulle ha kunnat förtydliga redovisningen om det också hade angetts i vilken mån den

osäkra prisutvecklingen inom ETS respektive ETS2 har någon betydelse för konkurrensen och i så fall vilken. Det är emellertid inte obligatoriskt och den befintliga beskrivningen kan anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrens godtagbar.

## **Särskilda hänsyn till små och medelstora företag**

Inget anges, såvitt Regelrådet kan se, om särskilda hänsyn till små och medelstora företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det har varken angetts någon beskrivning av storleken på berörda företag eller någon orsak till att informationen inte finns i remissen. Skulle det vara så att förslagsställaren har gjort en bedömning att det inte är möjligt eller ändamålsenligt att ta särskilda hänsyn till små och medelstora företag borde detta ha angetts och förklarats.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små och medelstora företag bristfällig.

## **Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter**

Inget anges, såvitt Regelrådet kan se, om åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter av förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Om det skulle vara förslagsställarens bedömning att det är omöjligt att vidta några åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter av förslaget, borde detta ha angetts och förklarats.

Regelrådet finner redovisningen av åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter bristfällig.

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

Det anges att förordningen bör träda i kraft så snart det är möjligt, vilket bedöms vara den 1 oktober 2026. För att verksamhetsutövare som är berörda av den nya regleringen av tillståndsplikt ska få tillräckligt med tid på sig för att förbereda en ansökan om tillstånd bör det fram till den 31 oktober 2026 vara tillåtet att bedriva verksamheten utan tillstånd. Därefter måste verksamhetsutövaren ha lämnats in en ansökan om tillstånd före den 1 november 2026 för att få lov att fortsätta bedriva verksamheten utan tillstånd. Verksamheten får då bedrivas fram till dess att tillståndsfrågan är slutligt avgjord. Tillstånd som meddelas med anledning av en sådan ansökan bör gälla från och med den 1 januari 2026.

Förslaget anges medföra att Naturvårdsverket kommer att behöva utfärda nya tillstånd för berörda verksamhetsutövare. Statens energimyndighet kommer att behöva se till att verksamhetsutövarna har konton i EU:s unionsregister. Informationsinsatser kommer att krävas hos båda myndigheterna för att upplysa berörda verksamhetsutövare om effekter av förslaget på tillstånd och konton.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som har gjorts beträffande tidpunkt för ikraftträdande och behovet av informationsinsatser. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

## Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

Förslaget anges vara av begränsad omfattning och stämmer i hög grad överens med den reglering som gäller för berörda verksamhetsutövare till och med 2025. Det anges därför inte finnas skäl att planera för en särskild utvärdering av förslaget i dagsläget.

Regelrådet gör följande bedömning. För att en konsekvensutredning ska vara fullständig behövs det information om hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas. Det är inte tydligt för Regelrådet av vilka skäl förslagets omfattning eller likhet med befintliga regler skulle vara ett skäl att avstå från utvärdering. Detta hade i vart fall behövt förklaras för att beskrivningen skulle anses vara tillfyllest.

Regelrådet finner redovisningen av hur och när konsekvenserna kan utvärderas bristfällig.

## Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Det anges i avsnitt 8.5 att en opt-in av ytterligare utsläpp är frivilligt för medlemsstaterna och går alltså utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Det finns också beskrivningar av hur förslaget förhåller sig till EU-rätten i andra delar av promemorian.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns tillräcklig information om hur förslaget överensstämmer med EU-rätten och dess relation till minimikraven.

Regelrådet finner redovisningen av överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven godtagbar.

## Övrigt som Regelrådet vill framföra

Inget övrigt finns att framföra i ärendet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 19 maj 2026

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

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Anna-Lena Bohm  
Ordförande



Per Högström  
Föredragande