



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

SKRIVELSE  
2023-11-13

Ärendenummer:  
NV-02726-23

# Förslag på författningsändringar för att införa ett utsläppshandelssystem för utsläpp från vägtransporter och byggnader samt vissa andra utsläpp (ETS 2)

Redovisning av ett regeringsuppdrag (regeringsbeslut  
KN2023/02717)

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>5</b>
<b>1. FÖRFATTNINGSFÖRSLAG</b>	<b>8</b>
1.1 Förslag till lag om ändring av lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser	8
1.2 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser	14
<b>2. UPPDRAG OCH GENOMFÖRANDE</b>	<b>21</b>
2.1 Uppdraget	21
2.2 Syfte och avgränsningar	22
2.3 Organisation och genomförande	22
<b>3. BAKGRUND OM KRAV OCH OMFATTNING I EU:S NYA UTSLÄPPSHANDELSSYSTEM ETS 2</b>	<b>24</b>
3.1 Målsättningar och ramar för ETS 2	24
3.2 Verksamhet och utsläpp som ska omfattas av ETS 2	25
3.3 Möjlighet att inkludera fler sektorer	26
3.4 Krav ställs på aktörer som är skyldiga att betala punktskatt på bränsle	27
3.4.1 Reglerade enheter som identifieras genom lagen om skatt på energi	27
3.4.2 Skattskyldighet inträder när bränsle frisläpps för konsumtion	28
3.4.3 Bränslen som omfattas	28
3.5 Krav på tillstånd för att släppa ut växthusgaser	28
3.6 Övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp	29
3.7 Överlämning av utsläppsrätter	31
3.7.1 Undvikande av dubbelräkning av utsläpp och ekonomisk ersättning	31
3.7.2 Rapportering av överförda kostnader	32
<b>4. PROBLEMANALYS OCH ALTERNATIVA LÖSNINGAR</b>	<b>33</b>
4.1 Plats för nya bestämmelser om ETS 2	33
4.2 Alternativa lösningar för att bestämma vad reglerad enhet är	34
4.2.1 Uttolkning av vad begreppet reglerad enhet avser	34
4.2.2 Slut användare av bränslen ska inte vara reglerad enhet	35
4.2.3 Möjlighet för medlemsstaten att utse andra aktörer till reglerad enhet enligt artikel 3 ae punkt iv)	36
4.2.4 Innebörden av begreppet frisläppa bränsle för konsumtion	37
4.3 Identifiering av sektorer som ska omfattas enligt bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet	40
4.3.1 Uttolkning av vilka sektorer som ska ingå enligt bilaga III	40
4.3.2 Möjliga definitioner av fordonstyper	43
4.3.3 Undantag för bränslen till militär verksamhet	44
4.3.4 De sektorer som omfattas kan beskrivas med olika detaljnivå	45
4.3.5 Vilka utsläpp omfattas i Sverige?	51
4.4 Övervakning och rapportering av utsläpp	52

4.4.1	Övervaknings- och rapporteringsförordningen ger begränsade valmöjligheter	52
4.4.2	Identifierade hinder och möjligheter för samordning med andra rapporteringskrav i Sverige	53
4.4.3	Ett kommande digitalt rapporteringssystem	55
<b>4.5</b>	<b>Möjliga kompensationsbehov och -förfaranden</b>	<b>56</b>
4.5.1	Undvikande av dubbelräkning och ekonomisk ersättning	56
4.5.2	Möjlighet att kompensera sjukhus	56
<b>4.6</b>	<b>Handlingsalternativen för opt-in</b>	<b>57</b>
4.6.1	Tre scenarier för opt-in	58
4.6.2	Möjliga konsekvenser i scenarier för opt-in	59
<b>4.7</b>	<b>Möjlighet för medlemsstater med koldioxidskatt att delvis stå utanför ETS 2</b>	<b>61</b>
<b>5.</b>	<b>NATURVÅRDSVERKET'S FÖRSLAG OCH BEDÖMNINGAR</b>	<b>64</b>
<b>5.1</b>	<b>Förslag om nya bestämmelser om ETS 2 i befintliga bestämmelser om ETS 1</b>	<b>64</b>
<b>5.2</b>	<b>Förslag om ordförklaringar i utsläppshandelslagen</b>	<b>65</b>
<b>5.3</b>	<b>Förslag om bemyndigande i lag samt bestämmelser om tillstånd för att släppa ut växthusgaser</b>	<b>67</b>
<b>5.4</b>	<b>Bedömning av och förslag om övervakning och rapportering</b>	<b>68</b>
5.4.1	Bedömning av möjligheter att samordna övervakning och rapportering med andra regelverk i Sverige	68
5.4.2	Förslag om bemyndigande i lag samt bestämmelser om övervakning, rapportering, verifiering och ackreditering	70
<b>5.5</b>	<b>Förslag om skyldighet att överlämna utsläppsrätter</b>	<b>72</b>
<b>5.6</b>	<b>Förslag om tillsynsmyndighetens rätt att få tillträde och om straff</b>	<b>72</b>
<b>5.7</b>	<b>Förslag om att peka ut i förordning vilka sektorer som ska omfattas</b>	<b>73</b>
<b>5.8</b>	<b>Förslag om undantag från de sektorer som ska omfattas</b>	<b>75</b>
5.8.1	Förslag om undantag från de sektorer som ska omfattas	75
5.8.2	Förslag om att militär verksamhet inte ska omfattas av ETS 2	77
<b>5.9</b>	<b>Bedömning av kompensationsförfarande</b>	<b>78</b>
<b>5.10</b>	<b>Förslag om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser</b>	<b>79</b>
<b>5.11</b>	<b>Bedömning av behov av nya och uppdaterade vägledningar och informationsinsatser</b>	<b>80</b>
<b>5.12</b>	<b>Bedömning av behov av fortsatt arbete med genomförande av ETS 2 och eventuella ytterligare författningsändringar</b>	<b>81</b>
<b>6.</b>	<b>KONSEKVENSER</b>	<b>83</b>
<b>6.1</b>	<b>Vilka berörs av regleringen</b>	<b>83</b>
<b>6.2</b>	<b>Konsekvenser för företagen</b>	<b>84</b>
6.2.1	Direkt berörda företag – verksamheter som blir rapporteringsskyldiga	84
6.2.2	Indirekt berörda företag – användare av bränslen inom vissa sektorer	88
6.2.3	Påverkan på konkurrensförhållanden	88
<b>6.3</b>	<b>Konsekvenser för offentlig sektor</b>	<b>90</b>
<b>6.4</b>	<b>Miljömässiga konsekvenser</b>	<b>91</b>

<b>6.5</b>	<b>Sociala konsekvenser</b>	<b>92</b>
<b>6.6</b>	<b>Bedömning av överensstämmelse med EU-rätt</b>	<b>92</b>
<b>6.7</b>	<b>Samlad bedömning av konsekvenser</b>	<b>92</b>
<b>7.</b>	<b>KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>95</b>
	<b>BILAGA: ÄNDRINGAR AV ÖVERVAKNINGS- OCH RAPPORTERINGSFÖRORDNING</b>	<b>97</b>

# Sammanfattning

Den 14 juli 2021 presenterade EU-kommissionen förslag på revideringar av EU:s utsläppshandelssystem, EU ETS, som en del av lagstiftningspaketet för att nå EU:s skärpta klimatmål till 2030, det så kallade Fit for 55-paketet. Revideringar av utsläppshandelsdirektivet har antagits genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959 av den 10 maj 2023 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och beslut (EU) 2015/1884 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandel. I ändringsdirektivet ingår bland annat att ett nytt utsläppshandelssystem etableras för byggnads- och vägtransportsektorerna samt mindre industrier.

Regeringen uppdrog den 23 mars 2023 åt Naturvårdsverket att föreslå och analysera nödvändiga författningsändringar för att genomföra ändringarna i utsläppshandelsdirektivet som avser ett utsläppshandelssystem för utsläpp från vägtransporter och byggnader samt vissa andra utsläpp ("ETS 2"). I uppdraget ingick att föreslå de författningsändringar som behöver träda i kraft den 30 juni 2024 och att genomföra en konsekvensanalys av förslagen.

Uppdraget skulle redovisas senast den 18 december 2023, med en delredovisning med de lagändringar som behöver träda i kraft den 30 juni 2024 senast den 17 november 2023. Naturvårdsverket har valt att slutredovisa hela uppdraget i denna skrivelse.

Utsläppshandelsdirektivet är i huvudsak genomfört i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser och förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser. Naturvårdsverkets förslag innehåller de ändringar i lagen respektive förordningen som vi har bedömt vara nödvändiga för att kunna genomföra ändringarna i utsläppshandelsdirektivet som avser ETS 2.

Naturvårdsverkets förslag på lagändringar innehåller:

- en ordförklaring för begreppet bränsleverksamhet, som betecknar den slags verksamhet som föranleder skyldigheter inom ETS 2,
- en utvidgning av begreppet verksamhetsutövare så att det även gäller för att beteckna den fysiska eller juridiska person som ska ha skyldigheter inom ETS 2, det vill säga bedriver en bränsleverksamhet, samt definierar vem detta ska vara,
- bemyndiganden till regeringen om att meddela föreskrifter i fråga om den som bedriver bränsleverksamhet, och
- tillägg för att även den som bedriver bränsleverksamhet ska omfattas av krav på att överlämna utsläppsrätter, att tillsynsmyndigheter ska få tillträde till verksamhetsutövarna samt för att den som bedriver bränsleverksamhet ska omfattas av straffbestämmelser.

Naturvårdsverkets förslag på ändringar i förordningen innehåller:

- kompletterande hänvisningar till bemyndiganden i lag,
- ett nytt kapitel om utsläpp från bränsleverksamheter och vilka krav som ska gälla i fråga om tillstånd till utsläpp av växthusgaser, övervakning och rapportering, krav på utsläppsrätter samt att Naturvårdsverket ska bli tillståndsmyndighet för ETS 2,
- tillägg om när den som bedriver bränsleverksamhet ska överlämna utsläppsrätter, samt
- en ny bilaga med beskrivning av vilka ändamål, det vill säga användningar av bränslen för förbränning inom vissa sektorer, som innebär att den som tillgängliggör bränslen för sådana användningar utgör bränsleverksamhet och således ska omfattas av utsläppshandelssystemet.

Ändringarna i lag och förordning föreslås träda i kraft den 30 juni 2024, dock med övergångsbestämmelser vad gäller rapportering och överlämning av utsläppsrätter.

Naturvårdsverket bedömer att genomförandet av ETS 2 i Sverige, genom de föreslagna ändringarna i lag och förordning, kommer att innebära konsekvenser i form av nya och utökade administrativa bördor i första hand för företag som tillgängliggör bränslen för konsumtion. Sådana företag blir direkt berörda av nya krav på att årligen verifiera och rapportera utsläpp samt överlämna utsläppsrätter, vilket för en del företag även kan kräva nya system och arbetssätt samt utökade personresurser. Företag som levererar energigaser (biogas, fordonsgas, gasol och naturgas) samt företag inom bränsle- och drivmedelsbranschen är sådana som kommer att bli direkt berörda. Vidare bedömer vi att kostnaden för utsläppsrätter i praktiken kommer att överföras på de sektorer som är slutanvändare av de bränslen som omfattas av systemet. Det vill säga att systemet indirekt kommer innebära kostnadmässiga konsekvenser för företag, hushåll och andra användare av bränslen inom de sektorer som ska omfattas enligt den föreslagna nya bilagan till förordningen. Kostnaden för utsläppsrätter i ETS 2 kommer till stor del hamna på användare av bränslen för vägtransporter. Enligt förslaget kommer Naturvårdsverket, i egenskap av tillståndsmyndighet, få nya ansvar och arbetsuppgifter vilket vi bedömer innebär behov av utökade resurser.

Vi bedömer att omfattningen av vilka sektorer som ska ingå i utsläppshandelssystemet i Sverige har stor betydelse för både företagens och myndigheternas administration av systemet. Naturvårdsverket anser att det finns starka skäl för en opt-in av ytterligare bränsleanvändning utöver den som obligatoriskt ingår för att förenkla övervakning och rapportering av utsläppen. Detta gäller till exempel bränslen som används inom jord- och skogsbrukssektorerna som inte omfattas av våra författningsförslag och som därför kommer att kräva särskild hantering för att kunna särskiljas i övervakning och rapportering samt för att eventuellt ge kompensation i efterhand till vissa aktörer. Att inkludera fler sektorer i systemet skulle även bidra till minskade utsläpp.

Naturvårdsverket kan i nuläget inte bedöma fullt ut på vilket sätt eller i vilken utsträckning företag inom de berörda sektorerna kommer att påverkas, eftersom det ännu inte är bestämt eller tydliggjort på EU-nivå hur systemet ska fungera i alla delar. Det beror främst på förtydliganden som ännu inte har kommit i form av:

- EU-kommissionens genomförandeakter med närmare regler för att undvika dubbelräkning av utsläpp och för att undvika att utsläppsrätter överlämnas för utsläpp som inte omfattas av ETS 2 samt för att tillhandahålla ekonomisk ersättning till slutkonsumenter av bränslen där sådan dubbelräkning eller sådan överlämnande av utsläppsrätter inte kan undvikas.
- Verifieringsförordningen som kommissionen planerar ska kunna träda i kraft under våren 2024.

Med hänsyn till bland annat ovanstående bedömer vi att det kommer behövas fortsatta analyser och bedömningar av på vilket sätt som implementeringen bör ske i Sverige. Det kan även tillkomma behov att ta fram föreskrifter eller förslag på ytterligare författningsändringar.

# 1. Författningsförslag

Naturvårdsverket har följande förslag till författningstext. Förslaget till ändringar i lag (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser (“utsläppshandelslagen”) utgår från lydelse av lagen enligt proposition 2022/23:144 Nya verksamheter i utsläppshandelssystemet som lämnades in till riksdagen den 11 september 2023. Förslaget till ändringar i förordning (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser (“utsläppshandelsförordningen”) utgår från Naturvårdsverkets förslag på förordningsändringar för att genomföra ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS<sup>1</sup> som regeringen har remitterat den 31 juli 2023<sup>2</sup>. Detta innebär att den lydelse som står i vänstra kolumnen i författningsförslagen är sedan tidigare föreslagna ändrade lydelse och alltså inte den nu gällande lydelsen. Vi har valt att presentera författningsförslagen på detta sätt eftersom våra författningsförslag i denna redovisning är avsedda att bygga vidare på de förslag som Naturvårdsverket har lämnat till regeringen tidigare under 2023.

## 1.1 Förslag till lag om ändring av lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser

Häri genom föreskrivs<sup>3</sup> i fråga om lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser

*dels att 2, 5, 6, 7, 16, 31 och 33 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny 4 b § och nya rubriker av följande lydelse.*

*Lydelse enligt prop. 2022/23:144*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

I denna lag avses med

*utsläpp av växthusgaser:*

1. frigörande av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten från en

*utsläpp av växthusgaser:*

1. frigörande av koldioxid, dikväveoxid eller perfluorkolväten från en

<sup>1</sup> Naturvårdsverket (2023). Förslag på förordningsändringar för att genomföra ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS. Ärendenummer NV-00646-23.

<sup>2</sup> Klimat- och näringslivsdepartementet (2023). Remiss av promemorian Förslag på förordningsändringar för att genomföra ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS. Diarienummer KN2023/03655.

<sup>3</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959.



eller flera källor belägna inom en anläggning,

2. frigörande av koldioxid från ett luftfartyg i en flygverksamhet, *eller*

3. frigörande av koldioxid, metan eller dikväveoxid från ett fartyg i en sjötransportverksamhet.

*ton koldioxidekvivalenter:* ett ton koldioxid eller den mängd dikväveoxid, metan, eller perfluorkolväten som medför en lika stor klimatpåverkan som utsläpp av ett ton koldioxid,

*utsläppsrätt:* en rätt att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter under en fastställd period i enlighet med denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,

*reduktionsenhet:* ett instrument som får användas för att kompensera utsläpp av växthusgaser från flygverksamhet i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag, och

*icke-koldioxideffekter:* klimatpåverkan från utsläpp av kväveoxider, sotpartiklar eller oxiderade svavel-föreningar som uppstår genom förbränning av bränsle i ett luftfartyg, och klimatpåverkan av vattenånga, inklusive kondensstrimmor som uppstår från sådan förbränning.

eller flera källor belägna inom en anläggning,

2. frigörande av koldioxid från ett luftfartyg i en flygverksamhet,

3. frigörande av koldioxid, metan eller dikväveoxid från ett fartyg i en sjötransportverksamhet, *eller*

4. *tillgängliggörande av bränsleprodukter för konsumtion från en bränsleverksamhet. Utsläppet motsvarar den mängd koldioxid som frigörs vid förbränning av samma mängd bränsle som har tillgängliggjorts för konsumtion.*

*ton koldioxidekvivalenter:* ett ton koldioxid eller den mängd dikväveoxid, metan, eller perfluorkolväten som medför en lika stor klimatpåverkan som utsläpp av ett ton koldioxid,

*utsläppsrätt:* en rätt att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter under en fastställd period i enlighet med denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,

*reduktionsenhet:* ett instrument som får användas för att kompensera utsläpp av växthusgaser från flygverksamhet i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag, och

*icke-koldioxideffekter:* klimatpåverkan från utsläpp av kväveoxider, sotpartiklar eller oxiderade svavel-föreningar som uppstår genom förbränning av bränsle i ett luftfartyg, och klimatpåverkan av vattenånga, inklusive kondensstrimmor som uppstår från sådan förbränning.

*Bränsleprodukter: energiprodukter som anges i 1 kap. 3 § och produkter som avses i 2 kap. 4 § lagen (1994:1776) om skatt på energi.*

*tillgängliggöra för konsumtion: att skattskyldighet inträder enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, undantaget skattskyldighet som inträder för registrerade mottagare och distansförsäljare enligt 5 kap. 8–12 §§ samma lag.*

#### **4 b §**

*Med bränsleverksamhet avses i denna lag en verksamhet där bränsleprodukter tillgängliggörs för konsumtion för förbränning inom de sektorer som regeringen föreskrivit med stöd av 7 § i denna lag.*

#### **5 §**

Med verksamhetsutövare avses i denna lag varje fysisk eller juridisk person som

1. i fråga om en anläggning eller en flygverksamhet

a) driver verksamheten eller innehar anläggningen eller på annat sätt har rätt att fatta avgörande ekonomiska beslut om verksamhetens eller anläggningens tekniska drift, eller

b) äger ett luftfartyg som ingår i flygverksamheten, om den som driver flygverksamheten inte kan identifieras,

2. i fråga om en sjötransportverksamhet

a) äger ett fartyg som ingår i sjötransportverksamheten, eller  
b) har tagit över fartygsägarens ansvar för fartygets drift och har gått med på att överta de skyldigheter som följer av bestämmelserna i bilaga I i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 336/2006 av den 15 februari 2006 om genomförande av Internationella säkerhetsorganisationskoden i gemenskapen och upphävande av rådets förordning (EG) nr 3051/95.

2. i fråga om en sjötransportverksamhet

a) äger ett fartyg som ingår i sjötransportverksamheten, eller  
b) har tagit över fartygsägarens ansvar för fartygets drift och har gått med på att överta de skyldigheter som följer av bestämmelserna i bilaga I i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 336/2006 av den 15 februari 2006 om genomförande av Internationella säkerhetsorganisationskoden i gemenskapen och upphävande av rådets förordning (EG) nr 3051/95,

3. i fråga om en bränsleverksamhet är skattskyldig enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi för bränsleprodukter som tillgängliggörs

*för konsumtion i en  
bränsleverksamhet.*

## 6 §

I denna lag avses med

utsläppsrapport: en sådan skriftlig rapport som avses i

1. artikel 68 i 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 (övervaknings- och rapporteringsförordningen), eller
2. artiklarna 11 och 11 a i EU:s MRV-förordning,

övervakningsplan: en sådan skriftlig redogörelse som avses i

1. artikel 12 i övervaknings- och rapporteringsförordningen, eller
2. artikel 6 i EU:s MRV-förordning, och

rapport om verksamhetsnivå: en sådan skriftlig rapport som avses i artikel 3 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1842 av den 31 oktober 2019 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG vad gäller ytterligare åtgärder i samband med justeringar av gratis tilldelning av utsläppsrätter på grund av förändringar av verksamhetsnivå.

utsläppsrapport: en sådan skriftlig rapport som avses i

1. artikel 68 och 75p i 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 (övervaknings- och rapporteringsförordningen), eller
2. artiklarna 11 och 11 a i EU:s MRV-förordning,

övervakningsplan: en sådan skriftlig redogörelse som avses i

1. artikel 12 i övervaknings- och rapporteringsförordningen, eller
2. artikel 6 i EU:s MRV-förordning, och

rapport om verksamhetsnivå: en sådan skriftlig rapport som avses i artikel 3 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1842 av den 31 oktober 2019 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG vad gäller ytterligare åtgärder i samband med justeringar av gratis tilldelning av utsläppsrätter på grund av förändringar av verksamhetsnivå.

## 7 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att det för en anläggning ska krävas

Regeringen får meddela föreskrifter om att det för en anläggning ska krävas

tillstånd till utsläpp av växthusgaser och vad en ansökan om tillstånd ska innehålla.

tillstånd till utsläpp av växthusgaser och vad en ansökan om tillstånd ska innehålla.

*Regeringen får meddela föreskrifter om att det för en verksamhet som tillgängliggör bränsle för konsumtion ska krävas tillstånd till utsläpp av växthusgaser och vad en ansökan om tillstånd ska innehålla.*

Regeringen får meddela föreskrifter om att en verksamhetsutövare vars verksamhet inte längre omfattas av tillståndsplikt ska kunna behålla tillståndet.

### 16 §

Verksamhetsutövaren ska överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från en verksamhet som är

1. en anläggning för vilken det krävs tillstånd till utsläpp av växthusgaser eller för vilken verksamhetsutövaren fått behålla tillståndet,

2. en sådan flygverksamhet som avses i 4 § 1 och som ska omfattas av en övervakningsplan, eller

3. en sjötransportverksamhet.

1. en anläggning *eller en bränsleverksamhet* för vilken det krävs tillstånd till utsläpp av växthusgaser eller för vilken verksamhetsutövaren fått behålla tillståndet,

### 31 §

Tillsynsmyndigheten har, om det behövs för tillsynen, rätt att få tillträde till

1. anläggningar,  
2. luftfartyg som ingår i en flygverksamhet,  
3. fartyg som används i en sjötransportverksamhet, *och*  
4. områden som hör till sådana anläggningar, luftfartyg *eller* fartyg, dock inte bostäder.

1. anläggningar,  
2. luftfartyg som ingår i en flygverksamhet,  
3. fartyg som används i en sjötransportverksamhet,  
4. *bränsleverksamheter, och*  
5. områden som hör till sådana anläggningar, luftfartyg, fartyg *eller bränsleverksamheter*, dock inte bostäder.

Polismyndigheten ska ge tillsynsmyndigheten den hjälp som behövs för tillträdet.

Hjälp får begäras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver användas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

### 33 §

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet utan tillstånd driver en verksamhet som medför utsläpp av växthusgaser från en anläggning och därmed bryter mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 7 § första stycket, ska dömas för otillåtet utsläpp av växthusgaser till böter eller fängelse i högst två år.  
(...)

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet utan tillstånd driver en verksamhet som medför utsläpp av växthusgaser från en anläggning *eller en bränsleverksamhet* och därmed bryter mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 7 § första stycket, ska dömas för otillåtet utsläpp av växthusgaser till böter eller fängelse i högst två år.

För otillåtet utsläpp av växthusgaser döms även den verksamhetsutövare för en flygverksamhet eller en sjötransportverksamhet som med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgör ett krav på en övervakningsplan enligt

1. föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 11 §, eller
2. artikel 6 i EU:s MRV-förordning.

---

Denna lag träder i kraft den 30 juni 2024.

## 1.2 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser

Härigenom föreskrivs<sup>4</sup> i fråga om förordning (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser

*dels* att 1 kap. 1 §, 6 kap. 2 och 3 §§, 9 kap. 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att ett nytt kapitel, kap. 3 a, ska införas och ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas 12 nya paragrafer i det nya kap. 3 a, av följande lydelse,

*dels* att en ny bilaga, bilaga II, ska införas och ha följande lydelse.

*Lydelse enligt tidigare  
ändringsförslag<sup>5</sup>*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap. 1 §

Förordningen är meddelad med stöd av

– 7 § lagen om vissa utsläpp av växthusgaser i fråga om 3 kap. 1–7 §§,

(...)

– 12 § lagen om vissa utsläpp av växthusgaser i fråga om 3 kap. 8 och 10 §§ och 4 kap. 6 §,

– 13 § lagen om vissa utsläpp av växthusgaser i fråga om 3 kap. 14 § och 4 kap. 1, 2, 7 och 8 §§,

(...)

– 25 § lagen om vissa utsläpp av växthusgaser i fråga om 3 kap. 13 §, 4 kap. 4, 5, 9 och 10 §§ och 5 kap. 5–7 §§,

– 7 § lagen om vissa utsläpp av växthusgaser i fråga om 3 kap. 1–7 §§, och 3 a kap. 1–4 §§,

– 12 § lagen om vissa utsläpp av växthusgaser i fråga om 3 kap. 8 och 10 §§ och 4 kap. 6 §, och 3 a kap. 5 och 7 §§.

– 13 § lagen om vissa utsläpp av växthusgaser i fråga om 3 kap. 14 § och 4 kap. 1, 2, 7 och 8 §§, och 3 a kap. 11 §,

– 25 § lagen om vissa utsläpp av växthusgaser i fråga om 3 kap. 13 §, 4 kap. 4, 5, 9 och 10 §§ och 5 kap. 5–7 §§, och 3 a kap. 10 §

<sup>4</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, i lydelsen enligt i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/958 och Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959.

<sup>5</sup> Naturvårdsverket (2023). Förslag på förordningsändringar för att genomföra ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS. Ärendenummer NV-00646-23.

### **1 kap. 2 §**

Bestämmelserna i denna förordning avser

- förordningens innehåll och ordförklaringar (1 kap.),
- myndigheter (2 kap.),
- utsläpp från anläggningar (3 kap.),
- (...)

- förordningens innehåll och ordförklaringar (1 kap.),
- myndigheter (2 kap.),
- utsläpp från anläggningar (3 kap.),
- utsläpp från bränsleverksamhet (3 a kap.),

### **3 a kap. Utsläpp från bränsleverksamheter**

#### ***Tillståndsplikt***

#### **3 a kap. 1 §**

*Det är från och med den 1 januari 2025 förbjudet att utan tillstånd driva en bränsleverksamhet som anges i bilaga 2.*

#### **3 a kap. 1 a §**

*Bestämmelserna i denna förordning omfattar inte tillgängliggörande för konsumtion av bränsleprodukter som*

- 1. används i verksamheten vid en anläggning som omfattas av bilaga 1 till denna förordning eller av bilaga 1 till utsläppshandelsdirektivet, förutom vid*
  - a) förbränning i samband med sådan transport av växthusgaser som anges i verksamhetsbeskrivning 27 i bilaga 1 till denna förordning eller på rad 27 i bilaga 1 till utsläppshandelsdirektivet, eller*
  - b) förbränning i anläggningar som medlemsstater har undantagit med stöd av artikel 27 a i utsläppshandelsdirektivet,*
- 2. har en emissionsfaktor som är noll, eller*
- 3. utgör farligt eller kommunalt avfall.*

### **3 a kap. 2 §**

*En verksamhetsutövare som vill ansöka om tillstånd till utsläpp av växthusgaser ska göra detta hos Naturvårdsverket.*

*Ansökan ska innehålla*

- 1. uppgifter om*
  - a) verksamhetsutövaren,*
  - b) vilka typer av bränsleprodukter som verksamhetsutövaren tillgängliggör för konsumtion i enlighet med bilaga 2 samt hur dessa bränsleprodukter tillgängliggörs för konsumtion, och*
  - c) slutanvändning eller slutanvändningar av de bränsleprodukter som tillgängliggörs för konsumtion i enlighet med bilaga 2,*
- 2. en övervakningsplan,*
- 3. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som avses i 1–2, och*
- 4. uppgift om vem som svarar för kontakten med myndigheterna.*

### **Förutsättningar för tillstånd**

### **3 a kap. 3 §**

*Tillstånd ska ges om verksamhetsutövaren bedöms på ett tillförlitligt sätt kunna övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser från bränsleverksamheten. Naturvårdsverket får besluta att ett tillstånd får tas i anspråk även om tillståndsbeslutet inte har fått laga kraft, om det finns skäl till det.*

### **Obligatoriska tillståndsvillkor**

### **3 a kap. 4 §**

*Ett tillstånd till utsläpp av växthusgaser ska förenas med villkor om att*

- 1. verksamhetsutövaren ska övervaka och rapportera utsläppen i enlighet med en övervakningsplan, och*



*2. utsläppsrätter ska överlämnas i  
enlighet med 9 kap.*

### **Ändring av en bränsleverksamhet**

#### **3 a kap. 5 §**

*Verksamhetsutövaren för en  
bränsleverksamhet ska snarast möjligt  
till Naturvårdsverket anmäla om det  
planeras en ändring av  
bränsleverksamheten eller de  
bränsleprodukter som verksamheten  
tillgängliggör för konsumtion, om  
ändringen i mer än ringa omfattning kan  
påverka utsläppen av de växthusgaser  
som tillståndet avser.*

#### **3 a kap. 6 §**

*Naturvårdsverket ska pröva om en  
sådan ändring som avses i 5 § gör det  
nödvändigt att ge verksamheten ändrade  
eller nya villkor om övervakning och  
rapportering. Om sådana villkor behövs  
kan myndigheten ge ett nytt tillstånd.*

### **Övertagen drift av en bränsleverksamhet**

#### **3 a kap. 7 §**

*Om en ny verksamhetsutövare tar över  
hela eller delar av en  
bränsleverksamhet, ska den  
verksamhetsutövaren snarast möjligt  
anmäla detta till Naturvårdsverket.*

#### **3 a kap. 8 §**

*Naturvårdsverket ska ge ett nytt tillstånd  
om en ny verksamhetsutövare anmäls.*

### **Information till Statens energimyndighet**

#### **3 a kap. 9 §**

*Naturvårdsverket ska informera Statens  
energimyndighet om beslut som gäller*

1. ett nytt tillstånd,
2. ett återkallat tillstånd, eller
3. ett tillstånd till ny verksamhetsutövare.

### **Övervakning och rapportering**

#### **3 a kap. 10 §**

Verksamhetsutövaren ska övervaka och rapportera utsläppen i enlighet med övervaknings- och rapporteringsförfordningen. Den genomsnittliga kostnaden för utsläpp som förs över på konsument ska rapporteras.

Övervakning av utsläpp ska genomföras från och med den 1 januari 2025. Rapporteringen ska 2025 även avse utsläpp som skett kalenderåret 2024.

#### **Krav på utsläppsrätter**

#### **3 a kap. 11 §**

Verksamhetsutövaren ska se till att utsläpp av växthusgaser från och med 2027 som sker i enlighet med ett tillstånd täcks av utsläppsrätter senast vid den redovisningspunkt som avses i 9 kap. 5 §.

Överlämnande av utsläppsrätter ska ske år 2028 första gången. Om villkoren för att skjuta upp införandet enligt artikel 30k i utsläppshandelsdirektivet är uppfyllda ska skyldigheten att täcka utsläpp med utsläppsrätter inte gälla för utsläpp under året 2027.

### 6 kap. 2 §

En ansökan om tillstånd enligt 5 kap. 5 § ska lämnas till Naturvårdsverket elektroniskt genom den tekniska lösning som avses i 1 §.

En ansökan om tillstånd enligt 5 kap. 5 § *eller 3 a kap. 2 §* ska lämnas till Naturvårdsverket elektroniskt genom den tekniska lösning som avses i 1 §.

Naturvårdsverket får, om det finns särskilda skäl, i det enskilda fallet besluta att en ansökan om tillstånd får lämnas till verket på annat sätt.

Naturvårdsverket får, om det finns särskilda skäl, i det enskilda fallet besluta att en ansökan om tillstånd får lämnas till verket på annat sätt.

### 6 kap. 3 §

(...) 4. rapporter om förbättringar av övervakningsmetoden enligt artikel 69 i övervaknings- och rapporteringsförordningen, och (...)

(...) 4. rapporter om förbättringar av övervakningsmetoden enligt artikel 69 *och 75q* i övervaknings- och rapporteringsförordningen, och (...)

### 9 kap. 2 §

Om Naturvårdsverket har fastställt utsläpp enligt artikel 70 i övervaknings- och rapporteringsförordningen ska det som Naturvårdsverket bestämt anses vara de sammanlagda utsläppen som avses i 16 § lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser.

Om Naturvårdsverket har fastställt utsläpp enligt artikel 70, *eller beträffande en bränsleverksamhet enligt artikel 75r*, i övervaknings- och rapporteringsförordningen ska det som Naturvårdsverket bestämt anses vara de sammanlagda utsläppen som avses i 16 § lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser.

### 9 kap. 5 §

Utsläppsrätterna ska överlämnas senast den 30 september även om den dagen infaller på en söndag och avse utsläppen under det närmast föregående kalenderåret.

Utsläppsrätterna ska överlämnas senast den 30 september även om den dagen infaller på en söndag och avse utsläppen under det närmast föregående kalenderåret. *I fråga om bränsleverksamheter ska utsläppsrätterna överlämnas senast den 31 maj även om den dagen infaller på en söndag och avse utsläppen under det närmast föregående kalenderåret.*

---

## **Bilaga 2**

*Denna bilaga innehåller beskrivningar av de sektorer för vilka tillståndsplikt gäller enligt 3 a kap. 1 § i denna förordning.*

### **Beskrivningar av byggnads- och vägtransportsektorerna**

**Beskrivning 1, kraftvärmeproduktion och värmeverk.** *I sektorn ingår kraftvärmeproduktion och värmeverk i den utsträckning de producerar värme för kommersiella och offentliga lokaler eller bostäder, antingen direkt eller via fjärrvärmenät.*

**Beskrivning 2, vägtransporter.** *I sektorn ingår vägtransporter med personbilar, A-traktorer, lätta lastbilar, tunga lastbilar, bussar, mopeder eller motorcyklar. I sektorn ingår inte vägtransporter med jordbruksfordon på belagda vägar eller transporter för militära ändamål.*

**Beskrivning 3, kommersiella eller offentliga lokaler.** *I sektorn ingår kommersiella eller offentliga lokaler samt användning av terrängmotorfordon och övriga arbetsmaskiner inom kommersiella eller offentliga verksamheter. I sektorn ingår inte Försvarmaktens lokaler eller användning av terrängmotorfordon och övriga arbetsmaskiner inom Försvarmaktens verksamhet.*

**Beskrivning 4, bostäder.** *I sektorn ingår bostäder samt användning av terrängmotorfordon och övriga arbetsmaskiner inom hushåll.*

### **Beskrivningar av ytterligare sektorer**

**Beskrivning 1, energiindustrin.** *I sektorn ingår kraftvärmeproduktion och värmeverk, i den utsträckning som inte omfattas av beskrivning 1 ovan, elproduktion, petroleumraffinering, tillverkning av koks och andra energiindustrier.*

**Beskrivning 2, tillverknings- och byggindustrin.** *I sektorn ingår järn- och stålindustri, cement-, kalk- och gipstillverkning, glastillverkning, övrig icke-metallisk mineralindustri, kemiindustri, bygg- och anläggningsindustri, gruvindustri, gummi- och plastvaruindustri, textil- och lädervaruindustri, trävaruindustri, verkstadsindustri, massa- och pappersindustri samt tryckerier, metallindustri, livsmedelsindustri och tobaksindustri. I sektorn ingår även användning av terrängmotorfordon och övriga arbetsmaskiner inom dessa industrier.*

## 2. Uppdrag och genomförande

### 2.1 Uppdraget

Naturvårdsverket fick den 23 mars 2023 uppdraget att föreslå författningsändringar för att införa ett utsläppshandelssystem för utsläpp från vägtransporter och byggnader samt vissa andra utsläpp<sup>6</sup>:

*Regeringen uppdrar åt Naturvårdsverket att föreslå och analysera nödvändiga författningsändringar för att genomföra ett utsläppshandelssystem för utsläpp från vägtransporter och byggnader samt vissa andra utsläpp ("ETS 2") i enlighet med de ändringar som har gjorts i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (utsläppshandelsdirektivet). Ändringarna av utsläppshandelsdirektivet förväntas antas i april 2023.*

*Naturvårdsverket ska:*

- *Föreslå de författningsändringar som behöver träda i kraft den 30 juni 2024 för att uppfylla det reviderade utsläppshandelsdirektivets krav. Förslag på skatteområdet ska inte lämnas.*
- *Genomföra en konsekvensanalys av de föreslagna författningsändringarna. Analysen ska inkludera samhällsekonomiska och budgetära konsekvenser av de föreslagna ändringarna.*

*Naturvårdsverket ska vid behov inhämta underlag från Statens energimyndighet, Skatteverket, Konjunkturinstitutet och Transportstyrelsen. Uppdraget ska redovisas senast den 18 december 2023. En delredovisning med de lagändringar som behöver träda i kraft den 30 juni 2024 ska lämnas senast den 17 november 2023.*

Naturvårdsverket redovisar med denna skrift uppdraget i sin helhet.

---

<sup>6</sup> Klimat- och näringslivsdepartementet (2023). Regeringsbeslut KN2023/02717 den 23 mars 2023. I regeringsbeslutet framgår även "Skälen för regeringens beslut" vilket inte har tagits med i den citerade uppdragstexten i denna redovisning.

## 2.2 Syfte och avgränsningar

Införandet av ETS 2 innebär i korthet att följande ska regleras:

1. Att obligatoriska krav på tillstånd samt övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp gäller från den 1 januari 2025 (gäller oberoende av om medlemsstaten väljer att inledningsvis stå utanför enligt punkt 2.b nedan).
2. Att krav på att överlämna utsläppsrätter introduceras antingen:
  - a. 2027, alternativt 2028 om villkoren i det reviderade utsläppshandelsdirektivet är uppfyllda för att senarelägga införandet, eller
  - b. 2031, om landet har en koldioxidskatt som innebär högre koldioxidpriser än ETS 2 och landet valt att inte delta före 2031.

Därtill kan Sverige och andra medlemsstater välja att inkludera ytterligare sektorer som inte obligatoriskt är med i ETS 2, så kallad opt-in. Efter dialog med Regeringskansliet har Naturvårdsverket valt att avgränsa arbetet till att föreslå de författningsändringar som behöver träda i kraft. Denna redovisning omfattar därför inte förslag om eller hur Sverige bör välja att inkludera ytterligare sektorer som inte obligatoriskt är med i ETS 2 eller det redan befintliga EU ETS (som vi i denna redovisning även kallar "ETS 1" för att skilja på de två systemen för utsläppshandel). Redovisningen innehåller inte heller förslag om Sverige ska skjuta upp kravet att överlämna utsläppsrätter i ETS 2 till 2031, om vi har en koldioxidskatt som innebär högre koldioxidpriser än ETS 2 och Sverige har valt att inte delta före 2031.

Vår analys i avsnitt 4.6 omfattar olika handlingsalternativ kring opt-in, samt analys i avsnitt 4.7 av möjligheten för medlemsstater med koldioxidskatt att delvis stå utanför ETS 2.

## 2.3 Organisation och genomförande

Regeringsuppdraget har genomförts i en projektgrupp med en intern styrgrupp på Naturvårdsverket. I projektgruppen har följande personer ingått: Sara Pettersson, Viktor Löfvenberg, Olle Palmqvist, Anders Wallin (april-juni 2023), Liisa Seim Sehr (juni-aug 2023), Joel Grede (aug-nov 2023), Nathalie Sylvander (sept-nov 2023) och Dag Lestander (projektledare).

Naturvårdsverket har haft dialog (digitala möten 23 augusti och 13 oktober 2023) med Skatteverket för att testa och granska våra preliminära slutsatser och förslag i de delar som refererar till lagen (1994:1776) om skatt på energi ("LSE") och andra bestämmelser kring punktskatter. Naturvårdsverket har haft dialog (digitalt möte den 11 september 2023) med Energimyndigheten i fråga om referenser till och förhållningssätt mellan det nya utsläppshandelsystemet och de regelverk och rapporteringskrav som gäller för drivmedel, och därtill inhämtat skriftliga synpunkter från Energimyndigheten på de delar av skrivelsen som närmast berör myndigheten.

Naturvårdsverket har fört dialog med de närmast berörda branschorganisationerna Energigas Sverige (som samlar aktörer inom biogas, fordonsgas, gasol och naturgas) och Drivkraft Sverige (vars medlemsföretag finns inom bränsle- och drivmedelsbranschen). Digitala dialogmöten hölls den 4 och 6 september 2023 med respektive branschorganisation och ett urval av representanter från deras medlemsföretag. Vid dessa möten närvarade även Energimyndigheten för att delta i samtal om bland annat frågor kring övervakning och rapportering. Naturvårdsverket delgav delar av våra skriftliga arbetsmaterial och preliminära förslag till deltagarna inför dessa möten. De båda branschorganisationerna gav efter mötena skriftliga synpunkter på arbetsmaterialet och viss kompletterande information om vilka som kan bli berörda av förslagen. De båda branschorganisationerna har även lämnat skriftliga synpunkter på Naturvårdsverkets utkast till analys om hur de sektorer som ska omfattas enligt bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet kan identifieras (avsnitt 4.3 i redovisningen).

Vi har under slutfasen av genomförandet haft kontakter med Försvarets materielverk (FMV) och Försvarmakten kring frågor om hur omfattningen av ETS 2 är avgränsad i förhållande till militära verksamheter. Dessa myndigheter har den 30 oktober 2023 fått ta del av utkast på Naturvårdsverkets författningsförslag och bedömningar i relevanta delar.

Naturvårdsverket har haft personliga kontakter (via mejl) med kontaktpersoner på Energistyrelsen i Danmark och Energimyndigheten i Finland, med syfte att undersöka hur de har valt att hantera vissa av de frågeställningar som har framkommit i vår utredning. Vi har även tagit del av Regeringskansliets korrespondens med vissa andra länder i EU om deras angreppssätt och status i arbetet med implementeringen av ETS 2. Vidare har vi haft kontakt via mejl med kommissionen gällande vissa tolkningsfrågor.

Beslut om denna redovisning har fattats av generaldirektören Björn Risinger genom beslut den 13 november 2023 (NV-02726-23).

# 3. Bakgrund om krav och omfattning i EU:s nya utsläppshandelssystem ETS 2

I detta avsnitt beskriver vi bakgrund och utgångspunkter för vår utredning. Vi använder i dessa beskrivningar sådana begrepp och ordförklaringar som förekommer i EU-bestämmelser och svenska översättningar av dessa bestämmelser. De begrepp som beskrivs i avsnitt 3 och analyseras i avsnitt 4 (till exempel begreppen *reglerad enhet* och *frisläppande av bränsle för konsumtion*) härstammar från det reviderade utsläppshandelsdirektivet. Benämningen *reglerad enhet* används även i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/2066 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp (som vi fortsättningsvis kallar för ”övervaknings- och rapporteringsförordningen”) <sup>7</sup>. I vår utredning har vi uttolkat dessa och andra begrepp för att forma författningsförslag med förklaringar i våra bedömningar och förslag. Det vill säga att i våra författningsförslag använder vi delvis andra begrepp för att forma svenska bestämmelser, men att innebörden av de begrepp vi föreslår är avsedda att motsvara de som står i ändringsdirektivet.

## 3.1 Målsättningar och ramar för ETS 2

Den 14 juli 2021 presenterade kommissionen förslag på revideringar av EU ETS som en del av lagstiftningspaketet för att nå EU:s skärpta klimatmål till 2030, det så kallade Fit for 55-paketet. Revideringar av utsläppshandelsdirektivet har antagits genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959 av den 10 maj 2023 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och beslut (EU) 2015/1884 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandel (vi benämner fortsättningsvis detta direktiv som ”det reviderade utsläppshandelsdirektivet” eller ”ändringsdirektivet”). I ändringsdirektivet ingår bland annat att ett nytt utsläppshandelssystem etableras för byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer.

Det nya utsläppshandelssystemet benämns som ETS 2 och är ett separat utsläppshandelssystem med eget utsläppstak och utsläppsrätter och är därmed inte kopplat till det redan befintliga ETS 1. ETS 2 omfattar utsläpp av koldioxid från

---

<sup>7</sup> 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.



förbränning av bränslen inom vägtransport, i hushåll och kommersiella byggnader samt förbränning av bränslen inom energi- och tillverkningsindustrin som inte omfattas av ETS 1. Det finns vissa undantag från beskrivningen ovan (se avsnitt 3.2 och 5.8), bland annat utsläpp från förbränning av farligt eller kommunalt avfall och förbränning av bränslen där emissionsfaktorn är noll.

Utsläppshandelssystemet ska starta 2027 och utsläppstaket minskar årligen i en omfattning som ska resultera i 42 procent lägre utsläpp 2030 jämfört med 2005 för de berörda sektorerna. Om vissa villkor kopplade till exceptionellt höga gas- eller oljepriser uppfylls kan starten av systemet fördröjas till 2028, se artikel 30k i det reviderade utsläppshandelsdirektivet. Redan från 2025 ska dock berörda aktörer inneha ett tillstånd för utsläpp av växthusgaser samt övervaka och rapportera utsläpp.

Utfärdande av utsläppsrätter kommer ske genom auktionering och till skillnad från ETS 1 tillämpas ingen gratis tilldelning av utsläppsrätter, där det senare syftar till att skydda mot så kallat koldioxidläckage.

ETS 2 är ett så kallat uppströmssystem och kraven på övervakning av utsläpp och skyldighet att överlämna utsläppsrätter är inte kopplat till användaren av bränsle och utsläppskällan. I stället ligger skyldigheterna i första hand hos exempelvis producenter, distributörer och importörer som sätter bränslet på marknaden.

Systemet är avsett att bygga på befintliga rättsliga ramar för punktskatter som fastställts i direktiv 2003/96/EG ("energiskattedirektivet") och direktiv (EU) 2020/262 ("punktskattedirektivet") och som för svensk del regleras genom LSE. Det finns därför nära kopplingar till skattelagstiftningen och en strävan att möjliggöra synergier med skatteinfrastrukturen och tillåta förenklingar där relevanta uppgifter eller metoder accepteras för skatteändamål.

## 3.2 Verksamhet och utsläpp som ska omfattas av ETS 2

Artikel 2 i det reviderade utsläppshandelsdirektivet definierar tillämpningsområdet för direktivet där det bland annat anges att verksamheter enligt bilaga I och III omfattas av direktivet och för de växthusgaser som anges i bilaga II. Bilaga I anger de verksamheter som ingår i ETS 1 medan bilaga III reglerar omfattningen för ETS 2. Ett nytt kapitel IVa införs i det reviderade utsläppshandelsdirektivet med bestämmelser för utsläpp, tillstånd för utsläpp av växthusgaser, utfärdande och överlämnande av utsläppsrätter, övervakning, rapportering, verifiering avseende den verksamhet som avses i bilaga III enligt artikel 30a.

I bilaga III framgår att den verksamhet som omfattas av skyldigheterna i kapitel IVa är att frisläppa bränsle för konsumtion som används för förbränning inom byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer och att det är koldioxid som omfattas. Det betyder i praktiken att den verksamhet som omfattas av skyldigheterna (som benämns *reglerad enhet* i det reviderade utsläppshandelsdirektivet) behöver veta vad bränslet som den frisläpper för

konsumtion slutligen används till, för att kunna rapportera rätt bränslemängder och rätt utsläpp (se närmare beskrivning om övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp i avsnitt 3.6).

Vilka utsläppskällor som avses med de ovan nämnda sektorerna specificeras i enlighet med definitionerna i IPCC:s riktlinjer<sup>8</sup> om nationell inventering av växthusgaser från 2006, med nödvändiga ändringar av dessa definitioner.

Följande utsläppskällor med tillhörande IPCC-kod omfattas enligt bilaga III i vad som benämns som byggnads- och vägtransportsektorerna:

- a) Kraftvärmeproduktion (IPCC-kod 1A1a ii) och värmeverk (IPCC-kod 1A1a iii), i den mån de producerar värme för kategorierna kommersiella och institutionella byggnader enligt punkt c och hushåll enligt punkt d, antingen direkt eller via fjärrvärmenet.
- b) Vägtransporter (IPCC-kod 1A3b), med undantag för användning av jordbruksfordon på belagda vägar.
- c) Kommersiella/institutionella byggnader (IPCC-kod 1A4a).
- d) Hushåll (IPCC-kod 1A4b).

Till de ytterligare sektorer som omfattas hör utsläppskällor från verksamheter inom:

- a) Energiindustrin (IPCC-kod 1A1), med undantag för de kategorier som definieras under punkt a) ovan.
- b) Tillverknings- och byggindustrin (IPCC-kod 1A2).

Bilaga III anger även att i verksamheten ingår inte frisläppande av bränsle för konsumtion;

- som används i de verksamheter som förtecknas i bilaga I till direktivet, det vill säga inom ETS 1, förutom förbränning i samband med transport av växthusgaser för geologisk lagring eller förbränning i anläggningar som undantas enligt artikel 27a i utsläppshandelsdirektivet.
- för vilka emissionsfaktorn är noll
- av farligt eller kommunalt avfall som används som bränsle.

### 3.3 Möjlighet att inkludera fler sektorer

Enligt artikel 30j i det reviderade utsläppshandelsdirektivet får en medlemsstat från och med 2027 utvidga den verksamhet som avses i bilaga III till andra sektorer som inte förtecknas i den bilagan. Utvidgningen ska godkännas av kommissionen genom en delegerad akt. Ytterligare utsläppsrätter som utfärdas till följd av

---

<sup>8</sup> Definitionerna i IPCC:s riktlinjer anges i IPCC (2006) Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories (<https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/> [2023-09-26]) och finns specifikt beskrivna i *Volume 1 General Guidance and Reporting, Chapter 8: Reporting Guidance and Tables* ([https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/pdf/1\\_Volume1/V1\\_8\\_Ch8\\_Reporting\\_Guidance.pdf](https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/pdf/1_Volume1/V1_8_Ch8_Reporting_Guidance.pdf) [2023-09-26]).

utvidgningen ska auktioneras och medlemslandet ska få intäkterna. Enligt artikel 30c.4 ska medlemslandet vid en sådan utvidgning säkerställa att reglerade enheter den 30 april det aktuella året lämnar in en korrekt underbyggd rapport till behörig myndighet och att dessa rapporter ska ligga till grund för det antal ytterligare utsläppsrätter som ska utfärdas det aktuella året.

## 3.4 Krav ställs på aktörer som är skyldiga att betala punktskatt på bränsle

### 3.4.1 Reglerade enheter som identifieras genom lagen om skatt på energi

Den aktör som bedriver en tillståndspliktig verksamhet enligt artikel 30b i det reviderade utsläppshandelsdirektivet benämns som *reglerad enhet*. Artikel 3 ae identifierar den reglerade enheten som den juridiska person som bedriver sådan verksamhet som anges i bilaga III (det vill säga frisläppande av bränsle för konsumtion för förbränning inom byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer) och är skyldig att betala punktskatt för dessa bränslen. Artikeln ger även möjlighet för medlemsstaten att peka ut en annan aktör som reglerad enhet än den punktskattskyldiga. Skattskyldigheten bygger på EU-gemensamma bestämmelser för hanteringen av vissa punktskattepliktiga varor och bränslen genom punktskattedirektivet samt energiskattedirektivet. För svensk del regleras skattskyldigheten för energiprodukter genom LSE.

Definitionen i artikel 3 ae lyder:

reglerad enhet: ska i kapitel IVa avse varje fysisk eller juridisk person, med undantag för slutanvändare av bränslena, som bedriver sådan verksamhet som avses i bilaga III och som omfattas av någon av följande kategorier:

- i) om bränslet passerar genom ett skatteupplag enligt definitionen i artikel 3.11 i rådets direktiv (EU) 2020/262 (\*\*\*) , den godkända upplagshavare enligt definitionen i artikel 3.1 i det direktivet som är skyldig att betala den punktskatt som förfallit till betalning enligt artikel 7 i det direktivet
- ii) om led i) i detta led inte är tillämpligt, någon annan person som är skyldig att betala den punktskatt som har förfallit till betalning enligt artikel 7 i direktiv (EU) 2020/262 eller artikel 21.5 första stycket i rådets direktiv 2003/96/EG (\*\*\*\*) avseende de bränslen som omfattas av kapitel IVa i det här direktivet.
- iii) om leden i) och ii) i detta led inte är tillämpliga, någon annan person som har registreras av de relevanta behöriga myndigheterna i medlemsstaten som betalningsskyldig för punktskatten, inbegripet personer som är befriade från att betala punktskatt enligt artikel 21.5 fjärde stycket i direktiv 2003/96/EG,

- iv) iv) om leden i), ii) och iii) inte är tillämpliga, eller om flera personer har solidariskt betalningsansvar för en och samma punktskatt, någon annan person som utsetts av en medlemsstat

### 3.4.2 Skattskyldighet inträder när bränsle frisläpps för konsumtion

I det reviderade utsläppshandelsdirektivet är det endast bränslen som frisläpps för konsumtion som omfattas av verksamhetsbeskrivningen i bilaga III. Begreppet definieras i artikel 3 ag och avser frisläppande för konsumtion enligt definitionen i artikel 6.3 i punktskattedirektivet. Enligt denna artikel avser frisläppande för konsumtion när punktskattepliktiga varor avviker från ett uppskovsförfarande, eller vid förvaring och lagring av punktskattepliktiga varor utanför ett uppskovsförfarande där punktskatt ännu inte uppburits eller vid tillverkning inklusive bearbetning av sådana varor utanför ett uppskovsförfarande samt vid import av punktskattepliktiga varor såvida varorna inte omedelbart hänförs till ett uppskovsförfarande eller otillåten införsel.

I artikel 6.2 i punktskattedirektivet klargörs att skattskyldighet inträder när bränsle frisläpps för konsumtion.

### 3.4.3 Bränslen som omfattas

I artikel 3 af i det reviderade utsläppshandelsdirektivet definieras vilka bränslen som inkluderas i ETS 2. Dessa är alla energiprodukter som avses i artikel 2.1 i energiskattedirektivet inbegripet de bränslen som förtecknas i tabell A och C i bilaga I till det direktivet samt alla andra produkter som är avsedda för användning, bjuds ut till försäljning eller används som motorbränsle eller används för uppvärmning i enlighet med artikel 2.3 i det direktivet, inbegripet för elproduktion. Energiskattedirektivet är i dessa delar genomfört i 1 kap. 3 § och 2 kap. 4 § LSE och omfattar bland annat bensin, dieselbrännolja, fotogen, gasol, naturgas, kol, koks och tjock eldningsolja.

## 3.5 Krav på tillstånd för att släppa ut växthusgaser

Artikel 30b i det reviderade utsläppshandelsdirektivet reglerar tillstånd för växthusgasutsläpp. I artikeln framgår att från och med den 1 januari 2025 ska medlemsstaterna säkerställa att inga reglerade enheter bedriver sådan verksamhet som avses i bilaga III till samma direktiv utan tillstånd från behörig myndighet. Artikel 30b beskriver vidare vad en ansökan om tillstånd och ett utfärdat tillstånd ska innehålla samt hur förändringar i en verksamhet som omfattas av tillståndsplikt ska regleras. Detta beskrivs översiktligt nedan.

Den reglerade enheten ska i sin ansökan om tillstånd beskriva den reglerade enheten, vilken typ av bränslen som enheten släpper för konsumtion och hur

bränslena frisläpps för konsumtion (exempelvis via rörledning eller vägtransport). Därtill ska ansökan innehålla en beskrivning av slutanvändningen av bränslena samt hur den reglerade enheten planerar att övervaka utsläppen från bränslena i enlighet med de genomförandetakter som avses i artikel 14 och artikel 30f i direktivet. En icke-teknisk sammanfattning av uppgifterna ska också inkluderas.

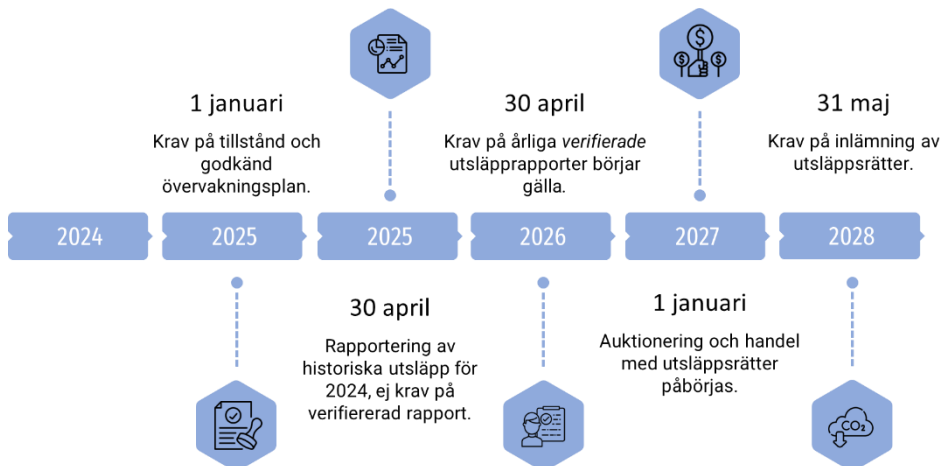
Baserat på den reglerade enhetens ansökan ska den behöriga myndigheten, om den anser att den reglerade enheten kommer kunna övervaka och rapportera sina utsläpp, utfärda ett tillstånd. Tillståndet ska bland annat innehålla en övervakningsplan som uppfyller krav på övervakning i enlighet med de genomförandetakter som avses i artikel 14.

Det är upp till medlemsstaterna att besluta om de reglerade enheterna får uppdatera sina övervakningsplaner utan att det föranleder ett ändrat tillstånd. Dock ska alla uppdaterade övervakningsplaner lämnas till den behöriga myndigheten och den behöriga myndigheten ska informeras om alla planerade ändringar av den reglerade enhetens verksamhet eller av de bränslen som enheten frisläpper för konsumtion. Den behöriga myndigheten kan därefter upprätta ett uppdaterat tillstånd.

### 3.6 Övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp

Regler för övervakning och rapportering av utsläpp regleras framför allt i artikel 30f i det reviderade utsläppshandelsdirektivet. Reglerna ska börja gälla från den 1 januari 2025. Det innebär att det första året då rapportering av verifierade utsläpp ska ske är 2026. Verifiering och rapportering av utsläpp ska ha skett senast den 30 april varje år (eller vid ett tidigare datum som den behöriga myndigheten beslutar om). Det är en månad senare än rapportering av utsläpp ska ha skett inom ETS 1. Även historiska utsläpp för år 2024 ska rapporteras av reglerade enheter som den 1 januari 2025 innehar ett tillstånd. Rapportering av historiska utsläpp för 2024 ska ske senast den 30 april 2025. Dessa utsläpp behöver dock inte verifieras av en extern, ackrediterad kontrollör. I figuren nedan syns viktiga tidpunkter när nya krav enligt ETS 2 börjar gälla.

Figur 1 Tidslinje med tidpunkter när nya krav enligt ETS 2 börjar gälla



Principerna för övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp fastställs i det reviderade utsläppshandelsdirektivet. För ytterligare detaljer kring hur övervakning, rapportering och verifiering ska gå till hänvisas till att dessa aktiviteter ska ske i enlighet med genomförandetakter som kommissionen får anta. Övervakning och rapportering av utsläpp ska ske i enlighet med övervaknings- och rapporteringsförordningen som sedan tidigare även riktar sig till verksamheter inom ETS 1. Förordningen har uppdaterats för att även omfatta regler för reglerade enheter inom ETS 2. Vi återger i bilaga till denna skrivelse de ändringar som meddelades den 12 oktober 2023.<sup>9</sup> Nedan ges en beskrivning av de övergripande principerna för övervakning och rapportering av utsläpp.

Viktiga delar och tillvägagångssätt för övervakning och rapportering av utsläpp rör bland annat övervakningsplan, kategorisering av reglerade enheter och bränsleströmmar, beräknings- och övervakningsmetoder, kontrollsystem och rapportering. Övervakning av utsläpp ska ske genom en beräkningsbaserad metod där utsläppen beräknas utifrån hur stora mängder bränsle som frisläpps för konsumtion, i kombination med en emissionsfaktor. Separata beräkningar ska göras för varje reglerad enhet och för varje bränsletyp. Vid rapportering av utsläpp ska den reglerade enheten tillhandahålla information om bland annat vilken typ av bränslen som frisläpps för konsumtion och den verksamhet genom vilken enheten frisläpper bränslet för konsumtion. Även information om bränslemängder, emissionsfaktorer, osäkerheter, totala utsläpp samt slutanvändning av bränslet ska rapporteras.

Principen för övervakning och rapportering av utsläpp inom ETS 2 bygger på att en reglerad enhet i största möjliga mån kan avgöra slutanvändare av sina bränslen. Detta för att undvika att utsläpp rapporteras och utsläppsrätter betalas för bränslen som inte omfattas av ETS 2. I övervaknings- och rapporteringsförordningen

<sup>9</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2023/2122 av den 12 oktober 2023 om ändring av genomförandeförordning (EU) 2018/2066 vad gäller uppdatering av övervakningen och rapporteringen av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

regleras detta genom att olika metoder för att bestämma slutanvändare av ett bränsle finns specificerade, med en möjlighet att göra avsteg från metoderna under vissa förutsättningar. Om en reglerad enhet inte kan avgöra vem som är slutanvändare av ett bränsle, kan det innebära att slutanvändare som inte ska omfattas av ETS 2 tvingas betala den extra kostnad för bränslet som ska täcka den reglerade enhetens kostnad för utsläppsrätter inom ETS 2. Det skulle kunna leda till att system för återbetalning till dessa slutanvändare behövs, för att i efterhand kompensera för den extra kostnad som slutanvändare har tvingats betala.

De principer som enligt direktivet gäller för verifiering av utsläpp är bland annat att kontrollen som genomförs av den ackrediterade kontrollören ska omfatta granskning av den utsläppsrapport som den reglerade enheten lämnar in årligen, samt en kontroll om övervakningssystemen, de rapporterade uppgifterna och den information som ges om utsläppen är tillförlitliga, trovärdiga och korrekta. Vidare specificeras vilka analyser som kontrollören ska genomföra vid verifieringen, hur resultatet ska sammanställas och vilka kompetenskrav som gäller för kontrollörer.

Verifiering av utsläpp ska ske i enlighet med kommissionens genomförandeförordning (EU) 2018/2067 om verifiering av uppgifter och ackreditering av kontrollörer ("verifieringsförordningen"). Arbetet med att uppdatera verifieringsförordningen för att inkludera regler kopplade till ETS 2 pågår och planeras enligt kommissionen bli klart under våren 2024.

Det finns enligt det reviderade utsläppshandelsdirektivet även utrymme för medlemsstaterna att tillåta förenklad övervakning, rapportering och kontroll av reglerade enheter som har årliga utsläpp mindre än 1 000 ton koldioxidekvivalenter.

## 3.7 Överlämning av utsläppsrätter

Överlämning av utsläppsrätter regleras i artikel 30e i det reviderade utsläppshandelsdirektivet. Från 2028 ska reglerade enheter senast den 31 maj varje år överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de verifierade utsläppen för föregående år.

Det finns möjligheter för en medlemsstat, som har en nationell koldioxidskatt som är i kraft under perioden 2027–2030, att under vissa förutsättningar undanta reglerade enheter från kraven att överlämna utsläppsrätter för ett visst år fram till och med 31 december 2030. Ett sådant undantag befriar dock inte den reglerade enheten från övervakning, verifiering och rapportering av utsläppen.

### 3.7.1 Undvikande av dubbelräkning av utsläpp och ekonomisk ersättning

I artikel 30f i det reviderade utsläppshandelsdirektivet framgår att medlemsstaten ska säkerställa att de reglerade enheterna på ett tillförlitligt och korrekt sätt kan identifiera och dokumentera per bränsletyp de exakta bränslemängder som frisläpps för konsumtion och som används för förbränning i de sektorer som avses i

bilaga III. Även den slutliga användningen av de bränslen som frisläpps för konsumtion av de reglerade enheterna ska identifieras och dokumenteras. Medlemsstaten ska dessutom vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risken för dubbelräkning av utsläpp som omfattas av ETS 2 och utsläpp som omfattas av ETS 1 samt för risken att utsläppsrätter överlämnas för utsläpp som inte omfattas av ETS 2.

Därtill ska kommissionen anta genomförandeakter med närmare regler för att undvika dubbelräkning och för att undvika att utsläppsrätter överlämnas för utsläpp som inte omfattas av ETS 2 samt för att tillhandahålla ekonomisk ersättning till slutkonsumenter av bränslen där sådan dubbelräkning eller sådant överlämnande av utsläppsrätter inte kan undvikas.

Även sjukhus som omfattas av ETS 2 har medlemsstaten en möjlighet att kompensera för de kostnader som förs vidare på dem på grund av överlämnade av utsläppsrätter. Denna reglering återfinns i artikel 30e i det reviderade utsläppshandelsdirektivet.

### 3.7.2 Rapportering av överförda kostnader

I artikel 30f i det reviderade utsläppshandelsdirektivet framgår det att varje reglerad enhet från 2028 senast den 30 april varje år fram till 2030 ska rapportera den genomsnittliga andelen kostnader för överlämnade utsläppsrätter som de fört över på konsument det föregående året. Kommissionen ska för detta ändamål anta genomförandeakter med krav och mallar för dessa rapporter.



## 4. Problemanalys och alternativa lösningar

Naturvårdsverkets har i uppdrag att finna lösningar, i form av författningsförslag, för att genomföra ETS 2 i Sverige enligt de minimikrav som har bestämts på EU-nivå enligt det reviderade utsläppshandelsdirektivet. För att synliggöra vilka ändringar som behövs, och hur de kan genomföras i svensk författning, utgår vi i detta avsnitt från de bestämmelser som redan är i kraft eller har beslutats i Sverige. Denna nulägesbeskrivning fungerar även som vårt referens- eller nollalternativ för jämförelse av de olika alternativa lösningar som vi diskuterar i detta kapitel.

I detta avsnitt analyserar vi möjliga tolkningar, tänkbara vägval och olika lösningar med syfte att belysa möjliga för- och nackdelar med olika handlingsalternativ.

### 4.1 Plats för nya bestämmelser om ETS 2

Utsläppshandelsdirektivet har till största delen genomförts i svensk rätt genom utsläppshandelslagen och utsläppshandelsförordningen. De ersatte en reglering som var betydligt mer detaljerad. Den tidigare lagen (2004:1199) och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter hade ändrats många gånger sedan de infördes och särskilt utsläppshandelsförordningen hade blivit svåröverskådlig. Lagen och förordningen omarbetades därför i grunden och ersattes av nya bestämmelser. En av avsikterna med omarbetningen var att göra författningarna mer flexibla för framtida ändringar. Det konstaterades att EU:s miljölagstiftning är ett rörligt och föränderligt rättsområde som är under ständig utveckling och föremål för ökad harmonisering. Vidare för att underlätta ändringar av det svenska regelverket och möta allmänhetens förväntningar och krav på ett flexibelt regelverk bör föreskrifter som inte måste meddelas i lag meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.<sup>10</sup> Lagen renodlades därför till det primära lagstiftningsområdet.

Utsläppshandelslagen innehåller bestämmelser som reglerar tillämpningsområdet, grundläggande bestämmelser om vilka som ska överlämna utsläppsrätter och bestämmelser om tillsyn och straff. Lagen innehåller dessutom flera bemyndiganden till regeringen som innebär att regeringen kan meddela föreskrifter om bland annat tillståndskrav, krav på övervakning av utsläpp av växthusgaser, kontoföring och närmare bestämmelser om överlämning av utsläppsrätter. Huvuddelen av regleringen finns därför i utsläppshandelsförordningen.

Regeringen har i proposition 2022/23:144 lämnat förslag till riksdagen om ändringar i utsläppshandelslagen med anledningen av den senaste revideringen av utsläppshandelsdirektivet och EU:s förordning om övervakning, rapportering och

<sup>10</sup> Regeringens proposition 2020/21:27. Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter. s. 51.

verifiering av koldioxidutsläpp från sjötransporter.<sup>11</sup> Regeringen har även remitterat Naturvårdsverkets förslag på förordningsändringar för att genomföra ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS.<sup>12</sup>

Det nya utsläppshandelssystemet ETS 2 är ett separat utsläppshandelssystem med eget utsläppstak och egna utsläppsrätter. Ett sätt att uppfylla det reviderade utsläppshandelsdirektivets krav kan vara att i särskild lag och förordning reglera vad som ska gälla för verksamheter som omfattas av det nya utsläppshandelssystemet. Ett annat alternativ, som övervägdes i samband med den befintliga lagens tillkomst, är att införa bestämmelser om utsläppshandel i miljöbalken.<sup>13</sup> Många av bestämmelserna i den nu gällande utsläppshandelslagen är dock relevanta också för de verksamheter som kommer att omfattas av ETS 2. Detsamma gäller för flera bestämmelser i utsläppshandelsförordningen. Det gäller exempelvis förutsättningar för tillstånd, övervakning och rapportering samt tillsyn och påföljder.

## 4.2 Alternativa lösningar för att bestämma vad reglerad enhet är

### 4.2.1 Uttolkning av vad begreppet reglerad enhet avser

I avsnitt 3.4.1 har vi beskrivit hur reglerad enhet definieras enligt det reviderade utsläppshandelsdirektivet. Gemensamt för kategorierna i punkterna i)–iii) som beskrivs i det avsnittet är att den reglerade enheten är den aktör som är skattskyldig för punktskatten.

Punkt i) refererar till den godkända upplagshavaren enligt artikel 3.1 i punktskattedirektivet (4 kap. 1 § LSE) som är skyldig att betala punktskatt för bränslen inom uppskovsförfarandet om bränsle passerar genom ett skatteupplag enligt artikel 7.1a i punktskattedirektivet (5 kap. 2 § LSE).

Inom punkt ii) finns det flera aktörer som kan vara betalningsskyldiga för punktskatten. Enligt artikel 7 i punktskattedirektivet såsom implementerat i LSE är det för uppskovsbränslen:

- registrerad varumottagare och tillfälligt registrerad varumottagare (artikel 7.1a i) i punktskattedirektivet och 5 kap. 6 § LSE),
- deklaranter, vid import och otillåten införsel, eller varje annan person som hade varit skyldig att betala tull enligt artikel 77.3 i unionstullkodexen om bränslet hade varit belagt med tull och, vid otillåten införsel, varje annan

<sup>11</sup> Regeringens proposition 2022/23:144.

<sup>12</sup> Klimat- och näringslivsdepartementet (2023).

<sup>13</sup> Regeringens proposition 2020/21:27. s. 50.

- person som är involverade i den otillåtna införseln (artikel 7.1d i punktskattedirektivet och 5 kap. 13 § LSE),
- tillverkare utanför ett skatteupplag (artikel 7.1c i punktskattedirektivet och 5 kap. 16 § LSE),
- aktör som förvarar eller lagrar utanför ett uppskovsförfarande (artikel 7.1b i punktskattedirektivet och 5 kap. 18 § LSE),
- den som ställt säkerhet för skatten under flyttningen där en oegentlighet har uppstått, eller någon annan person, om den medverkat i den otillåtna avvikelser från uppskovsförfarandet och varit medveten om eller rimligen borde ha varit medveten om att avvikelserna var otillåtna, (artikel 7.1a ii) i punktskattedirektivet och 5 kap. 22 och 23 §§ LSE).

Genom artikel 21.5 första stycket i energiskattedirektivet hör även till denna kategori lagerhållare ( för naturgas som inte räknas som uppskovsbränsle (6 kap. 5 § LSE) samt andra skattskyldiga aktörer för import, otillåten införsel, tillverkning, utvinning, bearbetning av naturgas utan att vara lagerhållare (6 kap. 7 och 10 §§ LSE).

Punkt iii) innefattar övriga registrerade aktörer som är skattskyldiga för kol, koks och brunkol enligt artikel 21.5 fjärde stycket i energiskattedirektivet vilka liksom naturgas inte heller är uppskovsbränslen och därför är skattskyldiga enligt 6 kap. 5, 7 och 10 §§ LSE.

Punkt iv) ger medlemsstaten möjlighet att om punkterna i)–iii) inte är tillämpliga, frångå punktsskattskyldigheten och i stället utse vem som ska vara reglerad enhet. Detta beskrivs närmare i avsnitt 4.2.33.

Sådana aktörer i Sverige som kan komma att träffas av definitionen av reglerad enhet enligt ovan är bland annat bränsleproducenter, bränsledistributörer, industrier och energibolag som utifrån skattelagstiftningen har skatteupplag, agerar som lagerhållare eller är registrerad hos Skatteverket som registrerad varumottagare för import av bränsle från länder utanför EU eller förflyttning av bränsle inom EU. En närmare beskrivning av sådana direkt berörda företag finns i avsnitt 6.2.1.

#### 4.2.2 Slut användare av bränslen ska inte vara reglerad enhet

Enligt definitionen av reglerad enhet undantas fysiska eller juridiska personer som är slut användare av bränslen. Sverige skiljer sig från de flesta övriga medlemsstater genom att både industrier och energibolag kan ha egna skatteupplag för bränslen som de sedan använder i sin verksamhet. I de fallen är de också slut användare av bränslet. Att undanta denna typ av reglerade enheter skulle potentiellt innebära att stora bränslevolymer och utsläpp undantas från ETS 2 i Sverige. Syftet med detta undantag var att undvika att kraven enligt ETS 2 skulle läggas på små enskilda slutkonsumenter, vilket enligt vår uppfattning har bekräftats av kommissionen vid

ett CCEG<sup>14</sup>-möte den 1 september 2023. I övervaknings- och rapporteringsförordningen har det i artikel 3.69 införts en definition av begreppet slutanvändare som innebär att en slutanvändare av bränslen är fysiska eller juridiska personer med årlig bränsleanvändning som understiger 1 ton koldioxid per år. I skäl 15 i förslaget till den reviderade förordningen anges att anledningen till att sätta en sådan definition av slutanvändare är att förhindra att skattskyldiga oskäligt exkluderas från att vara reglerad enhet i systemet.

Med hänsyn till att en EU-förordning definierar begreppet slutanvändare kan det övervägas om detta undantag alls behöver anges i svensk författningstext för det begrepp som avser motsvara en reglerad enhet.

#### 4.2.3 Möjlighet för medlemsstaten att utse andra aktörer till reglerad enhet enligt artikel 3 ae punkt iv)

I det reviderade utsläppshandelsdirektivet ges möjlighet för medlemsstaten att utse andra aktörer till reglerad enhet än de som anges i artikel 3 ae punkterna i)–iii). Enligt direktivet kan det göras där punkterna i)–iii) inte är tillämpliga eller om flera personer har solidariskt betalningsansvar för en och samma punktskatt.

I Sverige är det alltid endast en aktör för varje bränsle och tidpunkt (oftast upplagshavare och lagerhållare) som är skattskyldig. Det finns alltså ingen valfrihet eller möjlighet att fler personer har gemensamt betalningsansvar. Punkterna i)–iii) täcker punktskattemässigt in allt bränsle som släpps för konsumtion inom ETS 2. Artikel 3 ska dock läsas som att möjligheten kan ges för andra orsaker än att det inte är tillämpligt utifrån skattelagstiftningen.

En sådan anledning kan vara att medlemsstaten inte anser att reglerade enheter enligt punkterna i)–iii) på ett tillfredsställande sätt kan rapportera utsläppen från de sektorer som omfattas av ETS 2, och därför vill flytta rapporteringsskyldigheten närmare slutanvändarna. På så sätt skulle även aktörer som köper beskattat bränsle för vidare distribution till slutanvändare kunna inkluderas som reglerad enhet.

Naturvårdsverket ser emellertid fördelar med att dra nytta av skattelagstiftningen för ETS 2, bland annat för att tydligt avgränsa totala bränslemängder och aktörerna i systemet. Eftersom systemet är uppbyggt med en nära koppling till skattelagstiftningen skulle den svenska författningen inom ETS 2 försvåras med särskilda lösningar som inte ges i direktivet.

Antalet reglerade enheter skulle med sådana särskilda lösningar riskera att bli betydligt fler, vilket skulle öka de administrativa kostnaderna för både myndigheter och de reglerade enheterna. Även om slutanvändningen för vissa bränsleströmmar i något högre grad skulle kunna bestämmas med en sådan lösning skulle det vara fortsatt svårt att, exempelvis vid en tankstation, avgöra till vilka ändamål tankat

<sup>14</sup> Expert group on climate change policy har till syfte att vara rådgivande till kommissionen i framtagande av delegerade akter, men gruppen ger även råd till kommissionens implementerande akter.

bränsle av olika slag kommer att användas. Som exempel kan nämnas att det är vanligt att både skogsbruksmaskiner och jordbruksmaskiner fyller på bränsle på vanliga tankstationer.

#### 4.2.4 Innebörden av begreppet frisläppa bränsle för konsumtion

I bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet beskrivs den verksamhet som omfattas av tillståndsplikt som *frisläppande av bränslen för konsumtion som används för förbränning inom byggnads- och vägtransportsektorerna samt ytterligare sektorer*. Begreppet frisläppande för konsumtion definieras i artikel 3 ag där det anges att begreppet har samma definition som i artikel 6.3 i punktskattedirektivet.

Det framgår redan i artikel 6.2 i punktskattedirektivet att skattskyldighet för punktskatt inträder när varan, i detta fall bränslet, frisläpps för konsumtion och i den medlemsstat där detta sker. Med frisläppande för konsumtion avses då enligt artikel 6.3 något av följande:

- a) Punktskattepliktiga varors avvikelse, även otillåten, från ett uppskovsförfarande.*
- b) Förvaring eller lagring av punktskattepliktiga varor, även otillåten, utanför ramen för ett uppskovsförfarande för vilka punktskatt ännu inte har uppburits enligt gällande unionsbestämmelser eller nationell lagstiftning.*
- c) Tillverkning, inklusive bearbetning, av punktskattepliktiga varor och otillåten tillverkning eller bearbetning, utanför ramen för ett uppskovsförfarande.*
- d) Import av punktskattepliktiga varor, såvida inte de punktskattepliktiga varorna omedelbart efter importen hänförs till ett uppskovsförfarande, eller otillåten införsel av punktskattepliktiga varor, såvida inte tullskulden har upphört i enlighet med artikel 124.1 e, f, g eller k i förordning (EU) nr 952/2013. Om tullskulden har upphört i enlighet med artikel 124.1 e i förordning (EU) nr 952/2013 får medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning föreskriva en påföljd med beaktande av beloppet på den punktskatteskuld som skulle ha uppkommit.*

Frisläppande för konsumtion kan därmed ses som ett samlingsbegrepp för när skattskyldighet inträder. Begreppet är definierat i 1 kap. 20 § LSE men definitionen gäller endast uppskovsbränslen enligt 1 kap. 3 a § LSE. Även om skeenden enligt definitionen innebär att skattskyldighet inträder så finns inte kopplingen till motsvarande artikel 6.2 i punktskattedirektivet. Begreppet i LSE används främst för beskrivningar för bränsle som redan är beskattat i andra medlemsstater, det vill säga att det redan har släppts för konsumtion. I LSE specificeras skattskyldighetens inträde i olika paragrafer för varje specifik situation och tidpunkt. Definitionen i 1 kap. 20 § LSE, lyder:

*släppas för konsumtion: att bränsle som avses i 3 a §*

- 1. avviker från ett uppskovsförfarande,*
- 2. förvaras eller lagras utanför ramen för ett uppskovsförfarande,*
- 3. tillverkas utanför ramen för ett uppskovsförfarande,*

4. importeras utan att omedelbart efter importen hänföras till ett uppskovsförfarande, eller

5. är föremål för otillåten införsel,

Det är lämpligt att liksom i det reviderade utsläppshandelsdirektivet beskriva den verksamhet som omfattas av ETS 2 genom att använda ett motsvarande samlingsbegrepp som beskriver att skattskyldighet inträder. Eftersom begreppet i LSE endast kopplar till uppskovsbränslen är en direkt hänvisning dock inte lämplig. Ett liknande men inte identiskt begrepp bör därför övervägas med innebörden att skattskyldighet inträder också för andra bränslen utöver uppskovsbränslen. Det finns vissa situationer som kan behöva beaktas vid utformningen av en definition som ska motsvara frisläppa bränsle för konsumtion. Primärt handlar det om situationer när bränslen förflyttas mellan EU-länder och vid export utanför EU men det finns även situationer när bränslen kan frisläppas för konsumtion två gånger i Sverige.

#### SÄRSKILDA SITUATIONER NÄR BRÄNSLEN FÖRFLYTTAS MELLAN EU-LÄNDER ELLER UTANFÖR EU

Skattelagstiftningen i EU reglerar skattskyldighet såväl när bränsle förflyttas mellan länder inom unionen som vid import och export av bränsle från eller till länder utanför EU. Vid sådana förflyttningar och vid import och export kan det behöva klargöras vilken aktör som är ansvarig för att rapportera och överlämna utsläppsrätter inom ETS 2. Denna fråga har även påtalats av Drivkraft Sverige i dialog inom ramen för regeringsuppdraget.

Vid förflyttning av bränslen mellan EU-länder kan bränsle frisläppas för konsumtion i det ena landet och sedan transporteras till ett annat mottagande land. Enligt artikel 6.2 i punktskattedirektivet inträder skattskyldigheten när bränslet frisläpps för konsumtion, i den medlemsstat där detta sker, men bränslet ska även beläggas med punktskatt i det mottagande landet (artikel 33 i punktskattedirektivet vid vidare leverans i kommersiellt syfte). Aktören som har frisläppt bränslet för konsumtion kan vid en sådan förflyttning ansöka om återbetalning men det innebär inte att själva frisläppandet reverseras eller flyttas till den andra medlemsstaten. I LSE benämns det som ett *förfarande för beskattat bränsle*. Det innebär alltså att bränslet har släppts för konsumtion i ett annat EU-land och sedan förflyttas till Sverige, där skattskyldighet också inträder men där det då inte är kopplat till frisläppande för konsumtion. De aktörer som blir skattskyldiga vid införsel av beskattat bränsle är certifierade mottagare och registrerade distansförsäljare enligt 5 kap. 8–12 §§ LSE. Det är alltså aktörer som inte identifieras som reglerad enhet enligt definitionen i artikel 3 ag i det reviderade utsläppshandelsdirektivet.

Det finns därmed situationer där utsläppen kommer att rapporteras i ett land medan de faktiska utsläppen sker i ett annat. Det finns möjlighet, vilket troligen är vanligt, att bränslen förflyttas mellan medlemsstater under exempelvis ett uppskovsförfarande som innebär att bränslet aldrig frisläpps för konsumtion i avsändande land. Naturvårdsverket anser att det, med hänvisningen till begreppet frisläppa för konsumtion är tydligt att det är den avsändande medlemsstaten där bränslet frisläpps för konsumtion som också är rapporteringsskyldig för utsläppen

trots att utsläppen kommer att ske i mottagande medlemsstat och trots att skattskyldighet också inträder i mottagande medlemsstat. Det förstärks också av definitionen av reglerad enhet (se avsnitt 4.2.1) som inte identifierar aktörer för denna typ av förflyttning av bränslen enligt artikel 34 i punktskattedirektivet (5 kap. 8–12 §§ LSE). För att koppla begreppet frisläppa för konsumtion med att skattskyldighet inträder, behöver det säkerställas att denna typ av skattskyldighet inte omfattas av begreppet.

Det finns fler situationer som kan uppstå kopplat till begreppet frisläppa för konsumtion där rapporteringen av utsläppen sker i ett land trots att utsläppen de facto sker i ett annat. Vid export av bränslen utanför EU är det vanliga att det sker på ett sätt som inte innebär att bränslet frisläpps för konsumtion i Sverige innan export, men det kan förekomma. Möjlighet att få återbetalning av skatten finns när bränslet har lämnat landet. Även i detta fall hamnar rapporteringsskyldigheten för utsläppen i Sverige medan de faktiska utsläppen sker utanför Sveriges gränser. Om avsikten är att undanta sådan export av bränsle från rapporteringsskyldighet kan ett sätt vara att reglera vissa avsteg från begreppet frisläppa för konsumtion. Det kan dock te sig mera logiskt att reglera denna situation genom undantag från att rapportera utsläppen från den exporterade bränslemängden. Det kan med fördel i så fall göras harmoniserat inom EU. I nuläget är det svårt att bedöma omfattningen av sådan export i Sverige.

Det är viktigt att regelverket om vem som är rapporteringsskyldig för bränslen som förflyttas inom EU och även vad som ska gälla när bränslen exporteras utanför EU är harmoniserat inom unionen. För de stora bränsleströmmarna som förflyttas inom EU och exporteras utanför EU finns det skattemässiga förfaranden som gör att merparten av utsläppen kommer att redovisas i det land där utsläppen sker. Även om Naturvårdsverket anser att regelverket är tydligt kan förflyttningar av bränsle inom EU med fördel behandlas i EU-gemensamma vägledningar. För situationen när beskattat bränsle exporteras till länder utanför EU kan det utifrån intentionen av utsläppshandelssystemet att minska utsläppen inom unionen, övervägas att hitta en lösning som innebär att denna exporterade bränslemängd inte behöver redovisas inom ETS 2 som ett utsläpp.

## REGLERAD ENHET

Om regelverket för ETS 2 ska införlivas i samma lag och förordning som för ETS 1 finns det fördelar med att i vissa fall använda samma grundläggande begrepp för att dra nytta av de paragrafer som ska gälla på samma sätt i de båda systemen. Ett sådant begrepp är *verksamhetsutövare*. I 5 § utsläppshandelslagen<sup>15</sup> finns en förklaring av termen verksamhetsutövare som omfattar anläggningar och flygverksamhet samt sjötransportverksamhet. De som omfattas av förklaringen träffas av skyldigheterna att bland annat övervaka och rapportera utsläpp och överlämna utsläppsrätter. De aktörer som träffas av motsvarande skyldigheter i ETS 2 enligt det reviderade utsläppshandelsdirektivet benämns som reglerad enhet

<sup>15</sup> Enligt regeringens prop. 2022/23:144.

(se artikel 3 ae). Ett alternativ är då att använda begreppet verksamhetsutövare i den svenska lagen även för aktörer som bedriver verksamhet enligt bilaga III till direktivet. En förklaring av verksamhetsutövare som motsvarar direktivets definition av reglerad enhet kan då införas.

Definitionen av reglerad enhet enligt det reviderade utsläppshandelsdirektivet är komplicerad och hänvisar både till energiskattedirektivet och punktskattedirektivet. I avsnitt 4.2.1 har vi identifierat aktörerna enligt hur artiklarna är implementerade i LSE. Det framgår också att gemensamt för alla kategorier i)–iii) (det vill säga om inte annan aktör ska pekas ut av medlemsstaten enligt kategori iv), se 4.2.3.3) som beskrivs i definitionen av reglerad enhet är att det handlar om den juridiska person som är skattskyldig för bränsle enligt LSE. Det kan därför övervägas att förenkla definitionen i den svenska lagen.

Ett annat alternativ är att i stället använda begrepp som ligger närmare direktivets utformning.

#### VERKSAMHETSBESKRIVNING

En övergripande term för den verksamhet som omfattas av ETS 2 behöver införas och som sedan kan definieras utifrån beskrivningen i bilaga III till direktivet. Verksamheten är som vi beskrivit i avsnittet ovan att frisläppa bränsle för konsumtion för förbränning till olika definierade sektorer, vilket i praktiken betyder en hantering av bränsle som medför att skattskyldighet inträder.

## 4.3 Identifiering av sektorer som ska omfattas enligt bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet

I detta avsnitt diskuterar vi hur bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet kan tolkas och omsättas till en svensk författningskontext. Det bör noteras att denna analys utgår från, och går därmed inte närmare in på, de undantag som anges bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet och som vi har föreslagit i 3 a kap. 1 a § i utsläppshandelsförordningen (se avsnitt 3.2 och 5.8.1.). Dessa undantag ska läsas först, vilket innebär att till exempel anläggningar som ingår i ETS 1 inte ingår i de sektorer som identifieras nedan.

### 4.3.1 Uttolkning av vilka sektorer som ska ingå enligt bilaga III

Naturvårdsverket har undersökt hur de sektorer (eller användningar inom sektorer) som står utpekade i bilaga III till utsläppshandelsdirektivet kan identifieras och benämnas på svenska, som underlag för att formulera författningsförslag. Vi har i denna analys utgått från att det inte är lämpligt att referera till IPCC-koder i den typ av författningar som vi har att göra med här, eftersom bestämmelserna riktar sig också till enskilda som inte kan förväntas själva kunna förstå eller tolka vad IPCC-



koder avser. En utmaning i detta arbete har varit att uttyda vad IPCC-koderna, som anges i bilaga III för att bestämma vilka sektorer som ska omfattas, egentligen avser och hur de kan benämnas så tydligt som möjligt i ord som berörda aktörer i Sverige kan förstå. Vi noterar att de som utreder genomförandet av ETS 2 i Danmark och Finland också har uppmärksammat denna utmaning, men de har valt att ta ställning i sådana frågor i en senare fas i genomförandearbetet (jämfört med de tidsramar vi har att förhålla oss till i den svenska implementeringen).<sup>16</sup>

Det bör noteras att IPCC-koderna i metodriktlinjer från IPCC från 2006 i vissa fall<sup>17</sup> refererar vidare till ISIC-koder<sup>18</sup> som används som internationell standard för klassificering av ekonomiska aktiviteter. Motsvarande koder på EU-nivå är NACE<sup>19</sup> och i Sverige används SNI där motsvarande svenska benämningar av ekonomiska aktiviteter återfinns<sup>20</sup>. De hänvisningar som görs i IPCC-kodernas definitioner från 2006 går dock till ISIC version 3.1<sup>21</sup> som numera är inaktuell. ISIC version 3.1 motsvarades av NACE version 1.1, men i dag tillämpas internationellt ISIC version 4 och NACE version 2 inom EU vilket motsvaras av SNI 2007 i Sverige. Den nu gällande klassificeringen av ekonomiska aktiviteter har en väsentligt annorlunda numrering jämfört med den tidigare ISIC version 3.1. För att göra en aktuell och detaljerad uttolkning av vilka sektorer som avses enligt bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet krävs det alltså jämförelser och i vissa fall bedömningar av skillnader mellan olika versioner av nämnda klassificeringar för att identifiera vilka ekonomiska aktiviteter som ska omfattas enligt bilaga III.

Därtill behövs det i vissa fall tolkningar av bilaga III om vilka användningar av bränslen för förbränning som faktiskt ska omfattas under respektive utpekad IPCC-kod. Detta gäller särskilt frågan om utsläpp från terrängmotorfordon såsom

---

<sup>16</sup> Personliga kontakter med kontaktpersoner på Energimyndigheten i Finland och Energistyrelsen i Danmark.

<sup>17</sup> Av de IPCC-koder som står utpekade i bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet görs hänvisning till ISIC-koder i IPCC-kod 1A4a (kommersiella/institutionella byggnader) och 1A2 (tillverknings- och byggindustrin).

<sup>18</sup> ISIC står för International Standard Industrial Classification of All Economic Activities vilket är en internationell klassificering av ekonomiska aktiviteter. Se närmare förklaring i United Nations (2023). Introduction to ISIC. <https://unstats.un.org/unsd/classifications/Econ/isic> [2023-09-26]

<sup>19</sup> NACE står för Nomenclature of Economic Activity och är den europeiska statistiska klassificeringen av ekonomiska aktiviteter. NACE grupperar organisationer efter deras affärsverksamhet.

<sup>20</sup> SNI står för Standard för svensk näringsgrensindelning och används för att klassificera företag och arbetsställen efter vilken verksamhet de bedriver. SNI är viktig för bland annat ekonomisk statistik.

<sup>21</sup> United Nations (2002). International Standard Industrial Classification of All Economic Activities. ISIC Rev. 3.1.

snöskotrar och terränghjulingar samt övriga arbetsmaskiner<sup>22</sup> omfattas av en IPCC-kod. Det beror på att det i vissa fall går att utläsa ur IPCC-koden, som den definieras i metodriktlinjerna från 2006, att sådana utsläpp omfattas, medan det i andra fall inte framgår av koden. I IPCC-kod 1A2 (tillverknings- och byggindustrin) anges att “/.../ Emissions arising from off-road and other mobile machinery in industry should, if possible, be broken out as a separate sub-category.”. I detta fall framgår det alltså av IPCC-koden att terrängmotorfordon och arbetsmaskiner omfattas och att de, om möjligt, ska rapporteras i en egen underkategori. Vad gäller förbränning inom IPCC-kod 1A4b (bostäder/hushåll) framgår det inte direkt av IPCC-koden, men av anvisningar i form av CRF-koder<sup>23</sup>, som tillämpas i utsläppsrapporeringen till IPCC, framgår att förbränning av bränslen i terrängfordon och andra arbetsmaskiner ska rapporteras som en underkategori till IPCC-koden. Detta finns även anvisat i CRF-koder till IPCC-koderna 1A4a (kommersiella och offentliga lokaler eller verksamheter) och 1A2 (tillverknings- och byggindustrin).

Naturvårdsverket har i mejlsvar från kommissionen fått bekräftat att ”non-road mobile machinery” och ”off-road vehicles and other machinery” (här benämnt terrängmotorfordon och övriga arbetsmaskiner) ingår i ETS 2 beroende på i vilken sektor de används och att detta kan utläsas med hjälp av CRF-koderna.<sup>24</sup> Det innebär att förbränning av bränsleprodukter i terrängmotorfordon och övriga arbetsmaskiner inom bostäder/hushåll, kommersiella och offentliga lokaler/verksamheter samt tillverknings- och byggindustrin omfattas av ETS 2. Vad gäller IPCC-kod 1A1 (energiindustrin) framgår det dock varken av IPCC-koden eller av CRF-koden hur förbränning av bränslen i terrängfordon och andra arbetsmaskiner som används inom energiindustri ska rapporteras. Detta senare fall kräver därför en egen bedömning av vad som ska omfattas av nya bestämmelser i Sverige. Enligt vår uppfattning finns inte något egentligt skäl att exkludera sådan

<sup>22</sup> Det saknas i dag en formellt beslutad definition av vad ”arbetsmaskiner” avser. Definitioner har utretts av bl.a. Transportstyrelsen (Transportstyrelsen [2021]. Register för arbetsmaskiner – förutsättningar för utökad registrering. TSG 2021-1734) som har föreslagit att arbetsmaskin ska definieras som: ”traktorer, motorredskap, terrängmotorfordon, spårfordon, industriella maskiner och andra anordningar som är konstruerade för att kunna röra sig eller flyttas på marken och som är försedda med förbrännings- eller elmotor”. I Naturvårdsverkets utsläppsrapporering utgörs arbetsmaskiner av arbetsredskap, däribland traktorer, kranar, grävmaskiner, gräsklippare, motorsågar och snöskotrar. Arbetsmaskinerna används bland annat för bygge och underhåll av vägar, bostäder och lokaler, men även för arbete inom industri, jord- och skogsbruk och fiske. Se Naturvårdsverket [2023]. Arbetsmaskiner, utsläpp av växthusgaser. <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-utslapp-fran-arbetsmaskiner/> [2023-10-04].

<sup>23</sup> CRF står för Common Reporting Format och CRF-koder finns i tabeller som utgör en rad standardiserade datatabeller som innehåller främst kvantitativ information som länderna ska tillämpa i utsläppsrapporering till Förenta nationerna. Se närmare förklarat av United Nations Climate Change (2023). Reporting requirements. <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/greenhouse-gas-inventories-annex-i-parties/reporting-requirements> [2023-09-26].

<sup>24</sup> Mejlsvar från Secretariat of the Commission Expert Group on Climate Change Policy den 23 oktober 2023. Svaret återges här i relevanta delar: ”Non-road mobile machinery’ and ’off-road vehicles and other machinery’ are in or out of the ETS2 scope depending on the sector (CRF-code) in which the machinery is used. Therefore, e.g agricultural non-road mobile machinery (1A4cii) are outside of ETS2 scope but industry machinery (1A2gvii) are in the scope (since they are excluded from ETS1).”.

användning av bränslen i terrängmotorfordon och övriga arbetsmaskiner endast för energiindustrin.

Ytterligare en tolkningsfråga avseende IPCC-kod 1A1 (energiindustrin) är i vilken mån värmeproduktion från kraftvärmeverk och värmeverk ska omfattas av ETS 2. Naturvårdsverkets tolkning är att inkluderingen av energiindustrin (IPCC-kod 1A1) under benämningen ”ytterligare sektorer” i bilaga III till utsläppshandelsdirektivet innebär att bränsle som används för produktion av både värme och elektricitet separat eller i kombination omfattas av bilaga III, oavsett var värmen eller elektriciteten sedan används. Det undantag som görs för energiindustrin<sup>25</sup> är endast ett undantag för den del av energiindustrin som redan har inkluderats under kategorin ”byggnads och vägtransportsektorerna”. Denna tolkning får stöd av skäl 75 i ändringsdirektivet där det anges att ETS 2 bör tillämpas på bränslen som används för förbränning i byggnads- och vägtransportsektorerna samt i ytterligare sektorer som motsvarar industriverksamhet som inte omfattas av ETS 1.

Naturvårdsverket har i mejlsvar från kommissionen fått bekräftat att vår tolkning överensstämmer med kommissionens uppfattning.<sup>26</sup> Följden av Naturvårdsverkets tolkning är att gällande energiindustrin är det endast relevant att särskilja om förbränning av bränslet hos producenten av värmen eller elen ingår i ETS 1 eller inte (generellt exkluderas energiindustri som omfattas av ETS 1). På fjärrvärmenät underlättar det avsevärt möjligheten att rapportera slutanvändningen av bränslet eftersom det inte har betydelse om värmen används i sektorer som omfattas av ETS 2 eller i andra sektorer som inte omfattas, till exempel eventuella jordbrukare eller militära verksamheter som är kopplade till fjärrvärmenätet. Naturvårdsverket har inte lyckats identifiera varför en uppdelning i bilaga III med kategorierna ”byggnads- och vägtransportsektorerna” och ”ytterligare sektorer” har gjorts. Är inte en sådan övergripande kategorisering nödvändig kan det övervägas att inte heller dela upp energiindustrin i olika sektorer eftersom det kan förvirra för berörda aktörer att tolka sektorerna.

#### 4.3.2 Möjliga definitioner av fordonstyper

Vi har, utöver de typer av vägtransportfordon som finns omnämnda i IPCC-kod 1A3b, identifierat att A-traktorer också kan behöva anges i beskrivningen av vad sektorn omfattar. Fordonstypen är ett vägtransportmedel som används för vägtransporter av bland annat ungdomar som ännu inte har tagit körkort för bil. Användningen av fordonstypen är alltså att jämföra med en bil eller en moped, som båda ingår i vägtransportsektorn. Vidare har vi vid benämningen av vilka fordonstyper som omfattas i sektorn utgått ifrån de benämningar som tillämpas i

<sup>25</sup> Av bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet framgår i andra stycket (som beskriver byggnads- och vägtransportsektorerna) punkten a) att kraftvärmeproduktion och värmeverk omfattas av ETS 2 i den mån de producerar värme för kommersiella och offentliga lokaler eller hushåll, antingen direkt eller via fjärrvärmenät.

<sup>26</sup> Mejlsvar från Secretariat of the Commission Expert Group on Climate Change Policy den 23 oktober 2023. Svaret återges här i relevanta delar: ”/.../ Annex III paragraph 3 (a) (Energy Industries 1A1) includes those categories excluded paragraph 2 (a) which means all activity under Energy Industries (1A1) is in the scope of ETS2 if not in ETS1.”

lag (2001:559) om vägdefinitioner, förutom vad gäller A-traktor där definition i lag saknas. Begreppet A-traktor beskrivs på Transportstyrelsens hemsida.<sup>27</sup>

Det kan även i övrigt finnas vissa skillnader mellan hur en fordonstyp definieras i IPCC-kod 1A3b (vägtransporter) enligt metodriktlinjerna från 2006 och hur den definieras i den svenska lagen. Vår uppfattning är dock att avsikten med ETS 2 är att brett täcka in bränslen som används för vägtransporter, med undantag för jordbruksfordon på belagda vägar och transporter för militära ändamål.

Bränslen till jordbruksfordon ska enligt ETS 2 inte omfattas. Detta bör uttryckligen anges via undantag i den del som handlar om vägtransporter. Vad gället begreppet "jordbruksfordon" finns det ingen definition i svensk lag för oss att utgå från och det finns inte någon sådan benämning i Transportstyrelsens information på fordonsområdet. Det anges inte heller närmare i IPCC-koden vad som avses. Naturvårdsverket tolkar det som att det syftar på flera olika typer av motorfordon, främst traktorer och motorredskap, som nyttjas i yrkesmässig jordbruksverksamhet.

Vad gäller terrängmotorfordon och övriga arbetsmaskiner har vi som nämnts ovan inte heller en formellt beslutad definition av vad "arbetsmaskiner" avser.<sup>22</sup>

### 4.3.3 Undantag för bränslen till militär verksamhet

I bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet framgår vilka sektorer som ska omfattas, vari det refereras till IPCC-koder. Av IPCC-kod 1A3 (transport), som är huvudkoden till 1A3b (vägtransporter), framgår att militär transport ska undantas i alla specificerade undersektorer. Undantag behöver därmed göras för militär transport i beskrivningen av vägtransportsektorn. Undantaget för militära transporter som anges i IPCC-kod 1A3 väcker också frågan om militär verksamhet ska undantas från fler sektorer som omfattas av ETS 2.

Av det reviderade utsläppshandelsdirektivet framgår inte om tillgängliggörande av bränsleprodukter för konsumtion som används för förbränning i militär verksamhet ska omfattas av ETS 2 eller inte. Det finns inte heller något uttryckligt undantag för militär verksamhet i någon annan IPCC-kod, som de är beskrivna i IPCC:s riktlinjer från 2006, som bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet hänvisar till. I kod 1A5 (Non-specified) framgår att "All remaining emissions from fuel combustion that are not specified elsewhere. Include emissions from fuel delivered to the military in the country and delivered to the military of other countries that are not engaged in multilateral operations. /.../". Denna kod har underkoder, bland annat 1A5a (Stationary) som avser utsläpp från stationära källor och 1A5b (Mobile) som avser utsläpp från mobila källor, inklusive terrängmotorfordon och övriga arbetsmaskiner, som inte ryms i någon annan IPCC-kod. Vidare framgår det av IPCC:s metodriktlinjer avsnitt 8.2.1 "Coverage" under rubriken "National inventory" att "Military fuel use is reported under '1A5 Non-specified', and this category includes fuel deliveries for all mobile and

<sup>27</sup> Transportstyrelsen (2023). A-traktor.

<https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/fordon/fordonsregler/a-traktor/> [2023-10-11].

stationary consumption (e.g., ships, aircraft, road and energy used in living quarters) of the country. /.../”.

Mot bakgrund av det som angetts ovan tolkar vi det som att stationära och mobila utsläpp från militär verksamhet omfattas av IPCC-kod 1A5 och att det undantag som nämns gällande militär transport i kod 1A3 endast är ett förtydligande. Naturvårdsverket har varit i kontakt med SMED<sup>28</sup> som delar denna tolkning. Eftersom bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet inte hänvisar till IPCC-kod 1A5 tolkar vi det som att tillgängliggörande av bränsleprodukter för konsumtion som används för förbränning i militär verksamhet inte bör omfattas av ETS 2. Undantag för militär verksamhet behöver då göras i beskrivningarna av vilka sektorer som omfattas i författningsförslag.

#### 4.3.4 De sektorer som omfattas kan beskrivas med olika detaljnivå

I tabellen nedan beskriver vi möjliga benämningar på de utpekade sektorerna och användningarna av bränslen, med hänsyn till ovanstående aspekter. Vi kommenterar i vissa fall i den högra kolumnen i tabellen vad benämningarna bygger på och eventuella tolkningsfrågor. Syftet med tabellen är att beskriva vilka olika benämningar, med olika detaljnivå, som vi anser kan övervägas i utformning av nya bestämmelser.

---

<sup>28</sup>Svenska MiljöEmissionsData är ett konsortium med IVL Svenska Miljöinstitutet AB, statistikmyndigheten SCB, SLU (Sveriges lantbruksuniversitet) och SMHI (Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut). SMED producerar och utvecklar miljöstatistik på uppdrag åt framför allt Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. En viktig uppgift är att stödja dessa myndigheter i framtagandet av underlag till Sveriges internationella rapportering inom bland annat utsläpp till luft och vatten.

Tabell 1 Naturvårdsverkets uttolkning av benämningar på svenska av sektorer utifrån bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet med IPCC-koder som de beskrivs i IPCC:s riktlinjer från 2006.

Beskrivning i den svenska översättningen av bilaga III i det reviderade utsläppshandelsdirektivet	IPCC-kod	Kort benämning	Möjlig utförlig benämning enligt Naturvårdsverkets tolkning av vad utpekade IPCC-koder avser	Kommentar
<i>Byggnads- och vägtransportsektorerna ska motsvara följande utsläppskällor enligt definitioner i IPCC:s riktlinjer om nationell inventering av växthusgaser från 2006, med nödvändiga ändringar av dessa definitioner enligt följande:</i>				
<i>a) Kraftvärmeproduktion (IPCC-kod 1A1a ii) och värmeverk (IPCC-kod 1A1a iii), i den mån de producerar värme för kategorierna enligt leden c och d i detta stycke, antingen direkt eller via fjärrvärmenät.</i>	1A1a ii 1A1a iii	Kraftvärmeproduktion och värmeverk, i den mån de producerar värme för [hänvisning till motsvarande punkter som c) som avser kommersiella och offentliga lokaler och d) som avser bostäder] antingen direkt eller via fjärrvärmenät.		Benämning i enlighet med bilaga III utan mer utförlig benämning, dock ändrat "hushåll" till "bostäder" och "byggnader" till "lokaler" för att förtydliga vad det rör sig om i relation till hushåll respektive kommersiella och offentliga verksamheter.
<i>b) Vägtransporter (IPCC-kod 1A3b), med undantag för användning av</i>	1A3b	Vägtransporter med undantag för användning av	Vägtransporter med A-traktorer, personbilar, lätta lastbilar, tunga lastbilar, bussar, mopeder och motorcyklar, med undantag för jordbruksfordon	Motsvarande benämningar som finns i IPCC-koderna 1A3bi-iv, som Naturvårdsverket rapporterar <sup>29</sup> under kategorin Inrikes transporter i utsläppsrapporteringen.

<sup>29</sup> Se "Om statistikens indelning" i Naturvårdsverket (2023). Inrikes transporter, utsläpp av växthusgaser. <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/> [2023-10-04].

<p><i>jordbruksfordon på belagda vägar.</i></p>		<p>jordbruksfordon på belagda vägar.</p>	<p>på belagda vägar och transporter för militära ändamål.</p>	<p>A-traktorer bör ingå uttryckligen i benämningen eftersom bilaga III syftar på vägtransporter, se avsnitt 4.3.2.</p> <p>Transport med jordbruksfordon på belagda vägar och transporter för militära ändamål bör uttryckligen undantas, se avsnitt 4.2.2 och 4.2.3.</p> <p>Ett alternativt sätt att formulera undantag för jordbruksfordon kan vara att efterlikna hur undantag beträffande jordbruksverksamhet har formulerats i LSE. Där anges i 6 a kap. 2 a § att befrielse från koldioxidskatt på visst sätt medges för andra motordrivna fordon än personbilar, lastbilar och bussar om bränslet förbrukas i yrkesmässig jordbruksverksamhet.</p>
<p><i>c)</i> <i>Kommersiella/institutionella byggnader (IPCC-kod 1A4a)</i></p>	<p>1A4a</p>	<p>Kommersiella och offentliga lokaler</p>	<p>Kommersiella och offentliga lokaler inom aktiviteterna vattenförsörjning, handel samt reparation av motorfordon och motorcyklar, parti- och provisionshandel, detaljhandel, hotell- och logiverksamhet, magasinering och stödtjänster till transport, post- och kurirverksamhet, finansiella tjänster, försäkring, återförsäkring och pensionsfondsverksamhet, stödtjänster till finansiella tjänster och försäkring, fastighetsverksamhet, juridisk och ekonomisk konsultverksamhet, verksamheter som utövas av huvudkontor (konsulttjänster till företag), arkitekt- och teknisk konsultverksamhet (teknisk provning och analys), uthyrning och leasing, förlagsverksamhet, vetenskaplig forskning och utveckling, fastighetservice samt skötsel och underhåll av grönytor, utbildning, hälso-och</p>	<p>Definitionen i IPCC:s riktlinjer refererar till ISIC-koder (dock enligt en äldre icke längre gällande ISIC-version, version 3.1): 41, 50, 51, 52, 55, 63–67, 70–75, 80, 85, 90–93 och 99 för att specificera vilka aktiviteter som ingår. Dessa ISIC-koder motsvarar via översättningsnyckel NACE-koder i EU som motsvarar SNI-koder i Sverige. Sifferkoderna har dock ändrats mellan versioner och ovan nämnda ISIC-koder motsvarar därför inte nu gällande SNI 2007-koder i Sverige, se avsnitt 4.3.1. Naturvårdsverket har korsläst ISIC, NACE och SNI av olika årgångar för att manuellt tolka ut vilka benämningar på aktiviteter som avses.</p> <p>Försvarsmaktens lokaler bör uttryckligen undantas, se avsnitt 4.3.3.</p>

			sjukvård, avloppsrening, intressebevakning, film-, video- och tv-programverksamhet, ljudinspelningar och fonogramutgivning, andra konsumenttjänster och verksamhet vid internationella organisationer och utländska ambassader.	
-	-	Terrängmotorfordon och övriga arbetsmaskiner inom kommersiella och offentliga verksamheter	Terrängmotorfordon såsom snöskotrar och terränghjulingar samt övriga arbetsmaskiner inom kommersiella och offentliga verksamheter.	<p>Benämningen finns inte definierad i någon IPCC-kod. Men det finns definition i CRF-koder som Sverige tillämpar i utsläppsrapportering, se avsnitt 4.3.1. Där benämns det som "1A4a<sub>ii</sub> Off-road vehicles and other machinery". Vi tolkar det som att bilaga III omfattar kommersiella och offentliga verksamheters förbränning för drift av terrängmotorfordon och andra arbetsmaskiner. Det bör specificeras att terrängmotorfordon omfattas eftersom det även inkluderar terrängvagnar utöver terrängskotrar och terränghjulingar.</p> <p>Terrängmotorfordon och övriga arbetsmaskiner inom Försvarsmaktens verksamhet bör undantas, se avsnitt 4.3.3.</p> <p>På motsvarande sätt som i raden ovan kan den utförliga benämningen användas för att förtydliga inom vilka aktiviteter det rör sig om.</p>
<i>d) Hushåll (IPCC-kod 1A4b)</i>	1A4b	Bostäder	Bostäder.	Benämningen finns inte definierad på denna nivå i någon IPCC-kod. Men det finns definition i CRF-koder som Sverige tillämpar i utsläppsrapportering. Där benämns det som "1A4b <sub>i</sub> ".
-	-	Terrängmotorfordon och övriga	Terrängmotorfordon såsom snöskotrar och terränghjulingar samt övriga arbetsmaskiner inom hushåll.	Benämningen finns inte definierad i någon IPCC-kod. Men det finns definition i CRF-koder som Sverige tillämpar i utsläppsrapportering, se avsnitt 4.3.1. Där



		arbetsmaskiner inom hushåll		benämns det som "1A4bii Off-road vehicles and other machinery". Vi tolkar det som att bilaga III omfattar hushållens förbränning för drift av terrängmotorfordon och andra arbetsmaskiner. Det bör specificeras att terrängmotorfordon omfattas eftersom det även inkluderar terrängvagnar utöver terrängskotrar och terränghjulingar.
<i>Ytterligare sektorer ska motsvara följande utsläppskällor enligt definitioner i IPCC:s riktlinjer om nationell inventering av växthusgaser från 2006:</i>				
<i>a) Energiindustrin (IPCC-kod 1A1), med undantag för de kategorier som definieras enligt andra stycket a i denna bilaga.</i>	1A1	Energiindustri	Energiindustri vilket omfattar elproduktion, petroleumraffinering, tillverkning av koks och andra energiindustrier med undantag för de sektorer som definieras i [hänvisning till benämningen av kraftvärmeproduktion och värmeverk enligt ovan].	Undantaget med hänvisning till kraftvärmeproduktion och värmeverk enligt ovan innebär att sådan värmeproduktion som sker i energiindustrier men går till att värma upp kommersiella och offentliga lokaler eller bostäder (enligt ovan) istället omfattas där. Det är alltså inte ett undantag utan en hänvisning till att det i stället täcks in i föregående led, se avsnitt 4.3.1. Benämningen av "tillverkning av koks" är möjligen inte tillräckligt bred eller tydlig för att omfatta alla de industriverksamheter som ingår i IPCC-koden 1A1c där definitionen i metodriktlinjerna är "Combustion emissions from fuel use during the manufacture of secondary and tertiary products from solid fuels including production of charcoal. Emissions from own on-site fuel use should be included. Also includes combustion for the generation of electricity and heat for own use in these industries." I benämningen kan även specificeras att användning för terrängfordon samt övriga arbetsmaskiner inom dessa industrier omfattas. Det finns dock inte stöd i

				varken IPCC-koden eller den tillhörande CRF-koden för en sådan tolkning.
<i>b) Tillverknings- och byggindustrin (IPCC-kod 1A2).</i>	1A2	Tillverknings- och byggindustrin	Tillverknings- och byggindustri vilket omfattar järn- och stålindustri, cement-, kalk- och gipstillverkning, glastillverkning, övrig icke-metallisk mineralindustri, kemiindustri, bygg- och anläggningsindustri, gruvindustri, gummi- och plastvaruindustri, textil- och lädervaruindustri, trävaruindustri, verkstadsindustri, massa- och pappersindustri samt tryckerier, metallindustri, livsmedelsindustri, tobaksindustri, och terrängmotorfordon samt övriga arbetsmaskiner inom dessa industrier.	<p>I definitionerna av IPCC-koderna 1A2a-m refereras till ISIC-koderna (ISIC version 3.1 som inte motsvarar de sifferkoder i SNI 2007 som tillämpas i Sverige idag): 13–26, grupp 271 och klass 2731, grupp 272 och klass 2732, 28–37 och 45.</p> <p>På grund av svårigheter att översätta dessa koder till i dag gällande SNI-koder i Sverige bygger benämningarna istället på de definitioner som används i IPCC-riktlinjerna (vilket motsvarar benämningar i CRF-koder) utan att specificera närmare mot ISIC-koder. Svenska benämningar på dessa industrier tillämpas sedan tidigare i Naturvårdsverkets utsläppsrapportering för industrin.<sup>30</sup></p> <p>I benämningen bör även specificeras att användning för terrängfordon samt övriga arbetsmaskiner inom dessa industrier omfattas, vilket för övrigt också framgår i CRF-koder (1A2a-m ii) och den övergripande definitionen av IPCC-koden 1A2 i metodriktlinjerna.</p>

---

<sup>30</sup> Se "Om statistikens indelning" i Naturvårdsverket (2023). Industri, utsläpp av växthusgaser. <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-utslapp-fran-industrin/> [2023-10-04].

Utifrån de möjliga benämningarna av sektorer i tabellen ovan ser vi sammantaget att det kan finnas risker med att införa alltför detaljerade benämningar av sektorer och användningar i svenska bestämmelser. Det kan bli problematiskt till exempel i en detaljerad beskrivning av vilka verksamheter som ingår i den övergripande benämningen ”kommersiella och offentliga lokaler” (eller verksamheter), som omfattar många delsektorer. Om alla berörda delsektorer inom denna sektor ska specificeras i detalj riskerar vi att benämna verksamheterna felaktigt, eller att fel görs i tolkningen mellan olika versioner av ISIC-, NACE- och SNI-koder. I praktiken kan det innebära att en detaljerad lista på vilka delsektorer som ska ingå riskerar att endera missa någon sektor, eller att det blir mer omfattande än avsett enligt bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet.

Fördelarna med att ta med utförliga benämningar av sektorer i svenska bestämmelser är främst att det blir tydligare:

- För berörda företag att veta vilka användningar inom vilka sektorer som omfattas, både för direkt berörda reglerade enheter som ska rapportera utsläpp och för slutanvändare som i vissa fall kan bli aktuella för kompensationsförfarande.
- För berörda myndigheter att identifiera vilka verksamheter som omfattas av ETS 2, i första hand för Naturvårdsverket som grund för att bedöma tillstånd och rapportering från reglerade enheter och i fråga om eventuella kompensationsförfaranden.
- Grund för eventuella rättsliga prövningar i senare skede.

Ett alternativ till att utförligt specificera delsektorerna i bestämmelser kan också vara att ge kompletterande vägledning om bestämmelserna för att förklara vilka delsektorer som ingår och på vilket sätt, om möjligt med stöd av ytterligare förtydliganden från EU-nivå om vad som är avsett att ingå och inte. Eller att tydliggöra detta i ett senare skede i genomförandet av ETS 2. Detta ser ut att vara den typ av strategi som Energistyrelsen i Danmark<sup>31</sup> avser tillämpa i ett fortsatt implementeringsarbete efter att de har beslutat om vissa grundläggande lagändringar. Energistyrelsen har dock tillämpat CRF-koder, som komplement till IPCC-koder, för att beräkna kostnader och samhällsekonomiska konsekvenser av olika handlingsalternativ för opt-in.

#### 4.3.5 Vilka utsläpp omfattas i Sverige?

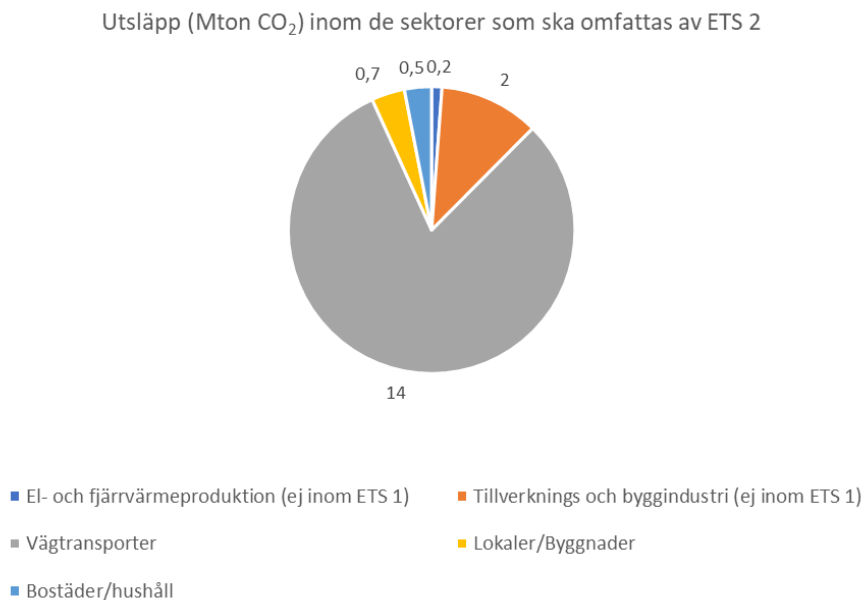
Utifrån de tolkningar som vi gör ovan har vi sammanställt utsläppsstatistik för att belysa vilka utsläpp som ska omfattas av ETS 2 i Sverige, under antagande att endast de obligatoriska sektorerna ingår och att ingen opt-in görs.

---

<sup>31</sup> Personlig kommunikation med kontaktperson på Energistyrelsen i Danmark.

I Figur 2 nedan framgår inom vilka sektorer samt fördelningen av utsläppen<sup>32</sup> som obligatoriskt ska ingå i ETS 2.

Figur 2 Utsläpp från förbränning av bränslen inom de sektorer som ska omfattas av ETS 2 (utsläpp för år 2021).



## 4.4 Övervakning och rapportering av utsläpp

### 4.4.1 Övervaknings- och rapporteringsförordningen ger begränsade valmöjligheter

De utsläpp som uppstår genom förbränning av bränslen som de reglerade enheterna frisläpper för konsumtion ska övervakas och rapporteras enligt kommissionens övervaknings- och rapporteringsförordning. Eftersom förordningen ska tillämpas direkt i varje medlemsstat finns det inget större utrymme för medlemsstaterna att göra egna vägval kopplat till övervakning och rapportering av utsläpp.

Medlemsstaterna kan dock välja att inkludera fler typer av slutanvändare i ETS 2, vilket på flera sätt kan påverka omfattningen av övervakning och rapportering av utsläpp. Denna typ av vägval, om omfattning av eventuell opt-in och vid vilken tidpunkt opt-in sker, diskuteras i avsnitt 4.6.

Naturvårdsverket förutser att införandet av ETS 2 och därtill hörande krav på övervakning och rapportering av utsläpp kommer innebära ökade kostnader, bland annat för administration, för de berörda aktörerna. Konsekvenserna av de nya

<sup>32</sup> Utsläppen är uppdelade enligt CRF-koder som utgår från IPCC-koder som pekas ut i bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet. Utsläppssiffrorna baseras på SCB:s statistikdatabas (<https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/>) och Naturvårdsverkets utsläppsinventering.

reglerna för övervakning och rapportering av utsläpp beskrivs ytterligare i avsnitt 6.

#### 4.4.2 Identifierade hinder och möjligheter för samordning med andra rapporteringskrav i Sverige

Som vi kortfattat har förklarat ovan ger övervaknings- och rapporteringsförordningen begränsade valmöjligheter i fråga om krav på vad och när berörda aktörer och myndigheter ska rapportera. Sett utifrån de berörda företagens perspektiv vore det dock önskvärt att den övervakning och rapportering som redan sker idag (eller kommer att ske) enligt andra regelverk också ska kunna användas för att uppfylla nya krav som kommer med ETS 2. Naturvårdsverket har börjat undersöka sådana möjligheter i dialog med Energimyndigheten, Skatteverket och närmast berörda branscher.

Vår analys i nuläget är att det inte finns några tydliga förutsättningar för att samordna den rapportering som sker till Skatteverket, genom punktskattedeklarationer i enlighet med LSE, med rapportering inom ETS 2. Det beror på att det finns skillnader både i vad som ska rapporteras och på vilket sätt uppgifterna ska rapporteras. Det kan bland annat kan skilja sig åt hur bränslen ska delas upp i de olika rapporteringarna. Dessutom skiljer sig redovisningsintervallen åt, där punktskattedeklaration i första hand ska göras på månadsbasis samtidigt som rapportering inom ETS 2 sker en gång per år. Det kan dock vara lämpligt att (utanför detta regeringsuppdrag) undersöka närmare hur väl deklarerade uppgifter till Skatteverket överensstämmer med det som ska rapporteras inom ETS 2. Det kan vara relevant utifrån att övervaknings- och rapporteringsförordningen tillåter den reglerade enheten att bestämma hur stora mängder av ett bränsle som har släppts för konsumtion genom att använda samma metoder som används för att bestämma mängder inom ramen för energiskattedirektivet (implementerat i svensk lag genom LSE). Detta är dock endast möjligt om den reglerade enheten och bränsleströmmen inom ETS 2 överensstämmer med aktör och bränsle i energiskattedeklarationen. En viktig aspekt inför eventuell fortsatt samverkan mellan myndigheterna är de sekretessbestämmelser som rapporterade uppgifter kan omfattas av, vilket kan ha betydelse för vilka former av samverkan som är möjlig.

Naturvårdsverket har under uppdraget fört samtal med Energimyndigheten kring eventuella möjligheter att samordna rapporteringen inom ETS 2 med den rapportering som görs till Energimyndigheten inom ramen för drivmedelslagen (2011:319) och lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen ("lagen om hållbarhetskriterier"). Vår analys i nuläget är att kraven som ställs på rapporteringen kopplat till de olika regelverken på flera punkter skiljer sig åt, vilket innebär hinder för att samordna rapporteringen av uppgifter. Det beror bland annat på att de uppgifter som ska rapporteras till Energimyndigheten ska lämnas den 1 april varje år, samtidigt som rapportering kopplat till ETS 2 ska ske senast den 30 april. Därtill behöver de uppgifter som rapporteras till Energimyndigheten inte verifieras av en tredjepartsrevisor, vilket

däremot krävs för utsläppsrapporeringen inom ETS 2 som ska ske till Naturvårdsverket. Kontroll av de uppgifter som ska rapporteras till Energimyndigheten görs istället direkt av myndigheten. Vi ser också skillnader i vilka som är rapporteringsskyldiga och vilka uppgifter som ska rapporteras till Energimyndigheten, jämfört med vad som kommer krävas enligt ETS 2. Reglerade enheter definieras baserat på skyldigheten att betala punktskatt samtidigt som aktörer som omfattas av lagen om hållbarhetskriterier kan vara fler än bara de som är skattskyldiga, exempelvis bränsleleverantörer som inte har egna skatteupplag. Det är inte heller exakt samma bränslen som är aktuella för rapportering, vilket beror på att lagen om hållbarhetskriterier fokuserar på övervakning av biogena bränslen samtidigt som ETS 2 fokuserar på övervakning av fossila bränslen. Det innebär att helt fossila bränslen inte i alla sammanhang behöver rapporteras till Energimyndigheten samtidigt som aktörer som endast sätter biogena bränslen på marknaden inte kommer omfattas av ETS 2. Flis är ett exempel på ett bränsle som ska rapporteras till Energimyndigheten men som inte ingår i ETS 2 i dag. Ett annat exempel på skillnader är utsläppen från drivmedel beräknas ur ett livscykelperspektiv enligt drivmedelslagen, vilket innebär att utsläpp kopplade till utvinning, förädling och transport av drivmedlen ingår utöver de utsläpp som genereras vid användningen av drivmedlen. I rapporteringen inom ETS 2 ska dock endast utsläppen från själva förbränningen av bränslena rapporteras.

Ytterligare en aspekt som kan försvåra eventuell samordning av rapportering är att ETS 2 är relativt styrt avseende vilka uppgifter som ska rapporteras och i vilket format. Därtill ser Naturvårdsverket att det kommer finnas stora fördelar för Sverige att använda sig av det EU-gemensamma rapporteringssystem som kommissionen håller på att ta fram för övervakningsplaner och utsläppsrapporter inom ETS 2, vilket samtidigt kan försvåra samordning med annan rapportering. Rapporteringen till Energimyndigheten är mer flexibel avseende vilka uppgifter som ska rapporteras, men även här finns det ramar att förhålla sig till.

Trots ovanstående identifierade hinder kan det ändå vara relevant för Energimyndigheten och Naturvårdsverket att ha en fortsatt samverkan i frågan om övervakning och rapportering av uppgifter inom respektive system. Framförallt med fokus på kommunikations- och vägledningsinsatser som riktas mot berörda aktörer. Där kan det underlätta avsevärt om myndigheterna är samordnade i vilka begrepp och definitioner som används. Dessutom fastställs det i övervaknings- och rapporteringsförordningen att den reglerade enheten i dess övervakningsplan, i tillämpliga fall, ska redovisa information om relevanta kopplingar mellan verksamheter som regleras i flera EU-direktiv. Det gäller kopplingar mellan den reglerade enhetens verksamhet som anges i bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet och verksamhet som utförs i enlighet med punktskattedirektivet, energiskattedirektivet och bränslekvälighetsdirektivet

(2009/30/EG)<sup>33</sup>. Det vill säga regler som i svensk lag är implementerade genom LSE och drivmedelslagen. Även detta tyder på att det behövs ett fortsatt samarbete mellan Naturvårdsverket, Skatteverket och Energimyndigheten kring vilka uppgifter som ska rapporteras inom ramen för de olika regelverken.

#### 4.4.3 Ett kommande digitalt rapporteringssystem

Kommissionen avser ta fram ett digitalt rapporteringssystem för hantering av övervakningsplaner och utsläppsrappporter, som verksamhetsutövare inom ETS 2 ska använda sig av om medlemsstaten väljer att ansluta sig till systemet. Sverige använder sig idag av kommissionens rapporteringssystem för övervakningsplaner och utsläppsrappporter inom ETS 1. Naturvårdsverket valde att använda detta system och gjorde för detta en hemställan till Miljödepartementet den 15 november 2020<sup>34</sup> för att få detta reglerat i utsläppshandelsförordningen. Det system som tas fram för ETS 2 kommer troligtvis likna det system som kommissionen tillhandahåller för ETS 1. Naturvårdsverket ser att det finns många fördelar med att använda kommissionens rapporteringssystem, bland annat att medlemsstaterna får ansluta sig till systemet kostnadsfritt samt att kommissionen står för utveckling och uppdatering av systemet och tillhandahåller en service desk som medlemsstaterna kan vända sig till. Systemet är under utveckling och kommissionen har meddelat att det ska vara på plats inför den 1 januari 2025, då verksamhetsutövarna ska ha ett tillstånd på plats och påbörja övervakning av sina utsläpp.

Kommissionen har vid tidpunkten för vår redovisning inte meddelat en närmare tidplan för införande av det digitala rapporteringssystemet. Frågan behöver därför fortsatt bevakas. Alternativa lösningar kan därtill behöva övervägas om kommissionen inte hinner få rapporteringssystemet på plats i tillräckligt god tid, för att verksamhetsutövare i Sverige ska hinna lämna in en övervakningsplan i systemet så att Naturvårdsverket hinner bedöma övervakningsplanens fullständighet och utfärda tillstånd innan den 1 januari 2025.

---

<sup>33</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/30/EG av den 23 april 2009 om ändring om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensen, diesel och gasoljor och införande av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar, och om upphävande av direktiv 93/12/EEG

<sup>34</sup> Naturvårdsverket (2020). Hemställan om införande av bestämmelser rörande tekniska lösningar för hantering av uppgifter inom EU:s system för handel med utsläppsrätter. Skrivelse 2020-06-15. Ärendenummer NV-04308-20.

## 4.5 Möjliga kompensationsbehov och - förfaranden

### 4.5.1 Undvikande av dubbelräkning och ekonomisk ersättning

Enligt artikel 30f.5 ska medlemsstaten säkerställa att de reglerade enheterna kan rapportera exakta bränslemängder som släpps för konsumtion inom ETS 2 och den slutliga användningen av bränslen. Medlemsstaten ska även vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risken för dubbelräkning av utsläpp som omfattas av ETS 1 och risken för att utsläppsrätter överlämnas för utsläpp som inte omfattas av ETS 2. Till det sistnämnda ska ytterligare regler specificeras genom antagande av genomförandeakter vari det även ska ingå närmare regler för att tillhandahålla ekonomisk ersättning till slutkonsumenter av bränslen där sådan dubbelräkning eller sådan överlämnande av utsläppsrätter inte har gått att undvika.

Naturvårdsverket bedömer att förutsättningar och krav på en korrekt rapportering från reglerade enheter i huvudsak handlar om att efterfölja övervaknings- och rapporteringsförordningen samt verifieringsförordningen. Kommissionen ska också ta fram mallar för rapportering och därtill utveckla det IT-baserade rapporteringssystem som Sverige använder sig av inom ETS 1 så att det även kan omhänderta ETS 2. Den svenska lagen tillsammans med förordningen kan underlätta en korrekt rapportering genom att vara tydlig med avseende på vilka bränslen och vilken typ av slutanvändning som omfattas av ETS 2. Det kommer sedan falla på den behöriga myndigheten att ge information, vägledning och utöva tillsyn så att regelverken kan efterlevas.

Ytterligare nationella krav kan övervägas för att reglerade enheter ska kunna leva upp till de högre övervakningsnivåerna i övervaknings- och rapporteringsförordningen, exempelvis för att i högre grad undvika dubbelräkning och minimera behovet av att tillhandahålla ekonomisk ersättning till slutanvändare. Det kan handla om allt ifrån tvingande system för informationsutbyte mellan olika aktörer, till att nationella system tas fram som kan underlätta för möjligheten att spåra slutanvändningen av bränsle. Det skulle kunna ske exempelvis genom märkning eller färgning av bränsle eller andra spårbarhetssystem.

Naturvårdsverket ser inte skäl att omedelbart överväga sådana ytterligare åtgärder och det skulle i så fall behöva utredas och analyseras noga. Eventuella problem och behov kan förväntas bli tydligare efter att systemet har varit i bruk några år. I första hand behöver de ytterligare EU-gemensamma regler som ska antas genom en delegerad akt tas fram, vilket enligt kommissionen ska färdigställas under 2024 och det kommer därmed efter att detta regeringsuppdrag har slutredovisats.

### 4.5.2 Möjlighet att kompensera sjukhus

Artikel 30e.4 i det reviderade utsläppshandelsdirektivet pekar särskilt ut att ekonomisk ersättning får ges till sjukhus som omfattas av ETS 2 enligt bilaga III, för kostnader som förs vidare till dem. För det ändamålet ska de bestämmelser som



gäller dubbelräkning gälla i tillämpliga delar (se avsnitt 3.7.1 ovan).

Kommissionen ska ta fram särskilda regler för ekonomisk kompensation som då även får tillämpas på sjukhus.

I Sverige ingår flera sjukhus redan i ETS 1. Om Sverige hade önskat särbehandla dessa har möjligheten funnits att exkludera sådana verksamheter genom artikel 27. Det kan därför ses som tveksamt att inom ETS 2 kompensera sjukhus som betalar ett högre bränslepris i ETS 2.

## 4.6 Handlingsalternativen för opt-in

Enligt artikel 30j i det reviderade utsläppshandelsdirektivet får en medlemsstat från och med 2027 utvidga den verksamhet som avses i bilaga III till andra sektorer som inte förtecknas i den bilagan. Utvidgningen ska godkännas av kommissionen genom en delegerad akt. Ytterligare utsläppsrätter som utfärdas till följd av utvidgningen ska auktioneras och medlemslandet ska få intäkterna. Enligt artikel 30c.4 ska medlemslandet vid en sådan utvidgning säkerställa att reglerade enheter den 30 april det aktuella året lämnar in en vederbörligen underbyggd rapport till behörig myndighet och att dessa rapporter ska ligga till grund för det antal ytterligare utsläppsrätter som ska utfärdas det aktuella året.

Kommissionen (DG-Clima) har på möte i CCEG den 1 september 2023 presenterat sin syn att artikel 30j inte står i vägen för att inkludera sektorer för övervakning och rapportering före 2027 och att sådan data kan användas för takjustering 2028 enligt artikel 30c.2. Vidare presenterades förslag som skulle innebära att en justering av taket kan göras och auktionsandelar bestämmas utan att de reglerade enheterna behöver särskilja bränsle för sektorer som har inkluderats via opt-in i de fall där medlemsstaten inkluderar fler sektorer redan från 2025. Naturvårdsverket ser med avseende på detta tre handlingsalternativ för genomförandet av ETS 2 i Sverige:

1. att inte inkludera fler sektorer än de obligatoriska (se avsnitt 3.2 och 4.3 vilka sektorer det rör sig om),
2. att tidigt inkludera fler sektorer till 2025, eller
3. att inkludera fler sektorer i ett senare skede.

Naturvårdsverket har tidigare, inom ramen för regeringsuppdraget *Ökad klimatambition till 2030*, analyserat inkludering av fler sektorer i ETS 2.<sup>35</sup> Vi beskrev då vilka administrativa fördelar vi såg för de reglerade enheterna, men även för den administrerande myndigheten, med att inkludera fler sektorer i systemet. Anledningen är att det kommer vara mycket svårt och ibland omöjligt att veta slutanvändningen av bränslet, det vill säga om det används inom ETS 2 eller utanför. Ett typexempel är bränsle som levereras till tankstationer som sedan kan köpas och användas inom olika sektorer. Men det är också vanligt med andra distributionskedjor där bränsle, från det att bränslet frisläpps för konsumtion, säljs

<sup>35</sup> Naturvårdsverket (2023). Analys av vägval vid genomförande av ETS1 och ETS2. Delrevisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag. Skrivelse 2023-05-09. Ärendenummer NV-00052-20.

via mellanhänder till slutanvändare. Även i det senare fallet är det svårt för de reglerade enheterna att ta reda på slutanvändningen eftersom det förutsätter vetskap om mellanhandens kundbas vilket kan komma i konflikt med konkurrensregler.

I de fall där det inte går att undvika att utsläppsrätter överlämnas för utsläpp som inte omfattas av ETS 2 ska det enligt artikel 30f.5 finnas möjlighet för slutanvändare som betalat ett för högt pris att få finansiell kompensation. Därutöver ska också utsläppstaket justeras varje år för denna överrapportering av utsläpp.

En viktig förutsättning för att en inkludering av fler sektorer ska underlätta för de reglerade enheterna i sin rapportering av utsläpp, är att det inte blir nödvändigt att ändå identifiera slutanvändningen för de ytterligare sektorerna som har inkluderats.

Nedan beskriver och analyserar vi de tre handlingsalternativen sett utifrån den kunskap vi har idag. Analysen är övergripande eftersom detaljerade regler kring exempelvis undvikande av dubbelräkning och finansiell kompensation inte finns på plats. Därtill att det i dagsläget är svårt att förutse vilka möjligheter och eventuella system som kan behöva bekostas och utvecklas för att spåra slutanvändning av bränslet från det att bränslet släpps för konsumtion. Under alternativen för opt-in förutsätter vi också en relativt bred inkludering som åtminstone omfattar jordbruk och skogsbruk.

#### 4.6.1 Tre scenarier för opt-in

De tre handlingsalternativen för opt-in kan innebära olika följdverkningar som Naturvårdsverket inte kan bedöma fullt ut idag. Vissa aspekter av hur systemet ska fungera med hänsyn till opt-in är ännu okända och vi beskriver därför tre scenarier nedan för hur det kan komma att ta form.

##### INGEN OPT-IN

Referensscenariot där de obligatoriska<sup>36</sup> sektorerna omfattas. En relativt stor andel av bränslen som används i sektorer som inte ingår i ETS 2 kan komma att rapporteras i ETS 2. För rapporteringsperioden 2024–2026 där data ska användas för att justera utsläppstaket 2028, kan nationella schablonvärden behöva tas fram och användas för att på nationell nivå få en tillräckligt bra rapportering. Detta är inte möjligt efter 2026. Från 2027 kommer det att finnas ett system för återbetalning till slutanvändare som betalat ett för högt pris på grund av att reglerade enheter inte kunnat särskilja bränslemängder inom ETS 2 från övrig användning. Det förutsätter att det är tekniskt omöjligt eller skulle medföra orimliga kostnader att särskilja bränslet. För att undvika återbetalning i möjligaste mån kan system behöva utvecklas nationellt eller av reglerade enheter för att i högre grad kunna spåra slutanvändning av vissa bränsleströmmar. Auktionsintäkter till Sverige sker enligt initial fördelningsnyckel.

---

<sup>36</sup> Se avsnitt 4.3 för identifiering av vilka sektorer det handlar om.

### TIDIG OPT-IN (2025)

Genom att inkludera fler sektorer kommer rapporteringen att bli mer riktig i bemärkelsen att de utsläpp som ska omfattas av ETS 2 också rapporteras i ETS 2. Sannolikheten är stor att det blir en lösning så att utsläppstaket och auktionsandelar justeras antingen redan till 2027 eller åtminstone till 2028, på ett sätt som inte innebär att reglerad enhet behöver särskilja opt-in bränsleanvändning från obligatorisk ETS 2-användning. Om reglerad enhet inte behöver särskilja bränsle som har inkluderats via opt-in förväntas den administrativa bördan minska väsentligt för reglerade enheter och för den administrerande myndigheten. Sveriges auktionsintäkter kommer att öka jämfört med att inte göra opt-in. Det kommer vara mindre volymer bränsle som slutanvändare kan begära återbetalning för, vilket minskar den administrativa bördan för hantering av återbetalning för berörd myndighet, samt en mindre del av auktionsintäkter som ska bekosta kompensationen. Utsläppstaket behöver i detta fall inte justeras i lika hög grad varje år.

### OPT-IN SENARE

Vid ett beslut om opt-in senare, exempelvis från 2027 bedömer Naturvårdsverket att ett förfarande enligt direktivet vad gäller takjustering och auktionsintäkter innebär att reglerade enheter behöver separera bränsleanvändning i opt-in-sektorer från den användning som obligatoriskt ingår i ETS 2. Det skulle potentiellt ställa högst krav (av de tre handlingsalternativen) på system för att spåra slutanvändning då det är denna rapportering som ska ligga till grund för en årligt justerad auktionsvolym och utsläppstak, utan att kunna använda sig av återbetalningsmekanismen. Sveriges auktionsintäkter kommer att öka jämfört med ingen opt-in. Det kommer vara mindre volymer bränsle som slutanvändare kan begära återbetalning för vilket minskar den administrativa bördan för hantering av återbetalning för berörd myndighet, samt en mindre del av auktionsintäkter som ska bekosta kompensationen.

## 4.6.2 Möjliga konsekvenser i scenarier för opt-in

I Naturvårdsverkets tidigare *Analys av vägval vid införande av ETS1 och ETS2*<sup>37</sup> har vi belyst bland annat hur de administrativa konsekvenserna kan komma att se olika ut beroende på om eller när Sverige väljer att göra opt-in. Vi pekade då på att ett skäl för att inkludera mer förbränningsutsläpp i ETS 2 är att det underlättar den administrativa bördan för de reglerade enheterna och för de administrerande myndigheterna. Vid en uppdelning av bränslen enligt ETS-direktivet ställs krav på reglerade enheter att särskilja om bränslet används i en sektor som omfattas av ETS 2, vilket i många fall kan vara komplicerat. Enligt uppdelningen ska exempelvis bränslet som används av en arbetsmaskin som tillhör ett hushåll eller kommersiell verksamhet omfattas och rapporteras inom ETS 2, medan bränslet som används i arbetsmaskiner<sup>38</sup> inom jord- eller skogsbruk inte omfattas. En truck som används

<sup>37</sup> Naturvårdsverket (2023). *Analys av vägval vid genomförande av ETS1 och ETS2*.

<sup>38</sup> Se närmare diskussion om begreppet "arbetsmaskin" i avsnitt 4.3.

inom industrin omfattas, medan en truck som används i en hamn inte omfattas. Att göra denna typ av särskiljning av bränslen skulle innebära en betydande administrativ pålaga för reglerade enheter.

Vidare har Naturvårdsverket, i den tidigare redovisade analysen, pekat på att införandet av ETS 2 kommer att innebära ökade rapporteringskrav och administration för reglerade enheter men eventuellt även för slutanvändare av bränslen. Beroende på vilka metoder som kommer att användas för att identifiera slutanvändare kommer administrationen kunna se olika ut. Om systemet i hög grad skulle förlita sig på efterhandskompensation tillfaller mycket av administrationen slutanvändare för bränslen som inte ingår i ETS 2 samt myndigheten som ska administrera kompensationen. Andra metoder kan lägga mer av administrationen på den reglerade enheten. Reglerna i övervaknings- och rapporteringsförordningen ställer höga krav på att identifiera slutanvändningen av bränslen samtidigt som den ger möjlighet till enklare rapportering där identifieringen inte är möjlig. Under våren 2024 ska också mer detaljerade regler för att undvika dubbelräkning och regler för att kompensera slutanvändare som inte omfattas av ETS 2 tas fram genom en genomförandeakt. Möjligheten för reglerade enheter att identifiera om slutanvändningen sker inom ETS 2 eller inte kommer i sin tur också påverka möjligheten att föra över ETS 2-kostnader endast på de konsumenter som träffas av ETS 2 samt omfattningen av statens behov att i efterhand kompensera konsumenter.

Vår analys pekar mot att ju fler sektorer som inkluderas i ETS 2, desto enklare blir det att separera bränsleanvändning och dess fossila andel inom ETS 2 från övrig användning. Det kan förväntas medföra mindre administration för alla – de reglerade enheterna, den administrerande myndigheten och till stor del även för slutanvändare av bränslet som inte skulle behöva ansöka om kompensation i efterhand. Vi förutser att detta skulle gälla särskilt den bensin och diesel som omfattas av punktskatter och reduktionsplikt och som huvudsakligen används inom vägtrafiken, av arbetsmaskiner och av fritidsbåtar. Som redan nämnts är en viktig förutsättning för den förenklade administrationen, att reglerade enheter inte behöver särskilja bränsleanvändning från in-optade sektorer från övrig användning inom ETS 2. Vår bedömning är att så är fallet om Sverige redan 2025 inkluderar fler sektorer medan ett senare beslut, exempelvis 2027, innebär att reglerade enheter behöver veta användningen i de in-optade sektorerna separat.

## 4.7 Möjlighet för medlemsstater med koldioxidskatt att delvis stå utanför ETS 2

Det finns möjlighet för en medlemsstat som har infört en koldioxidskatt att under perioden 2027–2030 delvis stå utanför ETS 2. Möjligheten ges i artikel 30e.3 som tillåter en medlemsstat (egentligen den behöriga myndigheten) att undanta reglerade enheter från skyldigheten att, för ett visst år, överlämna utsläppsrätter. Undantaget är villkorat, med att de reglerade enheterna som undantas betalar en nationell koldioxidskatt som är högre än det genomsnittliga auktionspriset i ETS 2 det aktuella året. Undantaget kan göras fram till den 31 december 2030 men de reglerade enheterna har samma krav att övervaka och rapportera utsläppen. Om Sverige önskar ett sådant undantag behöver kommissionen meddelas senast den 31 december 2023 om den svenska koldioxidskatten och de skattesatser som är beslutade för åren 2027–2030. Kommissionen ska också underrättas om varje senare ändring av den nationella koldioxidskatten.

Sverige behöver sedan meddela kommissionen om tillämpningen av sådan befrielse och motsvarande mängd utsläppsrätter som ska annulleras senast den 31 maj året efter det utsläppsår för vilket befrielsen tillämpats. Detta påverkar också i motsvarande mängd Sveriges auktionsandel. Men det får i sin tur inte påverka Sveriges bidrag till sociala klimatfonden eller bidrag till unionsbudgeten i form av egna medel, och inte heller den del av auktionsintäkter som skulle ha gått till klimatändamål (enligt artikel 30d.6). Kommissionen kan invända mot ett sådant undantag om åtgärden inte är förenlig med villkoren, senast tre månader efter att medlemsstaten underrättat kommissionen om den nationella koldioxidskatten och senast en månad efter att medlemsstaten har meddelat att undantaget har tillämpats för ett visst år.

Undantaget kan alltså tillämpas brett för alla reglerade enheter som träffas av en koldioxidskatt men kan också göras specifikt för endast vissa reglerade enheter och för vissa specifika år.

Naturvårdsverket har i tidigare analyser framfört att ett införande av ETS 2 har flera positiva effekter, framför allt utifrån ett europeiskt perspektiv. Många medlemsstater saknar idag direkt koldioxidprissättning och annan styrning för att nå utsläppsmålen inom ansvarsfördelningsförordningen (“ESR”). ETS 2 utgör därmed ett viktigt komplement till befintlig mix av styrmedel på EU-nivå och de nationella styrmedel som bidrar till att öka omställningstrycket i berörda sektorer. Både på europeisk och nationell nivå finns det långsiktiga positiva effekter av utvidgad och harmoniserad prissättning. Med aviserade styrmedelsförändringar om sänkt reduktionsplikt och sänkta energiskatter på drivmedel bidrar även ETS 2 till

att uppnå Sveriges mål inom ESR. I tillägg har möjliga effekter av att specifikt tillämpa denna artikel analyserats<sup>39</sup> där det bland annat konstateras att:

- Sveriges skattenivå (vid tidpunkten för analysen som var i maj 2023) var tillräckligt hög för att göra detta undantag.
- Genom en sådan tillämpning går Sverige miste om beräknade årliga utsläppsminskningar om cirka 120 000 till 350 000 ton.
- Det kommer försvåra för Sverige att nå måluppfyllelse enligt ESR.
- Svenska auktionsintäkter beräknas minska 2027–2030 med omkring 2 miljarder EUR.

Efter den analys som Naturvårdsverket gjorde i delredovisningen i maj 2023 har regeringen föreslagit en ny reduktionspliktsnivå på 6 % för åren 2024–2026 och meddelat att avsikten är att ytterligare sänka energiskatterna på diesel och bensin. Utifrån direktivet räcker det att medlemsstaten har en koldioxidskatt som är högre än det genomsnittliga auktionspriset för att tillämpa undantaget. Direktivet anger dock inte att koldioxidskatten behöver ligga utöver de miniminivåer som ges av Energiskattedirektivet. Det innebär att länderna skulle kunna döpa om sin energiskatt till koldioxidskatt och bli berättigade ett undantag utan att berörda sektorer omfattas av någon ytterligare styrning. Då ETS 2 syftar till att bidra till ökad styrning är det högst oklart hur kommissionen kommer bedöma om ett lands koldioxidskatt medger ett undantag. Om vi trots denna osäkerhet antar att undantaget enbart kommer att gälla den explicita koldioxidskatten så skulle den svenska koldioxidskattenivån på både bensin och diesel vara tillräckligt hög för att tillämpa undantaget eftersom den aviserade sänkningen endast gäller energiskatten. Det skulle vara möjligt att få ett undantag från ETS 2 förutsatt att priset på utsläppsrätter inte hamnar över 132 EUR/ton för bensin och 105 EUR/ton för diesel, beräknat utifrån den aviserade nivån för 2025 års skattenivåer. I kommissionens konsekvensanalys antog de ett pris på 48 EUR/ton 2030 och det har efter det införts ett mjukt pristak på 45 EUR/ton. Givet dessa prisnivåer ligger Sveriges koldioxidskatt på en betydligt högre nivå. Däremot har senare analyser indikerat att priserna skulle kunna bli högre än 45 EUR/ton trots att flera prisdämpande mekanismer har införts. En nyligen publicerad analys av den tyska tankesmedjan Agora Energiewende förutspår priser på 200 EUR/ton redan 2027. Det finns därmed stora osäkerheter om hur priserna kommer att utvecklas.

Det finns flertalet osäkerheter i och svårigheter med att jämföra den svenska koldioxidskatten och ETS-priset. Förutom att det finns osäkerheter kopplat till hur priserna i ETS 2 kommer att utvecklas är det även svårt att bedöma nivån på koldioxidskatten fram till 2030 eftersom vi behöver veta vilka skattenivåer och reduktionspliktsnivåer som kommer gälla för åren 2027–2030, vilket Naturvårdsverket ännu inte har information om. Den svenska koldioxidskatten innefattar reduktionsplikten (biodrivmedel beskattas lika som fossila bränslen) medan ETS-priset endast sätts på det fossila innehållet.

---

<sup>39</sup> Naturvårdsverket (2023). Analys av vägval vid genomförande av ETS 1 och ETS 2.

Att undanta reglerade enheter från att överlämna utsläppsrätter i ETS 2 skulle innebära en ökad risk för att Sverige inte når sina ESR-mål om inte annan styrning kommer på plats.. Naturvårdsverket lyfte i sitt underlag till klimathandlingsplan möjligheten att stå utanför ETS 2 och i stället introducera ett nationellt utsläppshandelssystem med en skarpare minskningstakt till 2030 men det har inte analyserats vidare.

## 5. Naturvårdsverkets förslag och bedömningar

### 5.1 Förslag om nya bestämmelser om ETS 2 i befintliga bestämmelser om ETS 1

#### **Naturvårdsverkets förslag**

Det reviderade utsläppshandelsdirektivet i de delar som berör ETS 2 genomförs i den befintliga utsläppshandelslagen.

Utifrån de bemyndiganden som föreslås i utsläppshandelslagen föreslås även ändringar och tillägg i utsläppshandelsförordningen, med syfte att genomföra ETS 2 i Sverige.

#### **Skäl för Naturvårdsverkets förslag**

Många av bestämmelserna i den nu gällande lagen om vissa utsläpp av växthusgaser är relevanta också för de verksamheter som kommer att omfattas av ETS 2. Detsamma gäller för flera bestämmelser i förordningen. Det gäller exempelvis förutsättningar för tillstånd, övervakning och rapportering samt tillsyn och påföljder. För att undvika svårigheter som det kan innebära att hålla parallella regelverk uppdaterade vid förändringar i EU:s lagstiftning och eftersom ett samlat regelverk för utsläppshandel är lättare att överblicka föreslår vi att ändringarna av direktivet som berör ETS 2 genomförs i den befintliga utsläppshandelslagen och utsläppshandelsförordningen.



## 5.2 Förslag om ordförklaringar i utsläppshandelslagen

### Naturvårdsverkets förslag

Begreppet *bränsleverksamhet* införs i utsläppshandelslagen och förklaras som en verksamhet där bränsleprodukter tillgängliggörs för konsumtion för förbränning inom de sektorer som regeringen föreskrivit med stöd av 7 § utsläppshandelslagen.

Begreppet *bränsleprodukter* införs och ska avse energiprodukter som anges i 1 kap. 3 § och produkter som avses i 2 kap. 4 § LSE.

Begreppet *tillgängliggöra för konsumtion* införs och i förklaringen anges att med tillgängliggöra för konsumtion avses att hantera bränsleprodukter på ett sådant sätt att skattskyldighet enligt LSE inträder med ett undantag för skattskyldighet som inträder för registrerade mottagare och distansförsäljare enligt samma lag.

Förklaringen av begreppet *utsläpp av växthusgaser* kompletteras med frigörande motsvarande de bränsleprodukter som har tillgängliggjorts för konsumtion i bränsleverksamhet.

Begreppet *verksamhetsutövare*, som i nuvarande form avser vissa anläggningar, flygverksamhet och sjötransportverksamhet, kompletteras med en ny tredje punkt. Kompletteringen innebär att med verksamhetsutövare avses även den som i fråga om en bränsleverksamhet är skattskyldig LSE för bränsleprodukter som tillgängliggörs för konsumtion i en bränsleverksamhet.

### Skäl för Naturvårdsverkets förslag

#### *Bränsleverksamhet*

Begreppet *bränsleverksamhet* bör omfatta de verksamheter som anges i bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet. I direktivet beskrivs verksamheten i bilaga III som att frisläppa bränsle för konsumtion som används för förbränning inom specifika sektorer. Vi anser att det bör införas ett övergripande begrepp för den verksamhet som innebär att bränsle frisläpps för konsumtion, det vill säga bränsleverksamhet, och att regeringen genom bemyndigande i 7 § (se förslag om sådant bemyndigande i avsnitt 5.3) sedan kan föreskriva i utsläppshandelsförordningen vilka sektorer som omfattas. Verksamheter som tillgängliggör bränsleprodukter för konsumtion för förbränning inom de utpekade sektorerna (se förslag i avsnitt 5.7 om vilka sektorer som ska omfattas) utgör bränsleverksamhet som därmed får skyldigheter enligt ETS 2.

#### *Bränsleprodukt*

I förklaringen anges att med *bränsleprodukt* avses energiprodukter som anges i 1 kap. 3 § och produkter som avses i 2 kap. 4 § LSE. Dessa bestämmelser införlivars i svensk rätt artikel 2.1 i energiskattedirektivet inbegripet de bränslen som förtecknas i tabell A och C i bilaga I till det direktivet samt alla andra produkter som är avsedda för användning, bjuds ut till försäljning eller används som motorbränsle eller används för uppvärmning i enlighet med artikel 2.3 i det

direktivet, inbegripet för elproduktion. Definitionen motsvarar alltså det reviderade utsläppshandelsdirektivets definition av *bränsle* i artikel 3 af.

### ***Tillgängliggöra för konsumtion***

I det reviderade utsläppshandelsdirektivet används begreppet *frisläppande för konsumtion* med hänvisning till artikel 6.3 i punktskattedirektivet. Denna bestämmelse är införlivad i svensk rätt genom 1 kap. 20 § LSE.<sup>40</sup> Bestämmelsen i 1 kap. 20 § LSE definierar begreppet *släppa för konsumtion*, men omfattar genom hänvisning till 1 kap. 3 a § LSE endast vissa bränslen som får hanteras genom ett uppskovsförfarande. Begreppet *tillgängliggöra för konsumtion* behöver utöver hanteringen av uppskovsbränslen också omfatta andra skattepliktiga bränslen. Det är alltså fråga om ett vidare begrepp än *släppa för konsumtion* i 1 kap. 20 § LSE. Eftersom direktivets begrepp *frisläppande för konsumtion* är kopplat till punktskattedirektivet, som i Sverige genomförs i LSE, föreslår vi att begreppet *tillgängliggöra för konsumtion* i utsläppshandelslagen sker genom hänvisning till LSE. En liknande hänvisning finns i definitionen av *drivmedelsleverantör* i 2 § drivmedelslagen. Ordförklaringen säkerställer att begreppet *tillgängliggöra för konsumtion* träffar hantering av bränslen på ett sådant sätt som omfattas av 6.3 punktskattedirektivet.

Vi föreslår ett undantag från skattskyldighet som inträder för registrerade mottagare och distansförsäljare (5 kap. 8–12 §§ LSE), eftersom dessa inte identifieras som reglerad enhet enligt definitionen i artikel 3 ag i det reviderade utsläppshandelsdirektivet. Därtill att dessa situationer enligt vår analys (se avsnitt 4.2.4.) skulle innebära att samma bränsle görs tillståndspliktigt dubbelt, i avsändande och mottagande land, i länder som har implementerat ETS 2.

### ***Utsläpp av växthusgaser***

Regeringen har i prop. 2022/23:144 föreslagit att förklaringen av begreppet *utsläpp av växthusgaser* i 2 § utsläppshandelslagen ska göras om till en punktuppställning. Enligt remissförslaget ska i definitionen av begreppet anges vilka växthusgaser som är aktuella för respektive typ av verksamhet inom lagens tillämpningsområde, nämligen anläggningar, flygverksamhet och sjötransportverksamhet. Eftersom *bränsleverksamhet* tillkommer inom tillämpningsområdet enligt ETS 2 är det lämpligt att i en fjärde punkt ange att med utsläpp av växthusgaser menas frigörande av koldioxid som motsvarar de bränsleprodukter som tillgängliggörs för konsumtion i en bränsleverksamhet.

### ***Verksamhetsutövare***

I nuvarande 5 § utsläppshandelslagen definieras vilka som är *verksamhetsutövare* och därmed utgör den krets som träffas av skyldigheterna att bland annat övervaka och rapportera utsläpp och överlämna utsläppsrätter enligt lagen. Den krets som träffas av motsvarande skyldigheter för bränsleverksamheter föreslås också inrymmas under begreppet *verksamhetsutövare*, genom införandet av en ny punkt i 5 §. Det reviderade utsläppshandelsdirektivet har ett separat begrepp, *reglerad*

<sup>40</sup> Se regeringens proposition 2021/22:61. s. 453 f.

*enhet*, för att benämna kretsen, vilket skulle vara möjligt att använda även i det svenska genomförandet. Begreppet *verksamhetsutövare* inrymmer idag både anläggningar och flygverksamhet. Därtill har regeringen i prop. 2022/23:144 föreslagit att begreppet ska innefatta också sjötransportverksamheter. Vi bedömer att det är lämpligt att använda samma begrepp också för bränsleverksamheter i stället för att introducera ett nytt begrepp såsom *reglerad enhet*.

Den föreslagna definitionen träffar genom hänvisning till begreppet *bränsleverksamhet* de som bedriver verksamhet i bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet. Eftersom det i bränsleverksamhet ingår att tillgängliggöra för konsumtion träffas kategorierna i)-iii) i artikel 3 ae. Slut användare av bränslen ska enligt artikel 3 ae undantas. Utifrån motiven beskrivet i 4.2.2 ges inget sådant undantag specifikt i definitionen. Förklaringen motsvarar alltså direktivets definition av *reglerad enhet* och klargör vem som omfattas av skyldigheter enligt lagen.

## 5.3 Förslag om bemyndigande i lag samt bestämmelser om tillstånd för att släppa ut växthusgaser

### Naturvårdsverkets förslag

I utsläppshandelslagen ges regeringen ett bemyndigande att utforma föreskrifter om tillstånd att bedriva bränsleverksamhet.

I utsläppshandelsförordningen bestäms att Naturvårdsverket blir tillståndsmyndighet. I förordningen införs även bestämmelser om vad en ansökan om tillstånd ska innehålla, förutsättningar för tillstånd, villkor kopplat till tillståndet och vad som gäller vid förändringar av en tillståndspliktig verksamhet.

### Skäl för Naturvårdsverkets förslag

Vårt förslag på lagändringar innebär att regeringen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om tillståndskrav för sådana verksamheter som innebär skyldigheter inom ETS 2. Bemyndigandet utformas på liknande sätt som bemyndigandet inom ETS 1 enligt den föreslagna lydelsen i regeringens proposition 2022/23:144.

Regeringen får på detta vis meddela föreskrifter om att det ska krävas tillstånd för att bedriva sådan verksamhet som innebär skyldigheter enligt ETS 2. Regeringen får även meddela föreskrifter om vad en ansökan om tillstånd ska innehålla samt föreskrifter om förutsättningarna för ett sådant tillstånd och de närmare villkoren för tillståndet. Regeringen får även meddela föreskrifter om att alla ändringar av en tillståndspliktig verksamhet ska anmälas. Genom bemyndigandet möjliggörs ett genomförande av artikel 30b i det reviderade utsläppshandelsdirektivet.

Kravet på tillståndsplikt ska gälla från och med den 1 januari 2025. Vårt förslag på ändringar i utsläppshandelsförordningen omfattar vad en ansökan om tillstånd ska innehålla samt förutsättningar för tillstånd och andra villkor kring detta. Ett tillstånd till utsläpp av växthusgaser ska förenas med villkor om skyldighet för

verksamheter att övervaka och rapportera utsläppen och att inneha en övervakningsplan. Därtill innebär förslaget att från och med den 31 maj 2028 ska utsläppsrätter överlämnas som är lika med verksamhetens totala utsläpp som motsvarar den mängd bränslen som frisläppts för konsumtion till de sektorer som bestäms i bilaga till förordningen (se förslag om hur detta ska göras i avsnitt 5.7).

Frågor om tillstånd till utsläpp av växthusgaser bör i likhet med vad som gäller i dag prövas efter ansökan ställd till tillståndsmyndigheten. Naturvårdsverket föreslås bli tillståndsmyndighet även för ETS 2, liksom myndigheten är för ETS 1. I befintlig bestämmelse 2 kap. 1 § utsläppshandelsförordningen anges att Naturvårdsverket är tillståndsmyndighet, denna bestämmelse blir utan ändring tillämplig även för ETS 2. Eftersom Naturvårdsverket föreslås bli tillsynsmyndighet kan uppbyggda system och arbetssätt, liksom kunskap och erfarenhet från arbetet med ETS 1, nyttjas i lämpliga delar i det nya ansvaret som tillståndsmyndighet för ETS 2. Enligt förslaget innebär det att alla uppdaterade övervakningsplaner ska lämnas till Naturvårdsverket som ska informeras om alla planerade ändringar av den verksamhet som har skyldigheter enligt ETS 2 eller av de bränslen som tillgängliggörs för konsumtion. Naturvårdsverket kan därefter upprätta ett uppdaterat tillstånd om ändringarna i mer än ringa omfattning kan påverka utsläppen av de växthusgaser som tillståndet avser.

## 5.4 Bedömning av och förslag om övervakning och rapportering

### 5.4.1 Bedömning av möjligheter att samordna övervakning och rapportering med andra regelverk i Sverige

#### **Naturvårdsverkets bedömning:**

Det är av flera skäl eftersträvansvärt att samordna övervakning och rapportering inom ETS 2 med rapportering inom ramen för LSE respektive drivmedelslagen och lagen om hållbarhetskriterier. Naturvårdsverket bedömer att det i nuläget inte är möjligt att via författningsförslag i denna redovisning åstadkomma sådan samordning. Men vi bedömer att det finns möjligheter för ytterligare samverkan mellan myndigheterna för att underlätta för berörda företag att förstå vilka typer av gemensamma uppgifter som finns i de olika systemen och i vilka delar som rapporteringskraven skiljer sig åt.

#### **Skäl för Naturvårdsverkets bedömning**

Förutsättningarna för övervakning och rapportering inom de olika regelverken skiljer sig åt i sådan utsträckning att vi i dag inte ser några möjligheter till att via författning samordna rapportering inom de olika systemen. Det handlar om skillnader gällande rapporteringsintervall och tidpunkter för rapportering, på vilket sätt bränslen ska delas upp och i viss utsträckning även vilka bränslen som ska rapporteras samt vilka som är rapporteringsskyldiga. Dessutom skiljer kraven sig åt

avseende hur de rapporterade uppgifterna ska verifieras. ETS 2 ställer krav på att en tredjepartsrevisor verifierar uppgifterna i den årliga utsläppsrapporten innan den lämnas in till Naturvårdsverket, vilket är ett krav som inte ställs inom de andra rapporteringssystemen. Kraven på vad som ska övervakas och rapporteras inom ETS 2 är reglerat i detalj i övervaknings- och rapporteringsförordningen vilket ytterligare begränsar möjligheten att samordna rapportering. Av den anledningen finns det dessutom fördelar att inom ETS 2 använda sig av de mallar och rapporteringssystem för övervakningsplaner och utsläppsrapporter som kommissionen kommer att tillhandahålla.

En förståelse över myndighetsgränserna för vad som ska rapporteras inom respektive system kan dock vara värdefullt för att underlätta arbetet för berörda aktörer. Det kan därför vara relevant med en fortsatt samverkan med såväl Skatteverket som Energimyndigheten utanför detta regeringsuppdrag. Samverkan kan syfta till att få en förståelse för likheter och skillnader inom de olika systemen. Åtminstone med Energimyndigheten kan det dessutom vara relevant att, i den mån det är möjligt, samarbeta i olika vägledningsinsatser gentemot berörda aktörer. Detta bland annat för att undvika begreppsförvirring och minska risken för att de olika myndigheterna ger olika vägledning i liknande frågor. Detta kan uppnås genom gemensamma informationstillfällen samt en samverkan i framtagande av vägledningar kopplat till rapportering inom de olika systemen. Det sker redan samverkan mellan Naturvårdsverket och Energimyndigheten bland annat kring frågor som rör ETS 1 i relation till hållbarhetsbesked och det kan bli aktuellt att på liknande sätt samverka i frågor som rör rapporteringen för ETS 2. En mer utförlig analys av förutsättningar för samordning finns i avsnitt 4.4.2.

## 5.4.2 Förslag om bemyndigande i lag samt bestämmelser om övervakning, rapportering, verifiering och ackreditering

### Naturvårdsverkets förslag

I utsläppshandelslagen utvidgas definitionen i 6 § av begreppet *utsläppsrapport* till att även omfatta motsvarande rapporter för verksamheter inom ETS 2.

Ett bemyndigande ges i utsläppshandelslagen så att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser.

I utsläppshandelslagen ges det även ett bemyndigande om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om verifiering av uppgifter och ackreditering av kontrollörer.

I utsläppshandelsförordningen bestäms det att verksamhetsutövaren ska övervaka och rapportera utsläppen i enlighet med övervaknings- och rapporteringsförordningen.

I utsläppshandelsförordningen görs tillägg för att elektronisk hantering av handlingar ska gälla för ansökan om tillstånd och handlingar som gäller övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp även inom ETS 2.

### Skäl för Naturvårdsverkets förslag

I den befintliga utsläppshandelslagen finns i 25 § ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldigheter att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser för verksamheter som omfattas av utsläppshandelssystemet inom ETS 1. I samma bestämmelse finns även ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter för verifiering av uppgifter samt ackreditering av kontrollörer som ska verifiera utsläppen.

I utsläppshandelsförordningen hänvisas till övervaknings- och rapporteringsförordningen för specifika regler kring hur övervakning och rapportering ska gå till samt till verifieringsförordningen avseende aspekter som rör verifiering av uppgifter.

Enligt vårt förslag på utsläppshandelslag ska regeringen, på liknande sätt som beskrivits ovan, ges bemyndigande att meddela föreskrifter om övervakning och rapportering av utsläpp även för verksamheter som har skyldigheter inom ETS 2, samt föreskrifter för verifiering av uppgifter och ackreditering av kontrollörer inom ETS 2. Detta följer av redan befintlig lydelse av 25 § utsläppshandelslagen och någon ändring av bestämmelsen behövs därför inte. Övervakning av utsläpp ska börja från och med 2025.

I utsläppshandelsförordningen bör det, på liknande sätt som för verksamheter som omfattas av ETS 1, hänvisas till att övervakning och rapportering av utsläpp ska ske enligt övervaknings- och rapporteringsförordningen (i bilaga återger vi de senaste ändringarna i den förordningen).

I det reviderade utsläppshandelsdirektivet fastställs ett antal datum<sup>41</sup> för när olika bestämmelser kopplat till övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp ska träda i kraft. Ett antal av dessa datum anges även i övervaknings- och rapporteringsförordningen. Det bör göras hänvisning till dessa datum för ikraftträdande i utsläppshandelsförordningen, för att på så vis inte behöva ange datumen i den svenska utsläppshandelslagen eller -förordningen.

Enligt det reviderade utsläppshandelsdirektivet får medlemsstater tillåta förenklade övervaknings-, rapporterings- och kontrollåtgärder för reglerade enheter vars årliga utsläpp är mindre än 1 000 ton koldioxidekvivalenter. Ett undantag finns på liknande sätt beskrivet för verksamheter inom ETS 1 och det har implementerats i den svenska utsläppshandelsförordningen. Denna möjlighet för medlemsstater att göra undantag kommer även gälla för verksamheter inom ETS 2, då utsläppshandelsförordningen endast hänvisar vidare till artikel 13 i övervaknings- och rapporteringsförordningen där förenklade övervakningsplaner regleras.

I det reviderade utsläppshandelsdirektivet anges att verifiering av utsläpp samt ackreditering av kontrollörer ska ske i enlighet med verifieringsförordningen. Verifieringsförordningen håller fortfarande på att uppdateras, för att omfatta regler för reglerade enheter inom ETS 2, och är således inte färdig vid tidpunkten för vår redovisning av regeringsuppdraget. Sverige kommer att behöva fortsätta följa arbetet med verifieringsförordningen på EU-nivå, för att säkerställa att det svenska genomförandet går i linje med EU-bestämmelserna. Detta nämns även i avsnitt 5.12.

Kommissionen avser ta fram ett digitalt rapporteringssystem för hantering av övervakningsplaner och utsläppsrapporter, som verksamhetsutövare inom ETS 2 ska använda sig av om medlemsstaten väljer att ansluta sig till systemet. Sverige använder sig idag av kommissionens rapporteringssystem för övervakningsplaner och utsläppsrapporter inom ETS 1. Det system som tas fram för ETS 2 kommer troligtvis likna det system som kommissionen tillhandahåller för ETS 1. Det finns många fördelar med att använda kommissionens rapporteringssystem, bland annat att kommissionen då står för utveckling och uppdatering av systemet samt tillhandahåller en service desk som medlemsstaterna kan vända sig till, se avsnitt 4.4.3. Naturvårdsverket föreslår därför att Sverige ansluter sig till systemet då det är på plats och ändringarna i utsläppshandelsförordningen innebär att sådan elektronisk hantering av handlingar ska gälla även för ETS 2.

---

<sup>41</sup> Dessa datum gäller vilket år rapportering av utsläpp ska inledas (år 2026 enligt det reviderade utsläppshandelsdirektivet artikel 30f.2, vilket regleras i övervaknings- och rapporteringsförordningen i artikel 75p), datum för när en verifierad utsläppsrapport ska lämnas in för första gången (30 april 2026 enligt det reviderade utsläppshandelsdirektivet artikel 30f.1, vilket regleras i övervaknings- och rapporteringsförordningen i artikel 75p) samt datum för inlämnande av en utsläppsrapport för de historiska utsläppen för 2024 (30 april 2025 enligt det reviderade utsläppshandelsdirektivet artikel 30f.1, vilket regleras i övervaknings- och rapporteringsförordningen i artikel 75p). Se även tidslinje i figur 1 i avsnitt 3.6.

## 5.5 Förslag om skyldighet att överlämna utsläppsrätter

### Naturvårdsverkets förslag

Utsläppshandelslagen ändras så att lydelse om krav på att överlämna utsläppsrätter utvidgas till att även omfatta bränsleverksamheter.

I utsläppshandelsförordningen utvidgas den paragraf som reglerar tidpunkt för överlämnande av utsläppsrätter till att även omfatta bränsleverksamheter.

### Skäl för Naturvårdsverkets förslag

Verksamhetsutövarens skyldighet att överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från en verksamhet ska omfatta också en bränsleverksamhet för vilken det krävs tillstånd till utsläpp av växthusgaser.

I den befintliga utsläppshandelslagen, 16 §, anges att verksamhetsutövare som omfattas av utsläppshandelssystemet ska överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från verksamheten. Bestämmelsen bör utvidgas för att på liknande sätt gälla för verksamhetsutövare för bränsleverksamheter.

I den nuvarande utsläppshandelsförordningen regleras tidpunkt för överlämnande av utsläppsrätter i 9 kap 5 § i utsläppshandelsförordningen. Paragrafen föreslås utvidgas till att även ange datum för överlämnande av utsläppsrätter för utsläpp från bränsleverksamheter inom ETS 2.

Genom förslagen ovan genomförs artikel 30e.2 i det reviderade utsläppshandelsdirektivet.

## 5.6 Förslag om tillsynsmyndighetens rätt att få tillträde och om straff

### Naturvårdsverkets förslag

I utsläppshandelslagen ges tillsynsmyndigheten, om det behövs för tillsynen, rätt att få tillträde till bränsleverksamheter och områden som hör till bränsleverksamheter, dock inte bostäder.

Straffbestämmelsen i utsläppshandelslagen, om otillåtet utsläpp av växthusgaser, utökas till att också omfatta bränsleverksamheter.

### Skäl för Naturvårdsverkets förslag

För att möjliggöra tillsyn krävs tillträde till bränsleverksamheter och områden som hör till bränsleverksamheter på liknande sätt som för anläggningar inom det befintliga ETS 1.

I fråga om straff avser vi med förslaget genomföra det som är bestämt i artikel 30g i det reviderade utsläppshandelsdirektivet, som hänvisar till artikel 16.1 om



påföljder. Straffbestämmelserna avser motsvara vad som gäller idag för tillståndspliktiga anläggningar inom ETS 1, enligt 33–40 §§ utsläppshandelslagen. I 33 § görs tillägget att bränsleverksamheter omfattas av bestämmelsen. I och med definitionen av utsläpp i 2 § samma lag krävs inga ytterligare ändringar av straffbestämmelserna.

## 5.7 Förslag om att peka ut i förordning vilka sektorer som ska omfattas

### Naturvårdsverkets förslag

Det bestäms i utsläppshandelsförordningen vilka sektorer som omfattas, som innebär att verksamheter som tillgängliggör bränsleprodukter för konsumtion inom dessa sektorer utgör bränsleverksamhet och därmed får skyldigheter enligt ETS 2.

Sektorerna som omfattas anges i en ny bilaga 2 till utsläppshandelsförordningen, på motsvarande sätt som bilaga 1 idag anger vilka anläggningar som kan ges tillstånd inom ETS 1.

Sektorerna som anges i den nya bilagan till förordningen motsvarar de sektorer som står utpekade i bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet inklusive de sektorer som identifieras via IPCC-koder i den bilagan.

Sektorerna identifieras och benämns på en detaljnivå som motsvarar de sektorer som står utpekade i IPCC:s metodriktlinjer från 2006 och de tillhörande CRF-koder som tillämpas i internationell utsläppsrapportering till FN. I de fall där ekonomiska aktiviteter finns specificerade i definitionen till IPCC-koder benämns de även på liknande sätt i bilaga 2 till förordningen.

Vad gäller vägtransportsektorn anges det uttryckligen att A-traktorer omfattas, utöver vad som framgår av IPCC-kod 1A3b.

### Skäl för Naturvårdsverkets förslag

Bestämmelser om vilka sektorer som omfattas av ETS 2 bör utformas i bilaga till utsläppshandelsförordningen på liknande sätt som bilaga 1 idag anger vilka anläggningar som omfattas av ETS 1 som kan ges tillstånd. Detta möjliggör för regeringen att, inom det bemyndigande som vi föreslår genom lagändring, vid behov förtydliga eller ändra omfattningen av utsläppshandelssystemet. Ett sådant behov kan uppstå till exempel vid en eventuell opt-in av ytterligare sektorer.

Vårt förslag om vilka sektorer som ska omfattas är avgränsat till de sektorer som ska ingå enligt bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet. Förslaget omfattar inte någon opt-in av ytterligare sektorer. Anledningen till detta är att regeringens uppdrag till Naturvårdsverket är avgränsat till att föreslå de författningsändringar som är nödvändiga (som behövs) för att genomföra ETS 2 i Sverige. Naturvårdsverkets uppdrag har inte varit att föreslå något därutöver.

Skälen till att ta med utförliga benämningar, i stället för mer övergripande benämningar, av sektorer i den föreslagna nya bilaga 2 är främst att det blir

tydligare för både berörda företag och myndigheter. För berörda företag förenklar det att kunna utläsa vilka användningar inom vilka sektorer som omfattas, både för direkt berörda verksamhetsutövare som ska rapportera utsläpp och för slutanvändare som i vissa fall kan bli aktuella för kompensationsförfarande. För berörda myndigheter underlättar det också att se tydligt vilka verksamheter som omfattas av ETS 2, i första hand för Naturvårdsverket som grund för att bedöma tillstånd och rapportering från verksamhetsutövare och i fråga om eventuella kompensationsförfaranden. Ett tydligt utpekande av berörda sektorer och aktiviteter ger även tydligare grund för eventuella rättsliga prövningar i senare skede.

Vårt förslag på benämning av sektorer som ska omfattas bygger på IPCC-koder enligt definitioner i IPCC:s metodriktlinjer från 2006 och tillhörande CRF-koder som tillämpas i utsläppsrapporteringen till IPCC. Vi bedömer att dessa benämningar av sektorer och ekonomiska aktiviteter i CRF-koderna närmast avspeglar de intentioner som ligger bakom EU:s reviderade utsläppshandelsdirektiv. De svenska benämningarna av dessa sektorer har utformats för att efterlikna benämningar som de ser ut för motsvarande ekonomiska aktiviteter enligt SNI 2007. Benämningen av sektorn ”kommersiella eller offentliga” (lokaler eller verksamheter) liknar den benämningen enligt motsvarande CRF-kod. Vi har valt att inte specificera denna sektor närmare på grund av risken att göra fel tolkning av vilka ekonomiska aktiviteter som ingår, om vi skulle följa hänvisningen till de ISIC-koder som nämns i IPCC:s metodriktlinjer från 2006. Benämningen av energiindustrin och vad den omfattar bygger också på det som anvisas i CRF-koder, trots att det även i IPCC-koden för denna industri görs hänvisning till ISIC-koder.

Vad gäller energiindustrin ingår inte industrins förbränning och drift av terrängmotorfordon och andra arbetsmaskiner. Anledningen till detta är att det varken framgår av IPCC-koden som den definieras i IPCC:s metodriktlinjer från 2006 eller i den tillhörande CRF-koden. Se diskussion angående detta i avsnitt 4.3.1.

Beträffande vägtransportsektorn har vi bedömt att A-traktorer ska omfattas och att denna typ av fordon uttryckligen behöver anges i beskrivningen av vad sektorn omfattar. Fordonstypen är ett vägtransportmedel som används för vägtransporter och det är vår uppfattning att avsikten med ETS 2 är att täcka in sådana vägtransporter, med undantag för jordbruksfordon och på belagda vägar och transporter för militära ändamål.

Vad gäller jordbruksfordon har vi i vårt förslag inte definierat vad sådana fordon omfattar, eftersom det inte finns någon definition att utgå ifrån i svensk lag. Naturvårdsverket tolkar det som att det syftar på flera olika typer av motorfordon, främst traktorer och motorredskap, som nyttjas i yrkesmässig jordbruksverksamhet. Naturvårdsverket bedömer att det inte behöver skrivas in definitioner på de olika typerna av vägtransportfordon som räknas upp i författningsförslaget. I de fall oklarheter skulle uppkomma vid rättstillämpningen bör de kunna lösas genom vägledning.

Vad gäller terrängmotorfordon och övriga arbetsmaskiner bedömer vi på liknande sätt som ovan att det inte ska anges någon definition av dessa begrepp i utsläppshandelslagen eller -förordningen. Eventuella oklarheter bör kunna lösas genom vägledning. Vi har utgått från att terrängmotorfordon avser detsamma som i lag (2001:559) om vägdefinitioner. Angående arbetsmaskiner har vi utgått ifrån att det bör ha liknande innebörd som i Naturvårdsverkets utsläppsrapportering, det vill säga arbetsredskap som bland annat traktorer, kranar, grävmaskiner, gräsklippare, motorsågar och snöskotrar (men snöskoter ingår i detta sammanhang i begreppet terrängmotorfordon).

## 5.8 Förslag om undantag från de sektorer som ska omfattas

### 5.8.1 Förslag om undantag från de sektorer som ska omfattas

#### **Naturvårdsverkets förslag**

Det bestäms i vilka fall tillgängliggörande av bränsleprodukter för konsumtion som används för förbränning inom de sektorer som omfattas av ETS 2 ändå inte utgör bränsleverksamhet. Det ska motsvara de fall av frisläppande av bränslen för konsumtion som finns angivna i bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet.

Undantagen anges i 3 a kap. 1 a § i utsläppshandelsförordningen i tre punkter.

Den första punkten innebär att tillgängliggörande av bränsleprodukter för konsumtion som används i verksamhet som omfattas av ETS 1 inte ska omfattas. Detta gäller med två undantag: (i) vägtransporter av växthusgaser för geologisk lagring av dem enligt vad som anges på rad 27 i bilaga I till utsläppshandelsdirektivet och (ii) förbränning i anläggningar som medlemsstater har undantagit med stöd av artikel 27a i utsläppshandelsdirektivet.

Tillgängliggörande av bränsleprodukter för konsumtion som används i (i) och (ii) omfattas alltså av ETS 2 och är därmed tillståndspliktig.

Den andra punkten innebär att tillgängliggörande av bränsleprodukter för konsumtion där emissionsfaktorn är noll inte ingår.

Den tredje punkten innebär att tillgängliggörande av bränsleprodukter för konsumtion där bränsleprodukten utgör farligt eller kommunalt avfall inte ingår.

I undantagen görs hänvisning till både utsläppshandelsdirektivet och utsläppshandelsförordningen.

#### **Skäl för Naturvårdsverkets förslag**

Av skäl 77 till ändringsdirektivet framgår att ETS 2 ska omfatta frisläppande av bränslen för konsumtion som används för förbränning i byggnads- och vägtransportsektorerna, inbegripet för vägtransporter av växthusgaser för geologisk lagring av dem, samt i de ytterligare sektorer som motsvarar industriverksamhet

som inte omfattas av bilaga I till utsläppshandelsdirektivet. Vidare anges att för att undvika dubbelräkning bör frisläppande för konsumtion av bränslen som används för verksamheter enligt bilaga I till utsläppshandelsdirektivet inte omfattas. Av bilaga III till samma direktiv framgår sedan i vilka fall frisläppande av bränsle för konsumtion som används för förbränning inom de sektorer som omfattas av ETS 2 ändå inte ska omfattas. Naturvårdsverket föreslår att dessa undantag ska anges i utsläppshandelsförordningen i likhet med hur avgränsningen av ETS 1 vad gäller utsläpp från anläggningar och flygverksamhet regleras i 3 kap. 2 § och 4 kap. 7 § i förordningen.

I syfte att undanta bränsle som används i verksamheter som omfattas av ETS 1 bör hänvisning i utsläppshandelsförordningen göras till både den svenska förordningens bilaga 1 och utsläppshandelsdirektivets bilaga I, med de ändringar i denna bilaga som infördes genom ändringsdirektivet. Skälen för att hänvisa till den svenska förordningen är, utöver att hänvisningar bör göras till svensk författningstext där så är möjligt, att Sverige dessutom unilateralt har inkluderat ytterligare verksamheter i ETS 1 enligt artikel 24 i utsläppshandelsdirektivet och tolkat direktivet på ett sätt som medfört att avfallsenergianläggningar omfattas av ETS 1. Vi anser att det är tydligt att avsikten med att undanta bränslen som används i verksamheter enligt bilaga I till utsläppshandelsdirektivet är att undvika dubbelräkning och att alla anläggningar i Sverige som omfattas av ETS 1 därmed ska undantas från ETS 2. Vidare anser vi att hänvisning behövs även till bilaga I till utsläppshandelsdirektivet. Det beror på att bränslen kan tillgängliggöras för konsumtion i Sverige och sedan förflyttas för användning i andra medlemsstater och det kan då handla om bränslen som används i verksamheter som omfattas av ETS 1 enligt andra länders författningar. Det vill säga sådana verksamheter i andra medlemsstater som inte fångas upp av en hänvisning till bilaga 1 till den svenska utsläppshandelsförordningen.

I två fall ska bränslen som används i verksamheter som omfattas av ETS 1 ändå ingå i ETS 2. Det ena är verksamheter som av medlemsstater frivilligt har undantagits från ETS 1 genom artikel 27a i utsläppshandelsdirektivet. Det andra är förbränning i samband med vägtransport av växthusgaser för geologisk lagring enligt vad som anges på rad 27 i tabellen av verksamhetsbeskrivningar i bilaga I till utsläppshandelsdirektivet, vilket motsvarar verksamhetsbeskrivning 27 i bilaga 1 till den svenska utsläppshandelsförordningen.

Medlemsstater har möjlighet att enligt artikel 27a i utsläppshandelsdirektivet undanta verksamheter i bilaga I till samma direktiv, om utsläppen av växthusgaser understiger 2 500 ton per år. Förbränning av bränslen i sådana verksamheter ska ingå i ETS 2. Sverige har inte tillämpat denna artikel, men det finns andra medlemsstater som har det. Eftersom bränslen kan tillgängliggöras för konsumtion i Sverige och sedan förflyttas för användning i andra medlemsstater behöver det framgå att denna typ av förbränning av bränslen omfattas av ETS 2. Det görs lämpligast genom att hänvisa till artikel 27a i direktivet.

Som nämns ovan omfattas tillgängliggörande av bränsleprodukter för konsumtion som används för förbränning vid vägtransport av växthusgaser för geologisk

lagring av ETS 2 i stället för ETS 1. Det är inte nödvändigt att göra några förändringar i verksamhetsbeskrivning 27 i bilaga 1 till utsläppshandelsförordningen i den lydelse som Naturvårdsverket har föreskrivit inom ramen för det slutredovisade regeringsuppdraget *Förslag på förordningsförändringar för att genomföra ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS (KN2023/01935)*. Detta eftersom det där anges att om utsläppen omfattas av en annan verksamhet som ingår i EU:s utsläppshandelssystem enligt utsläppshandelsdirektivet ska de inte omfattas av ETS 1. Av samma skäl som ovan, det vill säga att bränsleprodukter som tillgängliggörs för konsumtion kan förflyttas till andra medlemsstater, behöver hänvisning även göras till utsläppshandelsdirektivets bilaga I.

Tillgängliggörande av bränsleprodukter för vilka emissionsfaktorn är noll ska inte omfattas av ETS 2. I den svenska översättningen av bilaga III till utsläppshandelsdirektivet används ordet "utsläppsfaktorn". Detta är dock en felöversättning och rätteligen bör ordet "emissionsfaktor" användas.<sup>42</sup>

Inte heller tillgängliggörande av bränsleprodukter som utgör farligt eller kommunalt avfall ska ingå i ETS 2. Med kommunalt avfall ska avses detsamma som i 15 kap. 3 § miljöbalken och med farligt avfall ska avses detsamma som i 1 kap. 4 § avfallsförordningen (2020:614). I 1 kap. 7 a § i utsläppshandelsförordningen, i den lydelse som Naturvårdsverket har föreslagit inom ramen för det slutredovisade regeringsuppdraget *Förslag på förordningsförändringar för att genomföra ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS (KN2023/01935)*, finns redan en bestämmelse om att det är detta som avses med kommunalt respektive farligt avfall i utsläppshandelsförordningen. Dessa definitioner kan användas eftersom begreppen har samma betydelse i ETS 1 och ETS 2.

## 5.8.2 Förslag om att militär verksamhet inte ska omfattas av ETS 2

### Naturvårdsverkets förslag

Tillgängliggörande av bränsleprodukter för konsumtion som används för förbränning i militär verksamhet ska inte omfattas av ETS 2. Undantag för militär verksamhet behöver därför anges i beskrivningarna av sektorn vägtransporter samt sektorn kommersiella eller offentliga lokaler i bilaga 2 till utsläppshandelsförordningen.

### Skäl för Naturvårdsverkets förslag

Mot bakgrund av vår analys i avsnitt 4.3.3 tolkar vi det som att stationära och mobila utsläpp från militär verksamhet omfattas av IPCC-kod 1A5 (som bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet inte refererar till) och att det undantag som nämns gällande militär transport i IPCC-kod 1A3 endast är ett förtydligande.

<sup>42</sup> I den engelska versionen används ordet "emission factor".

Naturvårdsverket har varit i kontakt med SMED<sup>43</sup> som delar denna tolkning. Eftersom bilaga III till det reviderade utsläppshandelsdirektivet inte hänvisar till IPCC-kod 1A5 gör vi bedömningen att tillgängliggörande av bränsleprodukter för konsumtion som används för förbränning i militär verksamhet inte bör omfattas av ETS 2. Undantag för militär verksamhet behöver därför göras i beskrivningarna av sektorerna vägtransporter samt kommersiella eller offentliga lokaler i bilaga 2 till utsläppshandelsförordningen. Vi utgår härvid ifrån att militär verksamhet inte förekommer inom övriga sektorer som anges i bilaga 2.

## 5.9 Bedömning av kompensationsförfarande

### Naturvårdsverkets bedömning

Det är inte lämpligt att redan idag i de grundläggande bestämmelserna för genomförandet av ETS 2 i Sverige införa sådana krav eller ytterligare åtgärder som kan komma att behövas för framtida kompensationsförfarande.

Den möjlighet som ges i det reviderade utsläppshandelsdirektivet för att kompensera sjukhus bör i nuläget inte genomföras i svenska bestämmelser.

### Skäl för Naturvårdsverkets bedömning

Ytterligare nationella krav kan övervägas för att verksamhetsutövare inom ETS 2 ska kunna leva upp till de högre övervakningsnivåerna i övervaknings- och rapporteringsförordningen, exempelvis för att i högre grad undvika dubbelräkning och minimera behovet av att tillhandahålla ekonomisk ersättning till slutanvändare. Naturvårdsverket bedömer dock inte att det är lämpligt att redan i de grundläggande bestämmelserna för genomförandet av ETS 2 i Sverige införa sådana krav eller ytterligare åtgärder. Det skulle behöva utredas närmare, vilket bör ske först efter att ytterligare EU-gemensamma regler har tagits fram via delegerad akt som enligt kommissionen ska färdigställas under 2024.

Skälet till att i nuläget inte utnyttja den möjlighet som ges för att kompensera sjukhus är att det åtminstone inte bör ske innan kommissionen har tagit fram regler för ekonomisk kompensation som då även får tillämpas på sjukhus.

Se även bedömning i avsnitt 5.12 om behov av fortsatt arbete med genomförande av ETS 2 och eventuella ytterligare författningsändringar som berör kompensationsförfaranden.

<sup>43</sup> Svenska MiljöEmissionsData är ett konsortium med IVL Svenska Miljöinstitutet AB, statistikmyndigheten SCB, SLU (Sveriges lantbruksuniversitet) och SMHI (Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut). SMED producerar och utvecklar miljöstatistik på uppdrag åt framför allt Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. En viktig uppgift är att stödja dessa myndigheter i framtagandet av underlag till Sveriges internationella rapportering inom bland annat utsläpp till luft och vatten.

## 5.10 Förslag om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

### Naturvårdsverkets förslag

Ändringarna i utsläppshandelslagen träder i kraft den 30 juni 2024.

Som framgår i förslaget i avsnitt 5.4.2, bestäms det i utsläppshandelsförordningen att verksamhetsutövaren ska övervaka och rapportera utsläppen i enlighet med övervaknings- och rapporteringsförordningen. Det införs också hänvisning till övervaknings- och rapporteringsförordningen i fråga om vissa datum för ikraftträdande.

### Skäl för Naturvårdsverkets förslag

Av artikel 3 i det reviderade utsläppshandelsdirektivet följer att medlemsstaterna ska ha genomfört ändringarna som rör ETS 2 senast den 30 juni 2024, med ett undantag som beskrivs i nedan. Därför bör lagändringarna träda i kraft det datumet.

I ovan nämnd artikel framgår att implementering av direktivets artikel 30f.4, som reglerar rapportering av historiska utsläpp för 2024 senast den 30 april 2025, ska träda i kraft 1 januari 2024. På grund av den tidsplan som gäller för genomförande av detta regeringsuppdrag kommer genomförandet av artikel 30f.4 i svensk lag och förordning träda i kraft vid det datum som övriga författningsändringar träder i kraft, vilket Naturvårdsverket har uppmärksammat Regeringskansliet på under arbetet med detta regeringsuppdrag.

I det reviderade utsläppshandelsdirektivet fastställs ett antal datum<sup>41</sup> för när olika bestämmelser kopplat till övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp ska träda i kraft. Ett antal av dessa datum anges även i övervaknings- och rapporteringsförordningen. Det bör göras hänvisning till dessa datum för ikraftträdande i utsläppshandelsförordningen, för att på så vis inte behöva ange datumerna i den svenska utsläppshandelslagen eller -förordningen.

## 5.11 Bedömning av behov av nya och uppdaterade vägledningar och informationsinsatser

### Naturvårdsverkets bedömning

Om regeringen väljer att utforma regelverket kopplat till ETS 2 enligt förslagen i detta regeringsuppdrag bedömer vi att det kommer behövas riktade informationsinsatser i första hand till de verksamheter som får skyldigheter i ETS 2, men även till andra aktörer som påverkas av det nya utsläppshandelssystemet.

Naturvårdsverket avser, utifrån erfarenheter och arbetsformer för informationsinsatser som vi har tillämpat i fråga om ETS 1, att genomföra följande:

1. Uppdatering av Naturvårdsverkets webbsidor och informationskanaler för att sprida information och kommunicera frågor och svar med berörda aktörer.
2. Utveckla nya vägledningar för ETS 2 och uppdatera befintliga vägledningar inom ETS 1.
3. Organisera informationsmöten, och delta i möten i andras regi, med syfte att nå ut till direkt berörda verksamheter och branschorganisationer, ackrediterade kontrollörer, slutanvändare som kan beröras av eventuella kompensationsförfaranden samt verksamhetsutövare inom ETS 1.

### Skäl för Naturvårdsverkets bedömning

Införandet av ett nytt utsläppshandelssystem för utsläpp från byggnads- och vägtransportsektorn samt ytterligare sektorer innebär att ett antal aktörer kommer behöva sätta sig in i ett nytt regelverk (se avsnitt 6 för beskrivning av vilka aktörer det kan komma att handla om och uppskattningar kring hur många företag det blir). Naturvårdsverket kommer behöva gå ut med information till dessa aktörer och ge stöd i hur genomförandet av den nya lagstiftningen ska ske i praktiken.

Framför allt berörs de aktörer som blir verksamhetsutövare inom ETS 2, och som därmed får skyldigheter inom ETS 2. Dessa verksamheter ska börja övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser från sina bränslen. Vi bedömer att det delvis kommer att vara aktörer som inte tidigare har omfattats eller berörts av ETS 1. För dessa aktörer är regelverket helt nytt och här bedömer vi att det kommer finnas ett stort behov av informationsinsatser. En annan typ av aktörer som kan komma att bli direkt berörda är verksamhetsutövare inom ETS 1 som har egna skatteupplag för bränslen. Om de använder dessa bränslen för ändamål som inte omfattas av ETS 1 kommer de att bli verksamhetsutövare även inom ETS 2. Det kan exempelvis handla om bränslen som används i arbetsfordon på en ETS 1-anläggning. Dessa aktörer är redan insatta i hur övervakning och rapportering går till inom ETS 1, och eftersom reglerna för övervakning och rapportering inom ETS 2 i viss utsträckning liknar reglerna inom ETS 1, bedömer vi att det för dessa aktörer inte finns ett lika stort behov av ytterligare vägledningsinsatser.



Även andra aktörer berörs och kan därmed vara i behov av riktade informationsinsatser. Det handlar bland annat om ackrediterade kontrollörer samt slutanvändare av bränslen som påförts en kostnad för utsläppsrätter trots att användaren inte ska omfattas av ETS 2, och som därmed kan bli berättigade återbetalning i efterhand. Det kommer även behövas information om nya bestämmelser till verksamhetsutövare inom ETS 1 som, för att undvika dubbelräkning av växthusgasutsläpp inom de båda utsläppshandelssystemen, kommer att påföras nya rapporteringskrav.

## 5.12 Bedömning av behov av fortsatt arbete med genomförande av ETS 2 och eventuella ytterligare författningsändringar

### **Naturvårdsverkets bedömning**

Det är ännu inte klargjort från EU-kommissionen hur alla delar av ETS 2 ska fungera. Det behövs ytterligare klargöranden från kommissionen i form av bestämmelser och anvisningar eller vägledning om hur ETS 2 ska genomföras och tillämpas i medlemsstaterna.

Det kommer behövas fortsatta analyser och bedömningar av på vilket sätt som implementeringen bör ske i Sverige. Det kan tillkomma behov att ta fram föreskrifter eller förslag på ytterligare författningsändringar.

### **Skäl för Naturvårdsverkets bedömning**

Vi har under genomförandet av denna utredning konstaterat att det i flera delar ännu inte är klargjort från EU-kommissionen, i form av bestämmelser och anvisningar eller vägledning, hur ETS 2 ska genomföras och tillämpas i medlemsstaterna. Det gäller framför allt följande:

1. Regler för att undvika dubbelräkning, vilket har aviserats från kommissionen att det ska komma under första halvåret 2024 i form av en implementerande akt, eventuellt i form av ändringar i övervaknings- och rapporteringsförordningen.
2. Verifieringsförordningen (som kommissionen planerar ska kunna träda i kraft under våren 2024).
3. Registerförordningen, i fråga om när utsläppsrätter ska överlämnas.
4. Delegerad akt för återbetalning till slutanvändare som har belastats med kostnader för utsläppsrätter trots att de inte ska omfattas av ETS 2.
5. Regler för rapportering av överförda kostnader, det vill säga kostnader som har förts över till slutkonsumenter, vilket förväntas komma under 2026 endera genom övervaknings- och rapporteringsförordningen eller i en specifik akt.

6. Auktioneringsförordningen, i de delar som berör ETS 2.
7. Ett kommande digitalt rapporteringssystem på EU-nivå för hantering av övervakningsplaner och utsläppsrapporter.

Naturvårdsverket kan i nuläget inte bedöma exakt när eller hur ovanstående aspekter kommer att klargöras. Vi har hittills inte kunnat uttolka från EU-kommissionen vilka delar av ovanstående klargöranden, som via delegerade akter kan bli direkt gällande i Sverige eller vilka delar av tillkommande regler som behöver implementeras nationellt. Vi bedömer att de två första punkterna ovan kommer att bli särskilt viktiga för att bestämma hur utsläppshandelssystemet ska fungera i praktiken. Det kommer behöva analyseras och bedömas på vilket sätt som eventuell implementering bör ske i Sverige, via föreskrifter från Naturvårdsverket eller Energimyndigheten, eller via andra bestämmelser. Det innebär att arbetet med att följa och analysera den fortsatta implementeringen också kan behöva omfatta att vid behov ta fram föreskrifter eller förslag på ytterligare författningsändringar.

Beroende på hur dessa klargöranden från EU-nivå tar form kan det potentiellt komma att beröra innehållet i och tillämpningen av utsläppshandelslagen och utsläppshandelsförordningen. I vissa delar kan det möjligen också bli fråga om att se över andra svenska regelverk för att på lämpligt sätt implementera förtydligade EU-bestämmelser om hur ETS 2 ska fungera. Det skulle till exempel kunna handla om regler och system för att undvika dubbelräkning vilket teoretiskt sett skulle kunna bygga vidare på redan befintliga bestämmelser och arbetssätt som i dag tillämpas av Skatteverket i fråga om punktskatter på bränslen. I andra delar kan tillkommande regler komma att beröra till exempel utsläppshandelsregister eller andra frågor som ligger inom Energimyndighetens ansvarsområde.

## 6. Konsekvenser

Vi redovisar här konsekvenser av både förslag på ändringar i utsläppshandelslagen och utsläppshandelsförordningen. De föreslagna lagändringarna innebär i sig inte att några konsekvenser kommer att realiseras för företag eller andra berörda. Enligt våra författningsförslag är det först genom ändringar i utsläppshandelsförordningen som det framgår vilka verksamheter som omfattas av nya skyldigheter samt vilka sektorer som ska ingå i systemet och på så vis kan komma att belastas med överförda kostnader för utsläppsrätter.

### 6.1 Vilka berörs av regleringen

Naturvårdsverket bedömer att genomförandet av ETS 2 i Sverige enligt våra författningsförslag kommer att innebära konsekvenser i form av nya och utökade administrativa bördor i första hand för företag som tillgängliggör bränslen för konsumtion för förbränning inom de sektorer som omfattas av regelverket. Sådana företag blir direkt berörda av nya krav på att övervaka sina bränslen och årligen verifiera och rapportera utsläpp samt överlämna utsläppsrätter. Beroende på hur de berörda företagen hanterar liknade uppgifter idag kan det för ETS 2 krävas nya system och arbetssätt samt utökade personresurser. Företag som levererar energigas (biogas, fordonsgas, gasol och naturgas) samt företag inom bränsle- och drivmedelsbranschen är sådana som kommer att bli direkt berörda.

Vi ser det som sannolikt att kostnaden för utsläppsrätter i de flesta fall kommer att överföras på de sektorer som är slutanvändare av de bränslen som omfattas av systemet. Det vill säga att systemet indirekt kommer innebära kostnadsmissiga konsekvenser för företag, hushåll och andra användare av bränslen inom de sektorer som ska omfattas enligt den föreslagna nya bilagan till utsläppshandelsförordningen. Även offentliga verksamheter, inom staten, regioner eller kommuner, kan alltså beröras av ökade kostnader för bränslen som används för uppvärmning eller vägtransporter som omfattas av ETS 2.

Införandet av ETS 2 kommer även innebära konsekvenser för statliga myndigheter, som ska administrera utsläppshandelssystemet i Sverige. Det handlar i första hand om Naturvårdsverket och till viss del även Energimyndigheten. Staten kommer, i och med införandet av ETS 2, också att få intäkter från auktioneringen av utsläppsrätter.

## 6.2 Konsekvenser för företagen

### 6.2.1 Direkt berörda företag – verksamheter som blir rapporteringskyldiga

De aktörer som kommer bli direkt berörda av ETS 2 är de som är skattskyldiga enligt LSE (se avsnitt 4.2 och avsnitt 5.2) för sådana bränslen och användningar av bränslen som ska omfattas av ETS 2 (se avsnitt 5.7 och 5.8 och bilaga 2 i förslag till förordning) och därmed kommer betecknas som verksamheter som omfattas av skyldigheter enligt ETS 2. Det rör sig bland annat om bränsleproducenter och bränsledistributörer, industrier och energibolag som utifrån skattelagstiftningen har skatteupplag, agerar som lagerhållare eller på annat sätt är registrerad hos Skatteverket för import av bränslen.

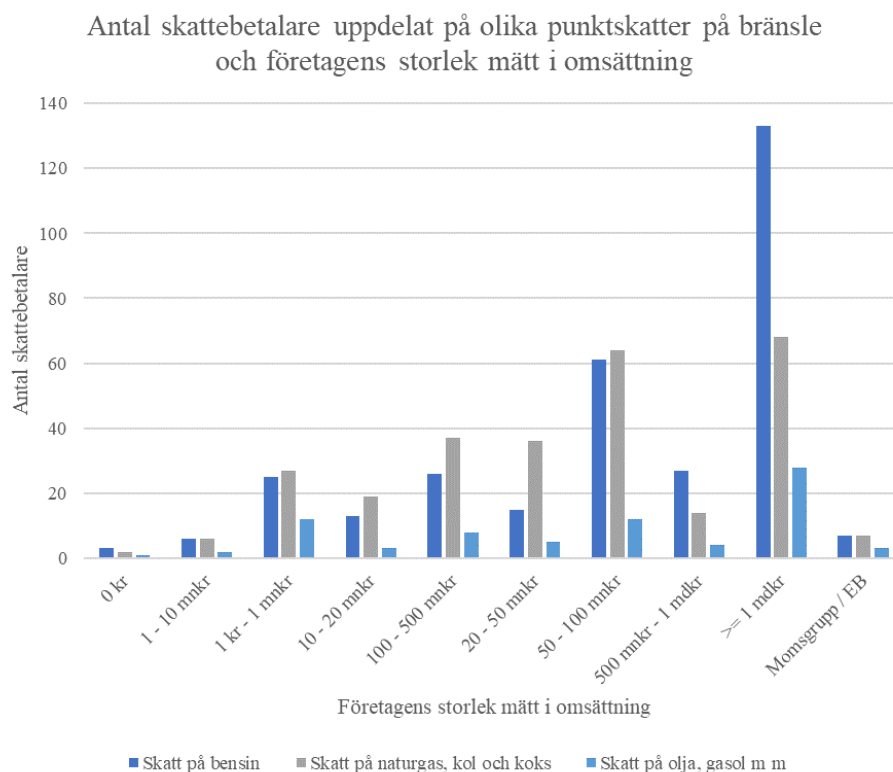
I tabell 1 nedan framgår, baserat på statistik från Skatteverket, hur många skattebetalare det rör om inom varje kategori av punktskatt som är relevant för ETS 2. Uppgifterna i tabellen kan inte summeras och ger inte information om det totala antalet berörda aktörer eftersom samma aktör kan vara skattskyldig enligt flera olika typer av punktskatter. Skatteverket har dock kunnat kontrollera hur många unika aktörer som innefattas i statistiken. Det rör sig totalt om 532 unika aktörer inom kategorierna lagerhållare, registrerad varumottagare och upplagshavare. Vi bedömer i dagsläget att den siffran kan anses spegla antalet aktörer som kommer att omfattas av krav på tillstånd, övervakning och rapportering inom ETS 2. Det har inte varit möjligt för Naturvårdsverket att identifiera specifikt vilka aktörer det kan komma att röra sig om, på grund av bland annat sekretessbestämmelser för de uppgifter som Skatteverket innehar.

Tabell 2 Antalet godkända aktörer som har lämnat en viss typ av punktskattedeclaration, uppdelat på olika typer av aktörer. Uppgifter från Skatteverket gällande antal godkända aktörer den 12 oktober 2023.

Typ av aktör					
Typ av punktskatt	Händelse-skattskyldig	Lagerhållare	Registrerad varumot-tagare	Upplags-havare	Antal registrerade per skatteslag
Skatt på bensin	3	-	33	42	78
Skatt på naturgas, biogas, kol och koks m.m.	-	280	-	-	280
Skatt på olja, gasol m.m.	1	-	89	226	316
<b>Antal registrerade per typ av aktör</b>	<b>4</b>	<b>280</b>	<b>122</b>	<b>268</b>	

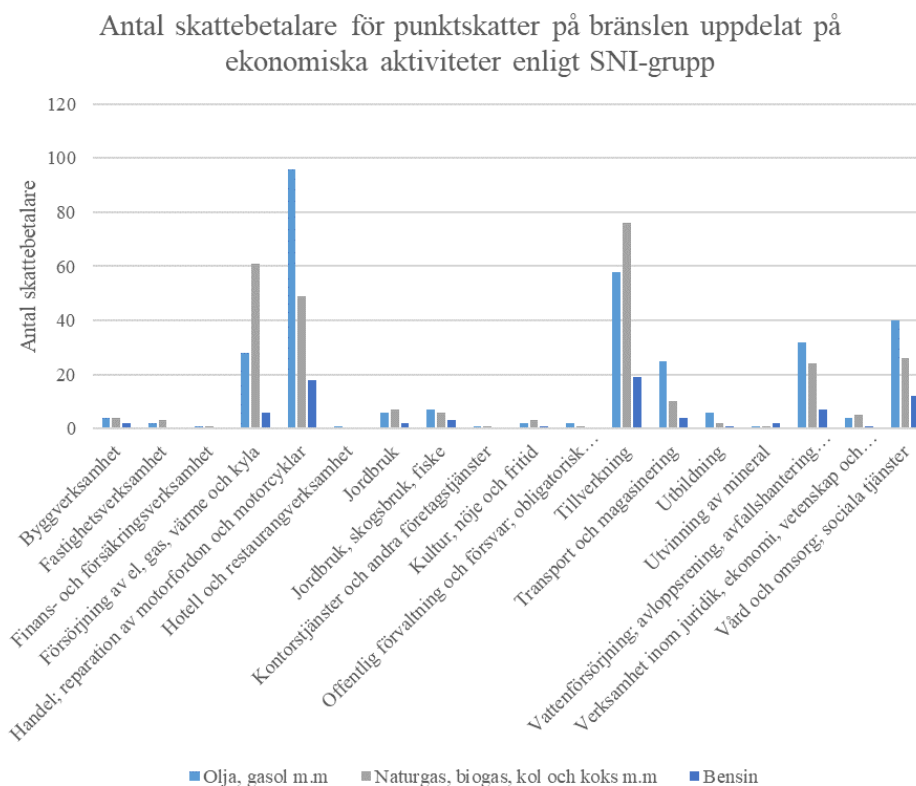
I Figur 3 nedan visas antal skattebetalare som under perioden juli 2022 till juni 2023 har betalat olika typer av punktskatter som är relevanta för ETS 2, fördelat på företagens storlek mätt i omsättning. En stor del av företagen har en omsättning på över en miljard kronor, vilket tyder på att det framför allt är stora företag som är skattskyldiga för bränslen som omfattas av ETS 2. Detta har även bekräftats i Naturvårdsverkets dialog med branschorganisationerna Energigas Sverige och Drivkraft Sverige.

Figur 3 Antal skattebetalare uppdelat på olika punktskatter på bränsle och företagens storlek mätt i omsättning. Uppgifter från Skatteverket för perioden juli 2022 till juni 2023.



Sett utifrån Figur 4 nedan återfinns de flesta berörda aktörerna inom de branscher som rör försörjning av el, gas, värme och kyla, handel, reparation av motorfordon samt tillverkning. Vi bedömer att det främst handlar om bränsleproducenter, bränsledistributörer och energibolag och industrier med egna skatteupplag.

Figur 4 Antal skattebetalare för punktskatter på bränslen uppdelat på ekonomiska aktiviteter enligt SNI-grupp. Uppgifter från Skatteverket för perioden juli 2022 till juni 2023.



De företag som kan förväntas bli direkt berörda av ETS 2 kommer att behöva köpa utsläppsrätter motsvarande de utsläpp som företagets bränslen ger upphov till. Utsläppshandelssystemet är tänkt att leda till att kostnaden för utsläppsrätter ska föras över på slutanvändaren av bränslen, vilket leder till en mindre påverkan på de direkt berörda företagen. Det är dock osäkert hur de berörda aktörerna kommer att agera på marknaden och vi kan inte med säkerhet säga att hela kostnaden kommer att överföras till slutanvändarna av de bränslen som omfattas.

Den ökade administration som följer med införandet av ETS 2 kan framför allt kopplas till övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp enligt krav i övervaknings- och rapporteringsförordningen. De specifika kraven på övervakning och rapportering ges alltså av en EU-förordning som vårt förslag på utsläppshandelsförordning hänvisar till.

Inledningsvis kan det krävas investeringskostnader för företagen då det nya systemet ska sättas upp för att möjliggöra för övervakning och rapportering av utsläpp. Det kan handla om kostnader för utbildningar, tid som behöver läggas på att sätta in sig i de nya regelverken, tid för att identifiera vilken data som är relevant för övervakning och rapportering samt framtagande av rutiner samt eventuellt investeringar i nya mätinstrument och IT-system. Därefter förväntas löpande kostnader tillkomma för administration och efterlevnad. Delar av de krav som ställs avseende övervakning och rapportering inom ETS 2 rör dock sådana uppgifter som de berörda aktörerna redan i dag behöver samla för rapportering

kopplat till befintlig lagstiftning genom LSE, drivmedelslagen och lagen om hållbarhetskriterier. Det innebär att de berörda företagen redan kan antas ha organisation och system på plats som även till viss del kommer kunna användas för att tillgodose krav enligt ETS 2.

Enligt vår bedömning i avsnitt 5.4.1 är en samordning av rapportering inom de olika systemen från myndigheternas håll åtminstone inledningsvis inte aktuell (se även avsnitt 4.4.2). Det innebär att den administrativa bördan totalt sett kan förväntas att öka för de berörda företagen, som en följd av att ETS 2 införs. Dessutom kommer nya uppgifter troligtvis behöva tas fram som inte tidigare har rapporterats av företagen. Det kommer även krävas att en separat utsläppsrapportering genomförs årligen samt att verksamhetsutövarna har en aktuell övervakningsplan som beskriver hur övervakningen av relevanta bränslen ska gå till. Vid dialog med branschorganisationer för de närmast berörda branscherna påtalades att det finns en risk att den deadline som ska gälla för rapportering (årligen den 30 april), som anges för utsläppsrapportering i övervaknings- och rapporteringsförordningen, kan leda till att det blir svårt för företagen att i tid få fram de data som efterfrågas. Dessutom nämndes risken att det blir brist på ackrediterade kontrollörer under den period som verifiering ska genomföras, vilket skulle kunna innebära ytterligare kostnader för företagen.

Den ökade administrativa bördan kan förväntas innebära större påverkan på små företag, jämfört med större bolag som kan antas redan delvis ha kapacitet på plats för rapportering av bränslen. De företag som kommer bli verksamheter med skyldigheter inom ETS 2 är i stor utsträckning större bolag (se Figur 3 ovan). Det finns även angivet förenklingar i övervakningsmetoderna för mindre företag med små utsläpp förknippat med användningen av bränslet, vilket möjligen kan leda till att små företag kan undvika vissa administrativa kostnader.

Den administrativa bördan på de företag som har verksamheter med skyldigheter enligt ETS 2 kan även bero på om företaget sedan tidigare är verksamhetsutövare inom ETS 1. Aktörer som är verksamhetsutövare inom ETS 1, och som har skatteupplag för bränslen som används inom sådana verksamheter som omfattas av ETS 2, kan förväntas redan ha den kunskap och organisation på plats som i viss utsträckning även kan användas inom ETS 2. Dessa aktörer kan också förväntas känna till slutanvändningen av sina bränslen eftersom de har egna skatteupplag för bränslena. De bör därför enklare kunna spåra ett bränsle från det att skatteplikten inträder, fram till slutanvändaren. Vi har dock inte kunnat beräkna hur många aktörer detta rör sig om.

I regelverket för övervakning och rapportering finns det därtill en undantagsmöjlighet som gör det svårt för Naturvårdsverket att i nuläget bedöma hur stor den administrativa bördan faktiskt kommer att bli för berörda aktörer. Övervaknings- och rapporteringsförordningen ger möjligheten att under vissa förutsättningar göra avsteg från att övervaka utsläpp enligt en specifik metod. Detta gäller om verksamhetsutövaren kan motivera att den krävda övervakningsmetoden är tekniskt ogenomförbar eller skulle innebära orimliga kostnader att genomföra. Om undantaget tillämpas kan det innebära mindre administrativa kostnader för

företagen. Vi kan i nuläget inte förutse i vilken utsträckning aktörerna kommer att använda sig av detta undantag.

## 6.2.2 Indirekt berörda företag – användare av bränslen inom vissa sektorer

Avsikten med utsläppshandelssystemet är att kostnaderna för utsläppsrätter ska överföras till slutanvändaren, eftersom de företag som tillgängliggör bränsle för konsumtion i regel inte själva kan påverka användningen av bränslet. De slutkonsumenter som ska omfattas av ETS 2 kommer därmed påverkas ekonomiskt av införandet av utsläppshandelssystemet, genom att de får betala ett högre bränslepris. Detta gäller såvida inte andra skatter justeras ned i motsvarande grad. Exempel på slutanvändare som kommer att beröras är privatpersoner, företag som använder drivmedel och bränslen för uppvärmning av lokaler, små industrier och fjärrvärmeanläggningar som inte omfattas av ETS 1. I avsnitt 4.3 har vi identifierat vilka sektorer som ska omfattas och därmed vilka typer av slutanvändning av bränslen som kommer att träffas av ett högre pris.

I Figur 2 i avsnitt 4.3.5 framgår hur utsläppen är fördelade i dag på de sektorer som ska ingå i ETS 2. Figuren ger således också en bild av vilka slutanvändare av bränslen som kan komma att påverkas genom högre bränslepris.

Naturvårdsverket kan inte avgöra i förväg hur priset på en utsläppsrätt inom ETS 2 kommer att utvecklas, men ett mjukt pristak som ska gälla till och med år 2029 innebär att priset under den inledande perioden inte ska överskrida 45 euro. Vid ett utsläppsrättspris på 45 euro beräknas priset på bensin öka med cirka 1,11 kr per liter bränsle och för diesel med omkring 1,22 kr per liter bränsle, beräknat med ett antagande om 6 % inblandningsnivå av biobränsle.

Införandet av ETS 2 kan också leda till en ökad administrativ börda för de slutkonsumenter av bränslen som inte är tänkta att ingå i systemet, om de ändå har fått betala ett högre pris för bränslet på grund av utsläppsrätter inom ETS 2 och de väljer att ansöka om återbetalning i efterhand. Det kan hända i de fall då det är svårt för försäljaren av ett bränsle att justera bränslepriset baserat på vem som är slutanvändare av bränslet. Slut användaren kan i det fallet få möjlighet att ansöka om återbetalning i efterhand, vilket då skulle innebära viss administration. Det kan exempelvis handla om en skogsbrukare som köper sitt bränsle på en vanlig tankstation där drivmedelspriset är justerat för att täcka kostnaden för utsläppsrätter inom ETS 2. Eftersom användning av bränsle inom skogsbruk inte ska ingå i ETS 2 ska skogsbrukaren få möjlighet att ansöka om återbetalning.

## 6.2.3 Påverkan på konkurrensförhållanden

Principen för övervakning och rapportering av utsläpp inom ETS 2 bygger på att en verksamhet som har skyldigheter enligt ETS 2 i största möjliga mån kan avgöra slutanvändare av sina bränslen. Detta för att undvika att utsläpp rapporteras och betalas för trots att de inte omfattas av ETS 2, vilket beskrivs mer i avsnitt 4.3 och 4.5. För att minska risken för att utsläpp räknas dubbelt ställer det reviderade utsläppshandelsdirektivet, och i förlängningen övervaknings- och



rapporteringsförordningen, krav på de aktörer som blir reglerade enheter inom ETS 2 att:

1. rapportera slutanvändningen av sina bränslen uppdelat i olika sektorer (baserat på CRF-koder) på den detaljnivå som informationen finns tillgänglig, samt
2. om bränslet går till verksamhetsutövare som omfattas av ETS 1, rapportera vilka som köper de bränslen som de tillhandahåller, från den direkta kunden ner till den aktör som i slutändan använder bränslet.

I samtal som Naturvårdsverket har haft med direkt berörda branscher har det framgått att det kan vara svårt för en verksamhet som tillgängliggör bränsle för konsumtion att veta den faktiska slutanvändningen av bränslet. Det beror bland annat på att leverantörskedjorna för bränslen som tillgängliggörs för konsumtion kan vara komplicerade. Det kan till exempel vara ett eller flera mellanled (aktörer som säljer vidare beskattat bränsle) innan bränslet förbränns hos slutkonsument. Ur ett konkurrensperspektiv är det problematiskt för ett företag som tillgängliggör bränsle för konsumtion att begära information om kundbasen hos dessa mellanled i leverantörskedjan. Även i de fall som ett företag säljer bränsle direkt till en slutkonsument kan det vara svårt för säljaren att garantera att bränslet används i det syfte som det säljs för.

Naturvårdsverket har svårt att förutse om eller i vilken grad detta faktiskt kommer att påverka konkurrensförhållandena. I avsnitt 4.5.1 diskuterar vi ytterligare mekanismer som kan behöva komma på plats för att hantera problemet.

I dialog med branschorganisationerna framkom det även att det har funnits en trend att allt färre små bolag väljer att ha ett skatteupplag. Det har sagts att det beror bland annat på det sätt som reduktionsplikten är uppbyggd, vilket innebär en administrativ börda för de företag som träffas av lagstiftningen. Vissa, företrädesvis mindre aktörer, tenderar att välja bort att vara upplagshavare eller lagerhållare och det är numera främst större företag som har skatteupplag. En konsekvens av detta är att det kan finnas många mellanhänder mellan upplagshavare eller lagerhållare och slutanvändare. Det finns en risk att genomförandet av ETS 2 på liknande sätt kan påverka företagets val att hantera obeskattat bränsle, eftersom hantering av bränslen i flera led gör det svårare för ett företag som är rapporteringsskyldigt att ha koll på slutanvändare av bränslet.

Det kommer att därtill behövas en möjlighet till återbetalning till slutanvändare som inte ska ingå i ETS 2 men ändå har behövt betala högre bränslepriser på grund av utsläppsrätterna. Annars finns det risk att införandet av ETS 2 kommer påverka marknadsstrukturerna.

## 6.3 Konsekvenser för offentlig sektor

Införandet av ETS 2 innebär vissa konsekvenser för staten. Naturvårdsverket, som föreslås bli tillsynsmyndighet och tillståndsmyndighet för ETS 2, kommer att få utökade arbetsuppgifter med ökade kostnader som följd. Vi beräknar att administrationen kring tillstånd och tillsyn kan komma att bli av liknande omfattning som motsvarande hantering av uppgifter inom ETS 1. Detta eftersom kraven på övervakning och rapportering inte skiljer sig nämnvärt för reglerade enheter inom ETS 2 jämfört med kraven på verksamhetsutövare inom ETS 1. Beräkningen beror dock på hur många aktörer som kommer bli reglerade enheter inom ETS 2, där vår nuvarande analys pekar på att det kommer vara färre aktörer inom ETS 2 än vad som i dagsläget finns inom ETS 1. Omfattningen på myndighetens administration beror även till viss del på vilka ytterligare klagoranden som kommer från EU-nivå, till exempel om hur regler för övervakning och rapportering ska tillämpas samt hur eventuella kompensationsförfaranden ska fungera.

Sverige kommer, i och med införandet av ETS 2, att få intäkter från auktioneringen av utsläppsrätter. Storleken på de volymer utsläppsrätter som medlemsländerna kommer få intäkter ifrån regleras i artikel 30d i det reviderade utsläppshandelsdirektivet och det är kopplat till utsläppshandelssystemets totala utsläppstak, auktionsandelar och avsättningar till reserven för marknadsstabilitet och till den sociala klimatfonden. I utsläppshandelsdirektivet regleras för vilka syften medlemsstaterna får använda intäkterna. I Naturvårdsverkets tidigare analys av vägval för ETS 1 och ETS 2 har Sveriges potentiella intäkter från ETS 2 uppskattats till cirka 2 miljarder euro under perioden 2027–2030.<sup>44</sup>

För Energimyndigheten, som föreslås bli kontoföringsmyndighet, kommer införandet på sikt innebära utökade arbetsuppgifter. Detta förväntas ske successivt inför att de berörda verksamheterna ska ingå i handeln med utsläppsrätter från och med år 2027 och i samband med överlämningen av utsläppsrätter inom ETS 2. Naturvårdsverket och Energimyndigheten kan även komma att behöva ägna mer resurser åt samverkan mellan myndigheterna, för sådana syften som vi har beskrivit i avsnitt 5.4.

Naturvårdsverket har, efter dialog med Skatteverket, i nuläget inte underlag för att bedöma om eller på vilket sätt som Skatteverket kan komma att påverkas av införandet av ETS 2.

När det gäller domstolarna innebär införandet av ETS 2 i utsläppshandelslagen och utsläppshandelsförordningen att antalet mål till mark- och miljödomstolarna kan komma att öka.

Vi bedömer att införandet av ETS 2 också kommer innebära konsekvenser för kommuner i de fall kommunerna har egna bolag som har skatteupplag för bränslen. I sådana fall bedömer vi att konsekvenserna för de kommunala bolagen kan antas

---

<sup>44</sup> Naturvårdsverket (2023). Analys av vägval vid genomförande av ETS1 och ETS2.

vara liknande som för andra företag, vilket beskrivs ovan. Kommunerna kan även påverkas av ökade bränslepriser för de bränslen som används inom kommunens verksamheter.

Även andra offentliga verksamheter, inom staten, regioner eller kommuner, kan indirekt beröras av ökade kostnader för uppvärmning eller vägtransporter som omfattas av ETS 2.

## 6.4 Miljömässiga konsekvenser

Kommissionen bedömde i sin konsekvensanalys att tillsammans med andra lagstiftningsförslag i Fit for 55-paketet skulle utsläppen från ETS 2-sektorerna vägtransporter och byggnader minska med ca 9 % inom unionen mellan åren 2025–2030. Motsvarande siffra för Sverige beräknas bli en minskning med ca 7 %.<sup>45</sup> Utsläppsminskningarna i Sverige kommer vara beroende av hur Sverige väljer att genomföra ETS 2 samt övrig styrning, nationellt och på EU-nivå. Inte minst prisbildningen på utsläppsrätter kommer i hög grad påverkas av medlemsstaternas förmåga att minska utsläppen inom de berörda sektorerna fram till 2027 eftersom det påverkar efterfrågan när handeln med utsläppsrätter startar. I Naturvårdsverkets tidigare analys av vägval vid genomförande av ETS 1 och ETS 2<sup>46</sup> framgår det att de årliga koldioxidutsläppen från de sektorer som kommer omfattas av ETS 2, om ingen ytterligare opt-in genomförs, uppgår till cirka 17 miljoner ton. Dessa utsläpp utgör ungefär 90 % av de totala utsläppen från den icke-handlande sektorn. I samma analys gjordes en beräkning av hur stora utsläppsminskningar som införandet av ETS 2 kan leda till. Det finns stora osäkerheter i dessa uppskattningar av utsläppsminskningar då de är beroende av ett flertal antaganden om bland annat priset på utsläppsrätter och hur priskänsliga företag och hushåll är för en förändring av bränslepriserna.

Tidigare räkneexempel med ett utsläppspris på 30–80 euro, visade att den årliga utsläppsminskningen från berörda sektorer skulle vara runt 120 000 till 350 000 ton om Sverige är med i ETS 2 under perioden 2027–2030, jämfört med om Sverige står utanför. Det finns dock studier som pekar mot betydligt högre priser i ETS 2, upp mot 200 euro under vissa förutsättningar.<sup>47</sup> Ytterligare en osäkerhetsfaktor är antagandet om vilken nivå reduktionsplikten kommer ha år 2027–2030. I räkneexemplet antogs 0 % inblandningsnivå, vilket betyder att siffran är något överskattad om reduktionspliktsnivån i stället kommer ligga på 6 %. I denna uppskattning inkluderades dock endast påverkan på utsläpp från vägtransporter och

<sup>45</sup> Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757. COM(2021) 551 final. Se tabell 75.

<sup>46</sup> Naturvårdsverket (2023). Analys av vägval vid genomförande av ETS1 och ETS2.

<sup>47</sup> Agora Energiewende undr Agora Verkehrswende (2023). Der CO2-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel.

inte mindre industrier och arbetsmaskiner, vilket skulle betyda att siffrorna totalt sett är underskattade. Trots stora osäkerheter bedömer Naturvårdsverket ändå att ETS 2 troligen kommer innebära en relativt liten effekt på utsläppen i Sverige på kort sikt. Hur utsläppen i berörda sektorer utvecklas är också beroende av nivån på bränsleskatterna och därtill om undantaget för länder med en koldioxidskatt som är högre än genomsnittliga ETS-priset kommer att tillämpas.

## 6.5 Sociala konsekvenser

EU har inrättat en social klimafond för att lindra de sociala konsekvenser som kan uppstå från prisökningar på bränsle för uppvärmning av byggnader och fordonsbränsle till följd av ETS 2. Särskilt utsatta hushåll ska kunna kompenseras av staten på olika sätt, även via direkta inkomststöd.

Naturvårdsverkets förslag på genomförande av ETS 2 innebär även positiva konsekvenser för människors hälsa i och med att minskade koldioxidutsläpp från vägtrafiken även kan förväntas medföra minskade utsläpp av kväveoxider och partiklar.

## 6.6 Bedömning av överensstämmelse med EU-rätt

Naturvårdsverkets redovisning med författningsförslag har som huvudsakligt syfte att genomföra ETS 2 i Sverige, i enlighet med det reviderade utsläppshandelsdirektivet. Vi bedömer att svenska bestämmelser i och med våra förslag på ändringar i utsläppshandelslagen och utsläppshandelsförordningen kommer att överensstämma med EU-rätten. Möjliga vägval och tolkningar av detta finns beskrivet i våra analyser i bland annat avsnitt 4.

## 6.7 Samlad bedömning av konsekvenser

Naturvårdsverket föreslår i denna skrivelse författningsändringar som behövs för att genomföra ETS 2 i Sverige. Det innebär att konsekvenserna för miljön, berörda företag och samhället i stort i Sverige på flera sätt redan är givna av EU-bestämmelser. Det kan sägas åtminstone i fråga om de grundläggande krav och den omfattning som utsläppshandelsdirektivet samt övervaknings- och rapporteringsförordningen anger.

Vi bedömer att ETS 2 kommer att innebära konsekvenser i form av nya och utökade administrativa bördor i första hand för företag som tillgängliggör bränslen för konsumtion. Sådana företag blir direkt berörda av nya krav på att årligen verifiera och rapportera utsläpp samt överlämna utsläppsrätter, vilket för en del företag även kan kräva nya system och arbets sätt samt utökade personresurser. Företag som levererar energigas (biogas, fordonsgas, gasol och naturgas) samt

företag inom bränsle- och drivmedelsbranschen är sådana som kommer att bli direkt berörda.

Införandet av ETS 2 kan möjligen också komma att påverka konkurrensförhållandena inom de berörda branscherna, beroende på hur verksamheter som tillgängliggör bränsle för konsumtion säkerställer att de har tillräcklig och korrekt kunskap om slutanvändningar av bränslen för att rapportera utsläpp. Ur ett konkurrensperspektiv är det problematiskt för ett företag som tillgängliggör bränsle för konsumtion att begära information om kundbasen hos mellanled i leverantörskedjan. Införandet av ETS 2 kan möjligen bidra ytterligare till att små företag väljer bort att vara upplagshavare, vilket också kan påverka konkurrensförhållanden mellan företag.

Vidare bedömer vi att kostnaden för utsläppsrätter i praktiken antagligen kommer att överföras på de sektorer som är slutanvändare av de bränslen som omfattas av systemet. Det vill säga att systemet indirekt kommer innebära kostnadsmissiga konsekvenser för företag, hushåll och andra användare av bränslen inom de sektorer som ska omfattas enligt den föreslagna nya bilaga 2 till utsläppshandelsförordningen. Kostnaden för utsläppsrätter i ETS 2 kommer till stor del hamna på användare av bränslen för vägtransporter.

Vi bedömer att omfattningen av utsläppshandelssystemet i Sverige, det vill säga vilka användningar inom de sektorer som föreslås i bilaga 2 till utsläppshandelsförordningen, har stor betydelse för både företagens och myndigheternas administration av systemet. Naturvårdsverket bedömer att det skulle förenkla övervakning, rapportering och övrig administration av utsläppshandelssystemet om fler sektorer och användningar av bränslen omfattas av utsläppshandelssystemet. Detta gäller till exempel bränslen som används inom jord- och skogsbrukssektorerna som inte omfattas av våra författningsförslag och därför kommer att kräva särskild hantering för att kunna särskiljas i övervakning och rapportering samt för att eventuellt ge kompensation i efterhand till vissa aktörer. Att inkludera fler sektorer i systemet skulle även bidra till minskade utsläpp. För att fullt ut kunna dra nytta av sådana möjligheter till förenklingar skulle Sverige behöva göra opt-in redan 2025 (se tidigare analys i avsnitt 4.6). Naturvårdsverket har dock inte föreslagit sådan opt-in av ytterligare sektorer eftersom regeringsuppdraget är avgränsat till att endast ta fram de författningsändringar som behövs (det vill säga som är minsta krav på omfattning) enligt de nya EU-bestämmelserna.

De miljömässiga konsekvenserna av förslaget, räknat i utsläppsminskningar, är svåra att uppskatta och beror på en rad olika antaganden. Införandet av ETS 2 förväntas leda till utsläppsminskningar i storleksordningen 120 000 till 350 000 ton per år för vägtransporter, beroende på antaganden om bland annat ETS-pris, slutanvändares priskänslighet för höjda bränslepriser, hur reduktionsplikten utvecklas, samt hur stor del av utsläppen som slutligen inkluderas. Förslaget antas vidare leda till positiva hälsoeffekter då minskade koldioxidutsläpp från vägtrafiken även leder till en minskning av kväveoxider och partiklar.

För att mildra de sociala konsekvenserna av högre priser för uppvärmning och bränsle för hushåll och företag har EU inrättat en social klimatfond som ska ge ekonomiskt stöd till socialt utsatta grupper.

Naturvårdsverket kan i nuläget inte bedöma fullt ut på vilket sätt eller hur mycket företag inom de berörda sektorerna kommer att påverkas, eftersom det ännu inte är bestämt eller tydliggjort på EU-nivå hur systemet ska fungera i alla delar. Det beror främst på bestämmelser och anvisningar eller vägledningar som vi har nämnt i bedömningen i avsnitt 5.12 om behov av fortsatt arbete med genomförandet.

## 7. Källförteckning

Agora Energiewende undr Agora Verkehrswende (2023). Der CO2-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel.

European Commission (2021). Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757. COM(2021) 551 final.

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

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/30/EG av den 23 april 2009 om ändring om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensen, diesel och gasoljor och införande av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar, och om upphävande av direktiv 93/12/EEG

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959 av den 10 maj 2023 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och beslut (EU) 2015/1884 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandel.

IPCC (2006) Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories.  
<https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/> [2023-09-26].

Klimat- och näringslivsdepartementet (2023). Regeringsbeslut KN2023/02717 den 23 mars 2023. I regeringsbeslutet framgår även ”Skälen för regeringens beslut” vilket inte har tagits med i den citerade uppdragstexten i denna redovisning.

Klimat- och näringslivsdepartementet (2023). Remiss av promemorian Förslag på förordningsändringar för att genomföra ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS. Diarienummer KN2023/03655.

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.

Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2023/2122 av den 12 oktober 2023 om ändring av genomförandeförordning (EU) 2018/2066 vad gäller uppdatering av övervakningen och rapporteringen av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

Naturvårdsverket (2023). Analys av vägval vid genomförande av ETS1 och ETS2. Delrevisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag. Skrivelse 2023-05-09. Ärendenummer NV-00052-20.

Naturvårdsverket (2023). Arbetsmaskiner, utsläpp av växthusgaser. <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-utslapp-fran-arbetsmaskiner/> [2023-10-04].

Naturvårdsverket (2023). Förslag på förordningsändringar för att genomföra ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS. Ärendenummer NV-00646-23.

Naturvårdsverket (2020). Hemställan om införande av bestämmelser rörande tekniska lösningar för hantering av uppgifter inom EU:s system för handel med utsläppsrätter. Skrivelse 2020-06-15. Ärendenummer NV-04308-20.

Naturvårdsverket (2023). Industri, utsläpp av växthusgaser. <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-utslapp-fran-industrin/> [2023-10-04].

Naturvårdsverket (2023). Inrikes transporter, utsläpp av växthusgaser. <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/> [2023-10-04].

Regeringens proposition 2020/21:27. Nytt regelverk för handel med utsläppsrätter.

Regeringens proposition 2022/23:144 Nya verksamheter i utsläppshandelssystemet.

SCB (2023). Statistikdatabasen. <https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/> [2023-11-10].

Transportstyrelsen (2021). Register för arbetsmaskiner – förutsättningar för utökad registrering. TSG 2021-1734.

Transportstyrelsen (2023). A-traktor. <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/fordon/fordonsregler/a-traktor/> [2023-10-11].

United Nations (2002). International Standard Industrial Classification of All Economic Activities. ISIC Rev. 3.1.

United Nations Climate Change (2023). Reporting requirements. <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review-under-the-convention/greenhouse-gas-inventories-annex-i-parties/reporting-requirements> [2023-09-26].



# Bilaga: Ändringar av övervaknings- och rapporteringsförordning

I denna bilaga återges i sin helhet den svenska versionen av ändringsförordningen<sup>48</sup>, som innehåller ändringar av övervaknings- och rapporteringsförordningen som har meddelats den 12 oktober 2023. Ändringsförordningen innehåller bland annat regler för övervakning och rapportering kopplat till ETS 2. Ändringsförordningen har antagits och ändringarna som gäller ETS 2 ska börja tillämpas från och med den 1 januari 2024.

Ändringsförordningen beskriver endast de ändringar som har gjorts av övervaknings- och rapporteringsförordningen. Det finns vid tidpunkten för denna redovisning ingen konsoliderad version tillgänglig. För att förstå alla relevanta delar av de regler som kommer att gälla för övervakning och rapportering inom ETS 2 behöver ändringsförordningen därför läsas parallellt med den befintliga övervaknings- och rapporteringsförordningen.

De delar av ändringsförordningen som i första hand berör ETS 2 är kapitel VIIa ”Övervakning av utsläpp från reglerade enheter” samt kapitel VIIb ”Övergripande bestämmelser om övervakning av utsläpp från reglerade enheter”. Därtill berörs ETS 2 i ett antal tillagda eller reviderade bilagor.

---

<sup>48</sup> KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING (EU) 2023/2122 av den 12 oktober 2023 om ändring av genomförandeförordning (EU) 2018/2066 vad gäller uppdatering av övervakningen och rapporteringen av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG