

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

Statens energimyndighet

Yttrande över Statens energimyndighets förslag till föreskrifter om internationella samarbeten i enlighet med artikel 6 i Parisavtalet.

Regelrådets ställningstagande

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

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner visserligen att konsekvensutredningen i flera avseenden håller tillräcklig kvalitet och i några avseenden är väl genomförd.

Det är likväl så att det i princip saknas beskrivning av berörda företag och även om det finns en kvalitativ beskrivning av påverkan på företagets kostnader och intäkter som har förtjänster så hade denna behövt vara i vart fall något tydligare. Det saknas vidare beskrivningar av påverkan på konkurrensförhållanden och särskild hänsyn till små företagen. Mot bakgrund av att det inte kan uteslutas att påverkan på konkurrens skulle kunna bli aktuell och inte minst av att det har tagits upp (i konsekvensutredningens avsnitt om utvärdering) att små och medelstora företag kan vara aktörer som har svårt att delta i de aktuella samarbetena, är detta en brist. Att det inte explicit nämns hur förslaget förhåller sig till EU-rättsliga minimikrav framstår mer som ett förbiseende men även detta hade behövt behandlas tydligare. Sammantaget blir bedömningen att konsekvensutredningen inte är tillräckligt tydlig, även om den också i sitt befintliga skick i flera fall innehåller värdefull information.

Innehållet i förslaget

Föreskriftsförslaget innehåller bestämmelser om förfaranden för auktorisering av aktörer som avser att delta i aktiviteter för att minska utsläppen av växthusgaser inom ett samarbete mellan Sverige och ett annat land enligt artikel 6.2 i internationella fördraget om klimatförändringar som antogs vid Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringars 21:a partskonferens i Paris den 12 december 2015 (Parisavtalet), samt om förfaranden för auktorisering och godkännande av utsläppsminskningenheter från sådana aktiviteter.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

I konsekvensutredningen anges att Artikel 6 i Parisavtalet möjliggör frivilligt samarbete mellan länder i syfte att uppnå sina respektive nationella klimatplaner, genom internationell handel med utsläppsminskningar. Statens energimyndighet (Energimyndigheten) har i uppdrag att finansiera insatser som utvecklar nya internationella samarbetsformer inom ramen för

Parisavtalet, och särskilt dess artikel 6. Syftet med Energimyndighetens uppdrag anges vara dels att bidra till en ökad ambition, dels att kunna bidra till resultatbaserad klimatfinansiering eller, jämte andra kompletterande åtgärder, kunna bidra till att nå klimatmålen i det klimatpolitiska ramverket.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vad det övergripande målet är och vad syftet med myndighetens uppdrag är. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av problembeskrivning och syftet med förslaget godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Det anges i konsekvensutredningen att för att länder ska kunna delta i artikel 6.2-samarbeten behöver de ha processer på plats för auktorisering av aktörer som deltar i aktiviteter, utsläppsminskningenheter och cooperative approaches (här benämnt artikel 6.2-samarbeten). Energimyndigheten bedömer att dessa processer bör regleras i föreskrifter för att processen ska vara tydlig, transparent och i enlighet med en god förvaltningskultur. Att ha processer i föreskrifter leder dessutom till en enhetlig rättstillämpning och till rättssäkerhet. Energimyndighetens bedömning är att om ingen åtgärd vidtas blir processerna för deltagande under artikel 6.2 i Parisavtalet otydliga. Dessutom skulle det inte vara transparent gentemot aktörer som deltar i samarbetet vad gäller vilka krav som ställs på aktörer och enheter, och det skulle inte heller vara i enlighet med en god förvaltningskultur. Vidare antas sådan otydlighet och icke-transparens leda till onödiga administrativa kostnader för aktörer, vilket har en negativ inverkan på kostnadseffektiviteten i processerna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka konsekvenser som myndigheten bedömer skulle följa av om ingen åtgärd skulle vidtas. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

Alternativa lösningar

I konsekvensutredningen anges att Energimyndigheten enligt de ovan nämnda föreslagna bemyndiganden i förordningen skulle kunna besluta om auktorisering och godkännande utan att meddela föreskrifter. Att använda sig av ett sådant förfarande bedöms dock vara olämpligt, eftersom det inte är transparent och därför inte i enlighet med principerna om god förvaltning. Energimyndigheten bedömer att det enda lämpliga alternativet för att kunna bidra till att Parisavtalets långsiktiga temperaturmål uppnås och samtidigt uppfylla principerna om god förvaltning är att ha föreskrifter för auktorisering och godkännande.

Det beskrivs också vägval under framtagandet av de föreslagna föreskrifterna samt myndighetens bedömningar av lämpliga alternativ i dessa vägval. Det handlar bland annat om vilka processer som sak berörs av förslaget. Det anges att myndigheten bedömer att vissa processer inte är möjliga att reglera idag, eftersom de inte är färdigförhandlade. Det anges också med vilka utgångspunkter som myndigheten har valt att definiera ett samarbete enligt artikel 6.2 och vad som ligger till grund för myndighetens bedömning av vad som krävs för att säkerställa tillräcklig information för att kunna auktorisera aktörer och utsläppsminskningenheter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att det framgår av myndighetens beskrivning vilka osäkerheter som finns och hur det påverkar vilka vägval som har gjorts. I en situation som kännetecknas av osäkerhet finns det ett värde i att vara så tydlig som möjligt.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar väl genomförd.

Berörda företag

Det anges att företag kan vara sådana aktörer som berörs av förslaget. I övrigt saknas beskrivning av berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är visserligen förståeligt att det inte är möjligt att på förhand ange med säkerhet vilka företag som skulle kunna bli aktuella som köpare eller säljare i en framtida verksamhet. Regelrådet noterar samtidigt det som anges om att det finns erfarenheter från tidigare verksamhet med Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. Det är inte uppenbart för Regelrådet att det skulle vara omöjligt att utifrån sådana tidigare erfarenheter göra en något mer utvecklad uppskattning av vilka företag som troligen skulle kunna beröras.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag bristfällig.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

I konsekvensutredningen anges att det inte medför några ytterligare kostnader för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda att reglera de aktuella processerna i föreskrifter. I stället bedöms den tydlighet föreskrifterna medföra resultera kostnadsbesparingar. Små och medelstora företag bedöms dessutom gynnas av den tydlighet som föreskrifterna medför.

Det anges att underlagen som begärs in, särskilt hållbarhetsrapporten, kommer medföra kostnader. Dessa kostnader kommer tillfalla det företag som genererar utsläppsminskningens enheterna och måste ta fram en hållbarhetsrapport. Hur stora kostnaderna blir anges vara avhängigt ett flertal faktorer. En faktor anges vara vad hållbarhetskompetens kostar för det aktuella företaget i fråga. Har företaget redan tillgång till sådan kompetens internt eller behöver de införskaffa sådan kompetens? Denna faktor anges vara särskilt viktig i beräkning av kostnader för små och medelstora företag, eftersom det är mindre sannolikt att dessa har tillgång till kompetensen internt. Var företaget har annan verksamhet är också av vikt, vana av verksamhet i länder med hårdare krav kring hållbarhetsrapportering medför att det är sannolikt att företaget redan besitter kompetens kring rapportering.

En annan aspekt som anges relevant är hur omfattande den aktivitet som genererar utsläppsminskningar är. En mer omfattande aktivitet innebär mer komplexa och svårberäknade konsekvenser, vilket kan medföra att hållbarhetsrapporten kan bli dyrare för företaget. Det anges också vara relevant vilka metoder och vilken teknik som används i aktiviteten. Väletablerade metoder, tekniker och material gör hållbarhetsberäkningar enklare för företaget, eftersom det finns erfarenhet och data att utgå från. Mer innovativa tekniker, metoder och material, adderar till komplexiteten. Vidare anges det spela roll i vilket värdland som aktiviteten utförs. Tillgång till data och information anges vara olika i olika värdländer, vilket påverkar komplexiteten i hållbarhetsrapporteringen. Olika värdländer har också olika hållbarhetsutmaningar att förhålla sig till och olika värden att skydda, vilket också innebär att olika kontexter skiljer sig i komplexitet.

Det anges att förslaget inte bidrar till några intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller hushåll.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en bedömning beträffande effekten av just att reglera processerna i föreskrifter. Det är bra och Regelrådet delar bedömningen att det är svårt att se att framtagandet av tillämpningsföreskrifter i sig skulle medföra någon kostnadsökning för berörda företag. Det är också möjligt att företagen kan gynnas av en ökad tydlighet. Bestämmelserna ingår emellertid i ett större sammanhang och det kan tillkomma kostnader som följer redan av överordnad rätt (och inte föreskrifterna i sig). Det är bra att myndigheten har beskrivit att så är fallet och det är bra att myndigheten sökt att ge en bild av vad som kan påverka kostnadsökningar till följd av underlag som begärs in. Den kvalitativa beskrivningen av faktorer som kan påverka detta är i sig värdefull och informativ. Samtidigt ställer förordningen krav på att kostnader och intäkter till följd av ett förslag ska beräknas. I detta fall finner Regelrådet som sagt att det finns en viss beskrivning av kostnadsförändringar till följd av föreskriftsförslaget, som emellertid inte har kvantifierats. De vidare effekterna av att det i förekommande fall kommer att krävas hållbarhetsrapportering har inte heller kvantifierats. Kostnadsökningar kan, utifrån ett riskbaserat perspektiv, anses vara något viktigare att ge en tydlig bild av än kostnadsminskningar, vilket gör att bristen på kvantifiering av eventuella besparingar till följd av den tydlighet som föreskrifterna medför skulle kunna anses vara av mindre vikt. Att kvantifiering till följd av hållbarhetsrapportering helt saknas är emellertid en annan fråga. Det är förstaeligt att det saknas konkreta erfarenheter av just den hållbarhetsrapportering som kan bli aktuell i det här fallet. Frågan är emellertid för det första om det har gjorts några uppskattningar när överordnad reglering togs fram. Om så är fallet kunde och borde dessa uppskattningar ha refererats. Om så inte är fallet, borde detta i vart fall ha angetts. För det andra finns frågan om de tidigare erfarenheter av arbete med flexibla mekanismer under Kyotoprotokollet och eventuella erfarenheter av hållbarhetsrapportering på andra områden hade kunnat tjäna som grund för uppskattningar av vad kostnaderna för hållbarhetsrapportering i detta fall. Regelrådet noterar att myndigheten har nämnt att just hållbarhetsrapporter inte har ingått i sådant som myndigheten har granskat i tidigare projekt på klimatområdet, men frågan är likväl om det kan finnas relevanta äldre erfarenheter som kunde ligga till stöd. Såvitt Regelrådet kan förstå har det åtminstone funnits hållbarhetskriterier på andra områden som Energimyndigheten har arbetat med (biodrivmedel) och där granskning av hållbarhetsrapporter eller motsvarande hade kunnat förekomma. Regelrådet inser att det kan finnas skäl till att sådana erfarenheter inte kan ligga till grund för bedömningar på detta område, men om så är fallet hade det kunnat nämnas. Sammantaget finner Regelrådet att det hade varit motiverat med en något tydligare beskrivning av kostnadspåverkan. Det finns en bedömning av påverkan på intäkter som i detta fall är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på intäkter godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på kostnader bristfällig.

Påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser

Påverkan på konkurrens

Inget anges om förslagets påverkan på konkurrens.

Regelrådet gör följande bedömning. Det ska finnas en bedömning av förslagets andra relevanta konsekvenser. När det gäller företag så är en sådan konsekvens som ofta är relevant påverkan på konkurrens. Det kan vara fallet att utfärdandet av föreskrifterna i sig inte har någon sådan påverkan. Konsekvensutredningen innehåller emellertid också bedömningar

när det gäller vidare konsekvenser av det som ingår i regelverket (vilket är relevant och värdefullt). Såvitt Regelrådet kan förstå så är det möjligt att klimatrelaterade projekt skulle kunna ha en påverkan på konkurrensförhållanden för företag. Det är i alla händelser svårt att på förhand utesluta. Frågan borde därför ha behandlats. Om dessa aspekter har behandlats exempelvis när den överordnade förordningen beslutades, kunde och borde detta ha refererats kortfattat.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrens bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag

Inget anges om särskild hänsyn till små företag, utöver det som refererats ovan om att tydligheten med att ha föreskrifter kan gynna små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är svårt att på förhand utesluta att mindre företag skulle kunna beröras, inte minst med tanke på att förslagsställaren själv tagit upp effekter för mindre företag. Det är, som redan nämnts, förstaeligt att det är svårt att förutse exakt vilka företag som kan väntas vara intresserade av de aktuella projekten. Samtidigt har myndigheten erfarenheter från likartade projekt med anknytning till det äldre Kyotoprotokollet. Det borde, sammantaget, enligt Regelrådets uppfattning, ha varit möjligt att ange något mer tydlig information om små företag.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag bristfällig.

Andra relevanta konsekvenser

Det anges att för att agera i enlighet med Parisavtalet är det krav att utsläppsminskningarna bidrar med positiva hållbarhetseffekter och dessutom inte medför onödiga negativa konsekvenser i världsländet. Ett sätt att säkerställa detta är genom kravet på hållbarhetsrapport. Rapporten redovisar utsläppsminskningarnas miljöintegritet och bör ge incitament till att främja andra positiva sociala, ekologiska och ekonomiska effekter. Vidare kan kravet på hållbarhetsrapport bidra till att höja den generella kompetensen kring hållbarhetsrapportering hos företag som tidigare inte haft vana av sådan rapportering. Detta är kapacitetshöjande och kan bidra till transformativa effekter kopplat till hållbarhetsfrågor.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är bra att myndigheten tar upp möjliga effekter på företags kompetens och andra möjliga transformativa effekter.

Regelrådet finner redovisningen av andra relevanta konsekvenser väl genomförd.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

I konsekvensutredningen anges att förslaget på föreskrifter inkluderar det som Energimyndigheten sett som nödvändigt för att uppfylla de deltagarkrav enligt de beslutade reglerna under artikel 6 i Parisavtalet samt nödvändigt för att säkerställa hög miljöintegritet. Energimyndigheten bedömer att förslaget om framtagning av föreskrifter inte medför mer långtgående kostnader eller begränsningar än nödvändigt för någon aktör.

Där deltagarkraven för artikel 6.4-mekanismen ännu inte är färdigförhandlade har myndigheten valt att inte föreslå föreskrifter eftersom föreskrifter i så fall skulle kunna medföra högre kostnader än nödvändigt samt risken att syftet med föreskrifterna inte uppnås.

Som redan nämnts kräver förslaget att aktörer som generar utsläppsminskningenheter inkommer med en hållbarhetsrapport inför överföring av utsläppsminskningenheter till Sverige. Sådan rapportering innebär en viss ökad börda för aktören och även för Energimyndigheten som mottagare och granskare av underlaget. Energimyndigheten bedömer att en sådan rapport är nödvändig för att säkerställa hög miljöintegritet och hög trovärdighet i artikel 6- samarbetena. Under artikel 6.4 i Parisavtalet ska ett verktyg för att mäta hållbarhet tas fram. När det verktyget finns på plats kan det användas för att minska bördan på säljande aktörer från värdlandet. Dessa aktörer kommer även kunna använda motsvarande verktyg baserat på en av Statens energimyndighet godkänd hållbarhetspolicy avsedd för hållbarhetsrapportering utifrån Parisavtalets hållbarhetsrapporteringskrav.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur myndigheten resonerat i syfte att förslaget inte ska medföra större kostnader eller begränsningar än vad som krävs för att uppnå syftet. Denna beskrivning är utförlig och tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter väl genomförd.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i konsekvensutredningen att de nya föreskrifterna tidigast kan träda i kraft efter att de föreslagna ändringarna i förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser har trätt i kraft. Berörda köpande aktörer i Sverige bedöms inte behöva tid att anpassa sig till de nya reglerna, därför bedöms inga extra informationsinsatser behövas inför förslagets ikraftträdande. Däremot berörs värdländer och aktörer som ska generera utsläppsminskningarna (säljare) och dessa behöver veta om tidsplanen för ikraftträdande och eventuella förseningar. Energimyndigheten för dialog med dessa aktörer. Det anges vidare finnas ett behov av informationsinsatser riktade till aktörer som ämnar köpa utsläppsminskningenheter under artikel 6.2 i Parisavtalet. Sådana informationsinsatser planeras parallellt med framtagandet av detta förslag. Energimyndigheten har för avsikt att i samband med ikraftträdande av föreskrifterna kommunicera kring ansökningsförfarandet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser. Beskrivningen av informationsbehovet är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser väl genomförd.

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

Det anges att utvärdering av förslagets konsekvenser kan ske när alla processer som regleras har testats. Utvärderingens frågeställning bör vara om förslaget bidragit till transparens och god förvaltningskultur i processerna som regleras. Det är en fördel om olika typer av aktörer, både företag och andra aktörer, har agerat köpare av utsläppsminskningenheter innan utvärdering genomförs. En utvärdering görs bäst genom dialog med berörda aktörer. Särskild uppmärksamhet kan riktas mot aktörer som kan ha svårare att delta i artikel 6-samarbeten, exempelvis små och medelstora företag. Även jämförelser mot andra länders processer kan bidra till utvärderingen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas.

Regelrådet finner redovisningen av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven.

Energimyndigheten bedömer att förslaget till föreskrifter överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Regelrådet gör följande bedömning. Enligt förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ska det anges om ett förslag är förenligt med EU-rätten och om det går utöver minimikrav i EU-rätten. Såvitt Regelrådet kan förstå är det i och för sig inte främst EU-rätt som är styrande i detta fall utan det så kallade Parisavtalet. Såvitt Regelrådet kan förstå är det möjligt att frågan om EU-rättsliga minimikrav är mindre relevant, men för att beskrivningen ska anses fullständig hade detta behövt anges explicit.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av om förslaget går utöver minimikraven bristfällig.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Inget övrigt av relevans för ärendet finns att ange.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 25 september 2024.

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

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande