

Konsekvensutredning

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

Innehåll

1	Bakgrund och syfte	3
2	Rättslig grund	4
3	Hur förslaget förhåller sig till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	4
4	Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas	5
5	Tillgängliga alternativ för att uppnå förändringen och föreslagna lösningar	5
5.1	Förslagets omfattning.....	5
5.2	Definition av ett samarbete enligt artikel 6.2.....	6
5.3	Underlagens omfattning.....	7
6	Effektivitet och kostnadseffektivitet	7
6.1	Kostnader, intäkter och finansiering.....	7
6.2	Andra relevanta konsekvenser.....	10
6.3	Vidtagna åtgärder för effektivitet och kostnadseffektivitet	10
7	Tidpunkt för ikraftträdande och informationsinsatser	11
8	Utvärdering av förslagets konsekvenser	12

1 Bakgrund och syfte

Artikel 6 i Parisavtalet¹ 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 är 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.²

Parterna till Parisavtalet enades 2021 om övergripande regler för hur länder kan delta i klimatsamarbeten under artikel 6.³ Artikel 6-reglerna specificerades ytterligare 2022,⁴ och kommer att fortsätta utvecklas under kommande år.⁵ I Energimyndighetens rapport "Förslag till ett nationellt ramverk för artikel 6" har myndigheten utrett vilka åtgärder som behöver vidtas för att Sverige ska kunna delta i samarbeten under artikel 6 i Parisavtalet.⁶ Med rapporten som grund arbetar myndigheten nu med att operationalisera Parisavtalets regler kring artikel 6 i svensk kontext.

Energimyndigheten har tidigare i denna process tagit fram förslag till författningsändringar i syfte att möjliggöra Sveriges deltagande i artikel 6-samarbeten i enlighet med de av parterna till Parisavtalet beslutade reglerna. Enligt ett förordningsförslag som Regeringskansliet för närvarande bereder utses Energimyndigheten till ansvarig myndighet för samtliga svenska samarbeten under artikel 6 i Parisavtalet.⁷ Därtill föreslås att Energimyndigheten bemyndigas att meddela föreskrifter i fråga om deltagande i aktiviteter samt om auktorisering,

¹ Det internationella fördraget om klimatförändringar som antogs vid Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringars 21:a partskonferens i Paris den 12 december 2015.

² Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslag 1:12 Insatser för internationella klimatinvesteringar inom utgiftsområde 20 Klimat, miljö och natur. [Regleringsbrev 2024 Anslag 1:12 \(esv.se\)](#).

³ Reglerna finns i beslut som fattades under CMA3, den tredje konferensen av parterna till Parisavtalet (COP 26), som hölls i Glasgow, Storbritannien 2021. [CMA 3 | UNFCCC](#).

⁴ Beslut fattades under CMA4, den fjärde konferensen av parterna till Parisavtalet (COP 27), som hölls i Sharm el-Sheikh, Egypten 2022. [CMA 4 | UNFCCC](#).

⁵ Energimyndigheten 2023, *Förslag till ett nationellt ramverk för Parisavtalets artikel 6: Redovisning av projekt hos Energimyndigheten*. Diarienummer: 2022-005248.

⁶ Ibid.

⁷ Klimat- och näringslivsdepartementet 2024, *Promemorian Förordningsändringar för att möjliggöra internationellt klimatsamarbete i enlighet med artikel 6 i Parisavtalet*. [Förordningsändringar för att möjliggöra internationellt klimatsamarbete i enlighet med artikel 6 i Parisavtalet](#).

godkännande och utfärdande av utsläppsminskningenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet.

I ett nästa steg har Energimyndigheten tagit fram förslag till föreskrifter. Syftet med de föreslagna föreskrifterna är att på ett transparent sätt och i enlighet med god förvaltningskultur klargöra bestämmelser om förfarandet vid ansökan om och förutsättningar för deltagande i aktiviteter och för auktorisering och godkännande av utsläppsminskningenheter enligt artikel 6 i Parisavtalet.

2 Rättslig grund

I regerings förslag till 9 a kap. 1 § förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser⁸ bemyndigar regeringen Statens energimyndighet att utfärda närmare föreskrifter om (1) förutsättningarna för deltagande i aktiviteter för att minska utsläppen av växthusgaser inom ett samarbete enligt artikel 6.2 i Parisavtalet eller i enlighet med den mekanism som inrättats i enlighet med artikel 6.4 i Parisavtalet, och (2) förutsättningarna för auktorisering, godkännande och utfärdande av utsläppsminskningenheter från sådana aktiviteter som avses i (1). I 11 kap. 2 § 1 samma förordning bemyndigar regeringen Statens energimyndighet att inom sina ansvarsområden meddela föreskrifter för verkställigheten av förordningen.

I regeringens förslag till 9 a kap. 2 § förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser⁹ bemyndigar regeringen Statens energimyndighet att i enskilda fall besluta om deltagande i sådana aktiviteter som avses i 9 a kap. 1 § 1 samma förordning och om auktorisering, godkännande och utfärdande av utsläppsminskningenheter.

3 Hur förslaget förhåller sig till de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

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

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

4 Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

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).¹⁰ 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.¹¹

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.

5 Tillgängliga alternativ för att uppnå förändringen och föreslagna lösningar

Energimyndigheten kan enligt de ovan nämnda föreslagna bemyndiganden i förordningen 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.

Nedan beskrivs centrala vägval under framtagandet av de föreslagna föreskrifterna samt myndighetens bedömningar av lämpliga alternativ i dessa vägval.

5.1 Förslagets omfattning

Ett centralt vägval har varit att begränsa vilka processer förslaget berör. Vissa processer kan, då de ännu inte är mogna, för närvarande inte regleras. Här redogörs för dessa processer.

¹⁰ Beslut 2 från den tredje konferensen av parterna till Parisavtalet (COP 26), som hölls i Glasgow, Storbritannien 2021. [CMA 3 | UNFCCC](#).

¹¹ Myndigheternas föreskrifter (Ds 1998:43), s. 19.

Artikel 6.4 i Parisavtalet ämnar skapa en global marknadsmekanism för handel med utsläppsminskningar. Artikel 6.4 är inte färdigförhandlad av parterna till Parisavtalet. Mot den bakgrunden har Energimyndigheten gjort bedömningen att inte inkludera processer relaterade till artikel 6.4 i förslaget. Däremot nämns i föreskrifterna ett hållbarhetsverktyg som kommer tas fram under artikel 6.4. Säljande aktörer ska, när verktyget finns, få använda det för att ta fram hållbarhetsrapporten som begärs in som en del av underlaget för auktorisering av utsläppsminskningsenheter. Att redan nu nämna verktyget bedöms lämpligt eftersom det ska kunna användas i samarbeten enligt artikel 6.2. Därtill är det prioriterat att inkludera eftersom det bedöms kunna underlätta för säljande aktör att ta fram hållbarhetsrapporten.

Vidare ingår i detta förslag inte förfaranden för svenska aktörer som vill *sälja* utsläppsminskningsenheter. Motiveringen är att det i nuläget är osäkert *om*, och i så fall *när* Sverige kommer kunna agera som värdland av utsläppsminskningsenheter. Det bedöms därför inte i nuläget vara nödvändigt att ta fram bestämmelser om sådana förfaranden.¹²

5.2 Definition av ett samarbete enligt artikel 6.2

Som har nämnts ovan är regelverket för artikel 6 i Parisavtalet ännu inte färdigförhandlat, det saknas till exempel definitioner av vissa nyckelbegrepp. För att genomföra handel i utsläppsminskningar under artikel 6.2 krävs auktorisering av en så kallad *cooperative approach*, i föreskrifterna översatt till ”*ett samarbete mellan Sverige och ett annat land enligt artikel 6.2 i Parisavtalet*”. Detta är ett av nyckelbegreppen som ännu inte är definierat av parterna till Parisavtalet. I rapporten ”Förslag till ett nationellt ramverk för Parisavtalets artikel 6” gjorde Energimyndigheten bedömningen att processer för auktorisering behöver invänta en närmare definition av begreppet.¹³ Förväntningen var att en definition av begreppet skulle fastställas under COP28 2023, men ingen överenskommelse nåddes. Myndigheten har därför, efter en tolkning av de beslutstexter som hittills benämnt begreppet,¹⁴ valt att i detta förslag definiera ett samarbete enligt artikel 6.2 som det övergripande bilaterala samarbetet som sker mellan länder under artikel 6.2. Begreppets innebörd är dock omtvistat, och en annan förekommande tolkning är att *cooperative approaches* syftar på de eventuellt flertal *artikel 6-aktiviteter* som genererar utsläppsminskningsenheter under ett givet artikel 6.2-samarbete. Skulle ”*cooperative approach*” senare få en definition som skiljer sig från Energimyndighetens kan det innebära behov av att ändra föreskrifterna.

¹² Energimyndigheten 2023, *Förslag till ett nationellt ramverk för Parisavtalets artikel 6: Redovisning av projekt hos Energimyndigheten*. Diarienummer: 2022-005248.

¹³ Ibid.

¹⁴ Beslut 2 från den tredje konferensen av parterna till Parisavtalet (COP 26), som hölls i Glasgow, Storbritannien 2021. [CMA 3 | UNFCCC](#).

5.3 Underlagens omfattning

Energimyndighetens bedömning av vad som krävs för att säkerställa tillräcklig information för att kunna auktorisera aktörer och utsläppsminskningssenheter grundar sig på de beslutade regler kring artikel 6 i Parisavtalet, begynnande praxis, samt på erfarenheter från myndigheten i rollen som Projektmyndighet för utsläppsminskande aktiviteter under Kyotoprotokollets flexibla mekanismer.

Ett vägval som Energimyndigheten gjort är att inkludera krav på en hållbarhetsrapport för att auktorisera utsläppsminskningssenheter från utsläppsminskande aktiviteter under artikel 6.2-samarbeten. Detta vägval vilar på (1) skrivelser i myndighetens regleringsbrev om att anslagsposten får användas till att bidra till ökad ambition att uppnå Parisavtalets långsiktiga temperaturmål samt till att utarbeta ett robust regelverk för de internationella samarbetsformerna enligt artikel 6 i Parisavtalet så att de utvecklas till trovärdiga instrument med hög miljöintegritet och (2) Parisavtalets skrivelser om att på olika sätt främja social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet.

6 Effektivitet och kostnadseffektivitet

6.1 Kostnader, intäkter och finansiering

Att reglera ovan nämnda processer i föreskrifter innebär inga ytterligare kostnader för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. I stället bedöms den tydlighet föreskrifterna medför resultera i kostnadsbesparingar. Små och medelstora företag bedöms dessutom gynnas av den tydlighet som föreskrifterna medför. Det som häfter gäller för företag gäller även för andra organisationer än kommuner eller regioner.

Underlagen som begärs in, särskilt hållbarhetsrapporten, kommer medföra kostnader. Dessa kostnader kommer tillfalla det företag som genererar utsläppsminskningssenheter och måste ta fram en hållbarhetsrapport. Hur stora kostnaderna blir är avhängigt ett flertal faktorer. Här listas ett antal faktorer som påverkar:

- Vad kostar hållbarhetskompetens för företaget i fråga? Har företaget redan tillgång till sådan kompetens internt eller behöver de införskaffa sådan kompetens? Denna faktor är särskilt viktig i beräkning av kostnader för små och medelstora företag, eftersom det är mindre sannolikt att de 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.

- Hur omfattande är aktiviteten som genererar utsläppsminskningar? En mer omfattande aktivitet innebär mer komplexa och svårberäknade konsekvenser, en sådan hållbarhetsrapport kan bli dyrare för företaget.
- Vilka metoder och vilken teknik 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.
- I vilket världland utförs aktiviteten? Tillgång till data och information är olika i olika världländer, det påverkar komplexiteten i hållbarhetsrapporteringen. Olika världländer har också olika hållbarhetsutmaningar att förhålla sig till och olika värden att skydda, därför är olika kontexter olika komplexa.

Hållbarhetsrapporter behöver granskas av Energimyndigheten. Likt kostnaderna för att ta fram rapporten är kostnader för granskning svårt att uppskatta. Exempelvis kommer en mer omfattande aktivitet med innovativ teknik kräva en mer komplex hållbarhetsrapport. En sådan tar längre tid att granska och kan skapa ett behov av extern kompetens, vilket medför högre kostnader. Under Kyotoprotokollet begärdes inga hållbarhetsrapporter, därför har myndigheten ingen motsvarande tidigare kostnad att basera uträkningen på.

Hållbarhetsrapporten från aktiviteten kan å andra sidan gynna köpande företag kommuner, regioner eller staten. Detta genom att bidra med underlag till köparens hållbarhetsrapportering.

I ovannämnt förslag till förordning behandlas frågan om finansiering av ovannämnda processer.¹⁵ För staten innebär föreskrifterna ingen ytterligare kostnad eller finansieringsbehov.

Hushåll bedöms inte ha några kostnader.

Förslaget bidrar inte till några intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller hushåll.

¹⁵ Klimat- och näringslivsdepartementet 2024, *Promemorian Förordningsändringar för att möjliggöra internationellt klimatsamarbete i enlighet med artikel 6 i Parisavtalet.*, s. 14–15 [Förordningsändringar för att möjliggöra internationellt klimatsamarbete i enlighet med artikel 6 i Parisavtalet](#).

Aktör	Kostnadsökning, kostnadsbesparing eller intäkt	Kommentar
Staten (granskare av underlaget) via Energimyndigheten	Kostnadsökning och kostnadsbesparing	Föreskrifterna förenklar processerna och innebär kostnadsbesparingar. Granskning av underlaget som föreskrifterna kräver, särskilt hållbarhetsrapporten, innebär kostnadsökningar
Staten (köpare) via Energimyndigheten	Kostnadsbesparing	Minskad administrativ komplexitet och otydlighet medför kostnadsbesparingar för köpande aktör
Regioner (köpare)	Kostnadsbesparing	Minskad administrativ komplexitet och otydlighet medför kostnadsbesparingar för köpande aktör
Kommuner (köpare)	Kostnadsbesparing	Minskad administrativ komplexitet och otydlighet medför kostnadsbesparingar för köpande aktör
Företag (köpare)	Kostnadsbesparing	Minskad administrativ komplexitet och otydlighet medför kostnadsbesparingar för köpande aktör

Aktör	Kostnadsökning, kostnadsbesparing eller intäkt	Kommentar
Säljande aktör (den aktör som genererar utsläppsminskningseenheter)	Kostnadsökning och viss besparing	Framtagande av underlaget, särskilt hållbarhetsrapporten, innebär en kostnadsökning; minskad administrativ komplexitet och otydlighet medför kostnadsbesparingar som i viss mån kan väga upp mot kostnadsökningen

6.2 Andra relevanta konsekvenser

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.

Eftersom deltagande i samarbeten enligt artikel 6.2 är frivilliga och dessa föreskrifter endast förtydligar processerna för deltagande, bedömer Energimyndigheten att det kommunala och regionala självstyret inte påverkas.

6.3 Vidtagna åtgärder för effektivitet och kostnadseffektivitet

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 nämnd i ovanstående tabell.

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 har nämnts ovan kräver förslaget att aktörer som genererar 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.¹⁶ 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.

7 Tidpunkt för ikraftträdande och informationsinsatser

De nya föreskrifterna kan tidigast 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 finns ett behov av informationsinsatser riktade till aktörer som ämnar köpa¹⁷ 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.

¹⁶ Beslut 3 från den tredje konferensen av parterna till Parisavtalet (COP 26), som hölls i Glasgow, Storbritannien 2021. [CMA 3 | UNFCCC](#).

¹⁷ Aktörer som ämnar köpa kan vara kommuner, regioner och andra organisationer (till exempel företag).

8 Utvärdering av förslagets konsekvenser

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.

Kontakt

För eventuella frågor angående denna konsekvensutredning eller förslaget på föreskrifter kontakta:

Anna Persson, Energimyndigheten
anna.persson@energimyndigheten.se
016-542 06 53