



RIKSREVISIONEN

RiR 2009:21

Vad är Sveriges utsläppsrätter värda?

*Hanteringen och rapporteringen av
Sveriges Kyotoenheter*

ISBN 978 91 7086 194 9

RiR 2009:21

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

Till regeringen

Datum: 2009-11-25

Dnr: 31-2009-0986

Vad är Sveriges utsläppsrätter värda?

Hantering och rapportering av Sveriges Kyotoenheter

Riksrevisionen har granskat regeringens och ansvariga myndigheters rapportering och hantering av Sveriges nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Naturvårdsverket och Statens energimyndighet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapporten.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Naturvårdsverket och Statens energimyndighet. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Lena Björck* har varit föredragande. Biträdande granskningsenhetschef *Hans Folkesson*, revisionsdirektör *Anna Carlsson* och revisionsledare *Madeleine Nyman* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Lena Björck

För kännedom:

Finansdepartementet

Miljödepartementet

Naturvårdsverket

Statens energimyndighet

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	15
1.1 Motiv för granskning	15
1.2 Syftet med granskningen och revisionsfrågor	17
1.3 Avgränsningar	18
1.4 Metod	18
1.5 Bedömningsgrunder	19
1.6 Rapportens disposition	19
2 Utsläpp och utsläppsrätter i Sverige och EU	21
2.1 Utsläppen i Sverige fram till idag	21
2.2 Sveriges officiella prognos över utsläppen	22
2.3 Kyotoprotokollet och bördefördelningen tillåter Sverige att öka utsläppen	23
2.4 Tilldelningen leder till svenskt överskott av utsläppsrätter	24
2.5 Skattning av värdet på Sveriges överskott	28
2.6 EU-ländernas utsläpp	29
3 Klimatpolitiska mål, regelverk och handlingsalternativ	31
3.1 Klimatpolitiska mål och regelverk	31
3.2 Sambanden mellan mål, avtal och handlingsalternativ	36
3.3 Sambanden mellan handlingsalternativ och effekter av myndigheters och enskildas insatser	42
4 Krav på rapportering och hantering av utsläppsrätter: Riksrevisionens bedömningsgrunder	45
4.1 Internationella och EG-rättsliga krav	45
4.2 Allmänna krav på statlig verksamhet	48
4.3 Krav på myndigheternas verksamhet	49
4.4 Krav på regeringens verksamhet	51
5 Naturvårdsverkets och Energimyndighetens rapportering och information	55
5.1 Bedömningskriterier	55
5.2 Naturvårdsverkets och Energimyndighetens gemensamma rapportering	56
5.3 Miljömålsrådets rapportering	58
5.4 Naturvårdsverkets information till allmänheten	58
5.5 Övrig rapportering och information från Naturvårdsverket	58
5.6 Energimyndighetens information till allmänheten	59
5.7 Energimyndighetens rapportering till EU och FN	61
5.8 Annan rapportering och information från Energimyndigheten	61
5.9 Sammanfattande iakttagelser	62

6	Regeringens rapportering	65
6.1	Bedömningskriterier	65
6.2	Regeringens rapportering till riksdagen	66
6.3	Regeringens information till allmänheten	67
6.4	Sammanfattande iakttagelser	68
7	Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	69
7.1	Slutsatser	71
7.2	Rekommendationer	75
	Käll- och litteraturförteckning	77
	Ordlista	83
	Bilaga 1 Redovisning av utsläppsrätter	87
	Bilaga 2 Närmare beskrivning av riktlinjerna för redovisning i Kyotoprotokollet	93
	Bilaga 3 Uppgifter om innehav och transaktioner som ska redovisas på den offentliga delen av registrets webbplats	97
	Bilaga 4 EG-rätten och Kyotoprotokollet	99
	Bilaga 5 Delmålet 2008–2012: minskning av svenska utsläpp	105
	Bilaga 6 Möjliga konsekvenser om delmålet skulle omprövas	111

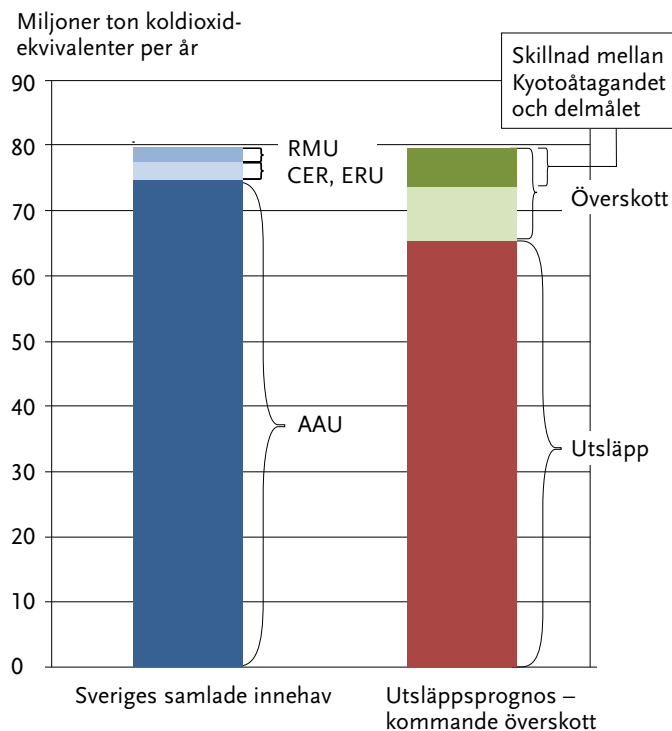
Sammanfattning

Klimatförändringen och dess hot mot samhällen är global. Frågan är starkt folkligt förankrad. Dess dignitet och det stora allmänintresset bidrar till att motivera denna granskning.

Det svenska åtagandet för att minska de globala utsläppen fram till år 2012 regleras i Kyotoprotokollet, ett avtal som medger att Sverige får *öka* utsläppen med 4 procent.¹

Sverige har beslutat att gå före i arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser. Därför har riksdagen beslutat om ett nationellt miljö kvalitetsmål, *Begränsad klimatpåverkan*, med ett mer ambitiöst delmål för perioden 2008 till 2012 som innebär att utsläppen ska *minska* med minst 4 procent.

Sveriges kommande överskott av utsläppsrätter per år för perioden 2008–2012²



Källa: Naturvårdsverket och Energimyndigheten, bearbetat av Riksrevisionen.

¹ I enlighet med den bördefördelning som följer av EU:s gemensamma åtagande i Kyotoprotokollet. Se även avsnitt 2.3.

² AAU:s är Sveriges tilldelade utsläppsrätter, inklusive EUA:s, utsläppsrätter som tilldelas svenska anläggningar i EU:s handelssystem. CER:s är utsläppsrätter som genereras från CDM-projekt (projekt inom ramen för mekanismen för ren utveckling). ERU:s är utsläppsrätter som genereras från JI-projekt (projekt inom ramen för gemensamt utförande). RMU:s är sänkkrediter genererade från projekt som rör kolsänkor.

De svenska utsläppen av växthusgaser kommer att minska med nästan 10 procent från 1990 till 2012.³

Det innebär att Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet, såsom det framförhandlades i EU:s bördefördelning (+4 procent) kommer att uppfyllas. Utsläppen i Sverige minskar även betydligt mer än vad som behövs för att nå Sveriges nationella delmål till år 2012. Tilldelningen av utsläppsrätter⁴ grundas på åtagandet att utsläppen får öka med 4 procent. Sverige kommer således att få ett betydande överskott av utsläppsrätter för perioden fram till år 2012.

Det sammanlagda värdet av hela Sveriges överskott är svårt att skatta, men det kan komma att uppgå till 7 till 8 miljarder kronor för hela perioden fram till år 2012.⁵

Enligt Kyotoprotokollet kan ett överskott annulleras, sparas eller säljas. Riksdagens beslut om ett mer ambitiöst delmål fram till år 2012 för klimatpolitiken innebär dock en begränsning av handlingsalternativen om inte detta delmål ska omprövas.

Om överskottet av utsläppsrätter motsvarande mellan +4 procent (Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning) och minst -4 procent (Sveriges delmål till 2012) annulleras kan det svenska klimatmålet anses vara nått. I så fall tas utsläppsrätter bort från marknaden, vilket bidrar till att de globala utsläppen minskar.

Om istället en förstärkning av statens budget ska prioriteras kan hela eller delar av det kommande överskottet säljas och intäkterna kan då användas för att finansiera olika statliga åtaganden. En försäljning av hela överskottet skulle innebära att Sveriges nationella delmål för perioden 2008 till 2012 inte skulle nås.

Riksrevisionen har granskat regeringens och ansvariga myndigheters rapportering och hantering av Sveriges nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter.

³ Förutsättningar och antaganden för utsläppsprognosen lades fast i juni 2008, vilket innebär att den kraftiga ekonomiska nedgång som inleddes hösten 2008 inte återspeglas i prognosen. De faktiska utsläppen kan därmed bli lägre än i prognosen, vilket i så fall skulle innebära att överskottet av utsläppsrätter blir större. Större överskott av utsläppsrätter i Sverige och andra länder kan i sin tur leda till att priset på utsläppsrätter blir lägre.

⁴ Den korrekta benämningen på utsläppsrätter är i detta sammanhang Kyotoenheter. I denna rapport använder vi den mer allmänt använda benämningen utsläppsrätter och nationellt innehav av utsläppsrätter. Det nationella innehavet består till övervägande del av så kallade AAU:s (Assigned Amount Units). Rapporten behandlar i huvudsak Sveriges nationella innehav av AAU:s, men även utsläppsrätter genererade ifrån projektbaserade mekanismer (CER och ERU) samt utsläppsrätter från sänkkrediter (RMU) ingår. En bestämd mängd AAU:s omvandlas varje år till EUA:s (European Union Allowance), utsläppsrätter som tilldelas svenska anläggningar som ingår i EU:s handelssystem. I denna granskning särredovisas inte dessa utsläppsrätter, utan de ingår i redovisningen av AAU:s, eftersom de saknar betydelse för granskningens resultat.

⁵ Värdet utgår från Riksrevisionens sammanställning av Sveriges kommande överskott, 70 miljoner ton för perioden 2008–2012, i form av AAU:s (inklusive EUA:s), CER:s, ERU:s och RMU:s (sänkkrediter från kolsänkor). Priset på varje utsläppsrätt utgår från de skattade priserna som förekommit mest avseende kända affärer som har genomförts mellan länder, 10 Euro per ton utsläpp. Point carbon for CAN Europe 26 oktober 2009, *Assigned Amount Unit: Seller/buyer analysis and impact on post-2012 climate regime*.

Riksrevisionens samlade bedömning är att det råder brist på transparens i rapporteringen av Sveriges samlade innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Det råder också brist på information om hur hanteringen av överskottet påverkar det nationella klimatmålet och dess delmål till år 2012. Frånvaron av ett beslut om hanteringen av kommande överskott bidrar till att berörda myndigheter och departement har olika uppfattning om hur Sveriges nationella klimatmål ska nås. Riksdagen har inte fått tillfälle att ta ställning till användningen av ett betydande finansiellt värde.

Regeringen har inte underställt riksdagen frågan

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har underställt riksdagen frågan om hur Sverige ska hantera det kommande överskottet av utsläppsrätter. Statsmakterna har inte heller uttalat någon avsikt när det gäller hanteringen av överskottet.

Naturvårdsverket brister i rapporteringen

Naturvårdsverket har inte i sin information till allmänheten upplyst om värdet av kommande överskott av nationella utsläppsrätter eller om betydelsen av olika handlingsalternativ för måluppfyllelsen av det nationella delmålet (2008 till 2012).

Naturvårdsverket och Energimyndigheten har endast nämnt frågan om överskottet av utsläppsrätter i en nu fem år gammal rapport. Vid den tidpunkten berördes inte alternativet att annullera överskjutande utsläppsrätter.

Riksrevisionen bedömer att det finns allvarliga brister i Naturvårdsverkets övergripande rapportering. Bristerna avser rapporteringen om utsläppsrätter, kommande överskott av utsläppsrätter samt betydelsen av hanteringen av överskottet för uppfyllelsen av riksdagens klimatmål och dess delmål för perioden 2008 till 2012.

Energimyndigheten brister i öppenhet i rapporteringen

Energimyndigheten har inte redovisat Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter eller överskott av dessa till regeringen, Miljömålsrådet eller allmänheten. Energimyndigheten har underlåtit att samlat redovisa informationen i fråga, trots att informationen finns tillgänglig i olika offentliga källor. Riksrevisionens bedömning är att myndigheten därmed brister i den rapporteringsskyldighet som följer av myndighetens instruktion.

Det finns oklarheter vad gäller mandat

I Sverige är det inte uttryckligt rättsligt reglerat vem som är innehavare av statens konton i det svenska utsläppshandelsregistret (SUS).

Riksrevisionen konstaterar att en sådan reglering finns i Finland, som i likhet med Sverige har myndigheter med omfattande självständighet.

Regeringen har inte rapporterat om överskottet till riksdagen

Regeringen har inte redovisat Sveriges samlade innehav av olika typer av utsläppsrätter eller kommande överskott, varken i klimat- eller budgetpropositioner. Riksdagen har inte heller informerats om vilken betydelse hanteringen av överskottet har för det nationella delmålet fram till år 2012.

Vidare har regeringen inte berört Sveriges innehav av utsläppsrätter och kommande överskott av utsläppsrätter i Årsredovisning för staten.

Regeringen har inte heller informerat allmänheten om Sveriges kommande överskott av utsläppsrätter eller om konsekvenserna av olika handlingsalternativ.

Regeringen har inte specifikt efterfrågat information varken från Naturvårdsverket eller från Energimyndigheten om handlingsalternativen eller dessas betydelse för det nationella delmålet fram till år 2012.

Riksrevisionen noterar att regeringen genom klimatberedningen, och en konsultrapport som Regeringskansliet beställt, har erhållit viss information om värdet av kommande överskott av nationella utsläppsrätter och de olika handlingsalternativ som står till buds.

Det är oklart om det nationella delmålet till år 2012 kommer att nås, trots de insatser som görs

För att Sveriges nationella delmål fram till år 2012 ska nås måste utsläppsrätter motsvarande minst åtta procentenheter annulleras. I 2009 års klimatproposition uttrycker regeringen att delmålet till det nationella miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* fram till år 2012 ”ser ut att nås”⁶, utan att ange att detta beror på hur kommande överskott av utsläppsrätter hanteras. I och med att regeringen inte underställt riksdagen frågan om hanteringen av överskottet är det tvärtom i dagsläget oklart om målet kommer att nås, detta trots att det har genomförts åtgärder som har lett till minskade utsläpp utöver vad som krävs för att nå det nationella delmålet fram till år 2012.

⁶ En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162. s. 30).

Effekterna av medborgarnas insatser för att minska utsläppen är oklara

Det nationella överskottet av utsläppsrätter väntas uppgå till drygt 14 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år. Det kan jämföras med de totala utsläppen från privatbilismen i Sverige som uppgår till 13 miljoner ton per år.

Olika myndigheter, exempelvis Energimyndigheten, ger tips och råd till allmänheten om vad man bör göra för att bli klimatsmart: "Ställ bilen och cykla eller gå om du ska en kortare sträcka", "Åk kollektivt så ofta du kan".⁷

Det finns också en mängd mindre frivilliga, eller tvingande, styrmedel som från statsmakternas sida motiveras med att Sverige ska nå klimatmålet och bidra till globala minskningar av utsläppen, exempelvis koldioxidskatt.

Om kommande överskott skulle säljas så påverkas dock inte klimatmålet eller de globala utsläppen alls eftersom köparen då får tillåtelse att öka sina utsläpp med motsvarande mängd. En betydande del av de ansträngningar som gjorts av svenska medborgare skulle då, ur ett klimatperspektiv, bli effektlösa.

Riksdagen har inte fått ta ställning till användningen av ett betydande finansiellt värde

Vid en eventuell försäljning kan det svenska överskottet, i förhållande till Kyotoavtalet och EU:s bördefördelning, vara värt i storleksordningen 7 till 8 miljarder kronor.

Riksdagen borde ha informerats om överskottets värde och fått ta ställning till hur det ska hanteras.

Bristen på information och klara besked leder till oklarheter bland berörda myndigheter och departement

Riksrevisionens faktagranskning har visat att det saknas en samsyn mellan berörda myndigheter och departement. Dessa har olika uppfattning om förhållandet mellan måluppfyllelsen av Sveriges nationella klimatmål med dess delmål till år 2012 och vilka effekter hanteringen av Sveriges kommande överskott av utsläppsrätter får för delmålet. Ett exempel på detta är att Energimyndigheten anser att delmålet fram till år 2012 har omprövats och att hela överskottet därmed kan sparas för att uppfylla framtida mål.

Bristen på samsyn utgör en risk för att departementens och myndigheternas insatser för att uppfylla Sveriges klimatpolitik blir motstridiga och därmed mindre effektiva.

⁷ Energimyndigheten, Boverket, Konsumentverket och Naturvårdsverket gör en gemensam satsning på information för att fler ska få upp ögonen för möjligheterna att genom energismarta val i vardagen bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. Kampanjen informerar om allt från lämpliga uppvärmningssystem till vilka hushållsapparater som är energisnålast. Energimyndighetens webbsida: <http://www.energimyndigheten.se/sv/Press/Pressmeddelanden/Bli-Energismart-kampanjen-besoker-Eskilstuna-17-19-april/>.

Bristen på klarhet och samsyn medför också oklarheter om vilka insatser som kommer att behövas för att uppnå det senare nationella delmålet till år 2020. Detta mål får, till skillnad från delmålet till år 2012, uppnås med hjälp av köp av utsläppsrätter och användande av kolsänkor.

Rekommendationer till regeringen

- Redovisa Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter och dessas skattade värde till riksdagen. Detta kan ske i form av en så kallad upplysning i Årsredovisning för staten.
- Underställ riksdagen ett förslag till beslut om hantering av det kommande överskottet av utsläppsrätter. För det fall regeringen har för avsikt att skjuta upp ett sådant beslut bör riksdagen informeras.
- Tillse att det regleras rättsligt vem som är kontoinnehavare för statens konton i SUS-registret.
- Tillse att allmänheten får samlad information om Sveriges totala innehav av utsläppsrätter⁸, kommande överskott av dessa samt betydelsen av hanteringen för det nationella klimatmålet och dess delmål till år 2012.
- Säkerställ att Energimyndigheten verkar för miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och dess delmål för perioden 2008 till 2012 genom att till regeringen och Miljömålsrådet rapportera Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter.

Rekommendationer till Naturvårdsverket

- Redovisa för allmänheten att Sverige med stor sannolikhet kommer att få ett betydande överskott av utsläppsrätter. Informera om vad olika alternativa beslut om hanteringen av detta överskott får för effekter på måluppfyllelsen av det nationella miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och dess delmål till år 2012.
- Redovisa Sveriges samlade nationella innehav av olika sorters utsläppsrätter för allmänheten samt kommande överskott i förhållande till Sveriges officiella utsläppsprognos.

Rekommendation till Energimyndigheten

- Utveckla rapporteringen till regeringen, Miljömålsrådet och allmänheten så att den innefattar Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter.

⁸ AAU:s (inklusive EUA:s), CER:s, ERU:s och RMU:s.

Systemet för handel med utsläppsrätter inom Kyotoprotokollet

Klimatproblemet beror på utsläpp av växthusgaser. Fossila bränslen är den största källan till utsläpp av växthusgaser. Utsläpp från förbränning av fossila bränslen kommer exempelvis från vägtransporter och uppvärmning.

För att komma till rätta med klimatproblemet måste utsläppen av växthusgaser minska. Kyotoprotokollet är ett internationellt avtal inom ramen för FN:s klimatkonvention UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change), även kallad klimatkonventionen, som innehåller åtaganden från ett stort antal länder att minska sina utsläpp av växthusgaser. Växthusgaser som regleras av Kyotoprotokollet är koldioxid, metan, lustgas (dikväveoxid) och vissa fluorerade gaser.

Handel med utsläppsrätter är ur ett teoretiskt, ekonomiskt perspektiv ett kostnads-effektivt styrmedel som används för att minska utsläppen av växthusgaser. Det ska leda till att utsläpp och utsläppsminskningar får ett pris och att åtgärder för att minska utsläppen därigenom kommer att genomföras där de är billigast.

Systemet med handel av länders tilldelade utsläppsrätter (AAU) styrs av Kyotoprotokollets utsläppstak som har förhandlats fram och beslutats samt av den bördefördelning som har överenskommits mellan EU:s medlemsstater för perioden 2008 till 2012. Detta tak innebär för Sveriges del en möjlighet att öka utsläppen med 4 procent jämfört med 1990 års utsläpp.

Det är upp till länderna själva att välja hur man åstadkommer utsläppsminskningar. Man kan antingen minska utsläppen inom det egna landet eller som komplement genomföra projekt i andra länder och därigenom erhålla utsläppsrätter (CER och ERU).

För att möjliggöra kostnadseffektiva utsläppsminskningar tillåts även länderna att handla med utsläppsrätter.

Med flexibla mekanismer är det möjligt för länder att i enlighet med Kyotoprotokollet ha högre utsläpp än landets ursprungligt tilldelade mängd. Åtagandet i Kyotoprotokollet innebär att de faktiska utsläppen inte får vara större än den tilldelade mängden sedan den justerats för förvärv och avyttring av utsläppsrätter. Internationell handel med utsläppsrätter (AAU), mekanismen för ren utveckling (CDM) och mekanismen för gemensamt genomförande (JI) är de tre flexibla mekanismer som inkluderats i Kyotoprotokollet.

Internationell handel med utsläppsrätter innebär att länder med åtaganden att begränsa utsläppen kan köpa och sälja AAU (Assigned Amount Unit) som ett sätt att uppnå sina åtaganden. Handel med AAU sker i första hand mellan parter (i huvudsak länder, men även EU är part i Kyotoprotokollet). CDM och JI avser konkreta projekt för att minska växthusgasutsläpp från källor i andra länder och kallas därför projektbaserade mekanismer.

Utsläppsminskningensenheter från projekt inom ramen för gemensamt genomförande (JI) kallas Emission Reduction Units (ERU). JI-projekt kan genomföras mellan två eller flera länder som har åtaganden att minska utsläppen enligt Kyotoprotokollet. ERU är egentligen en AAU som har omvandlats till en ERU i en parts register efter det att utsläppsreduktionen har verifierats.

Certifierade utsläppsminskningar inom ramen för mekanismen för ren utveckling (CDM) avser projekt mellan ett land som har åtaganden att minska utsläppen enligt Kyotoprotokollet och ett utvecklingsland utan åtagande. De utsläppsrätter som genereras från CDM-projekt kallas Certified Emission Reduction (CER).

Kyotoprotokollet ger möjligheter för länder med åtaganden att begränsa utsläppen genom att tillgodoräkna sig upptag av koldioxid i så kallade sänkor, där kol genom fotosyntesen binds i växter. Reduktionsenheter från projekt som rör kolsänkor kallas för sänkkrediter, Removal Units (RMU). RMU kan, med vissa begränsningar, omvandlas till ERU.*

En reduktionsenhet (ERU, CER eller RMU) motsvarar i likhet med en AAU ett ton koldioxid.

Den korrekta benämningen på Sveriges nationella innehav av utsläppsrätter är Kyotoenheter. I denna rapport har vi valt att använda den mer allmänt använda benämningen utsläppsrätter. Det nationella innehavet består av AAU, ERU, CER och RMU. En bestämd mängd AAU:s omvandlas varje år till EUA:s (European Union Allowance), utsläppsrätter som tilldelas svenska anläggningar som ingår i EU:s handelssystem. I denna granskning särredovisas inte dessa utsläppsrätter, utan de ingår i redovisningen av AAU:s, eftersom de saknar betydelse för granskningens resultat.

*Punkt 29 i Decision 13/CMP.13, UNFCCC.

1 Inledning

Riksrevisionen har granskat regeringens och ansvariga myndigheters rapportering och hantering av Sveriges nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter.⁹

Det svenska åtagandet för att minska de globala utsläppen fram till år 2012 regleras i Kyotoprotokollet, ett avtal som medger att Sverige får *öka* utsläppen.¹⁰ Sverige kommer med stor sannolikhet att klara sitt åtagande med god marginal. Tilldelningen av utsläppsrätter grundas på att Sverige får öka utsläppen, medan Sverige med nuvarande åtgärder kommer att *minska* utsläppen. Därmed får Sverige ett stort överskott av utsläppsrätter fram till år 2012 som enligt Kyotoprotokollet kan annulleras, sparas eller säljas.

Sverige har beslutat att gå före i arbetet med att minska utsläppen av växthusgaser. Därför har riksdagen beslutat om ett nationellt miljö kvalitetsmål, *Begränsad klimatpåverkan*, som har ett mer ambitiöst delmål för perioden 2008 till 2012, jämfört med åtagandet enligt Kyotoprotokollet. Utsläppen i Sverige minskar mer än vad som behövs för att nå det nationella delmålet (för perioden 2008 till 2012), men det är ännu oklart om denna kommande måluppfyllelse ska realiseras eller om en förstärkning av statens budget ska prioriteras. Det bestäms av hur det förväntade överskottet av utsläppsrätter hanteras.

1.1 Motiv för granskning

Klimatfrågan är av stort allmänintresse. Hanteringen av kommande överskott av utsläppsrätter bestämmer om Sverige ska följa det svenska klimatmålet och dess delmål (2008 till 2012) och därmed bidra till att minska de globala utsläppen utöver Kyotoprotokollet.

⁹ Den korrekta benämningen på utsläppsrätter är i detta sammanhang Kyotoenheter. I denna rapport använder vi den mer allmänt använda benämningen utsläppsrätter och nationellt innehav av utsläppsrätter. Det nationella innehavet består till övervägande del av så kallade AAU:s (Assigned Amount Units). Rapporten behandlar i huvudsak Sveriges nationella innehav av AAU:s, men även utsläppsrätter genererade ifrån projektbaserade mekanismer (CER och ERU) samt utsläppsrätter från sänkkrediter (RMU) ingår. En bestämd mängd AAU:s omvandlas varje år till EUA:s (European Union Allowance), utsläppsrätter som tilldelas svenska anläggningar som ingår i EU:s handelssystem. I denna granskning särredovisas inte dessa utsläppsrätter, utan de ingår i redovisningen av AAU:s, eftersom de saknar betydelse för granskningens resultat.

¹⁰ I enlighet med den bördefördelning som följer av EU:s gemensamma åtagande i Kyotoprotokollet. Se även avsnitt 2.3.

En transparent hantering och rapportering kan vara avgörande för vilka incitament myndigheter, företag och allmänhet får att vidta åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser.

Stort intresse för klimatfrågan

Klimatförändringen och dess hot mot samhällen är global. Frågan är starkt folkligt förankrad. Inför EU-valet våren 2009 angav en majoritet av svenskarna att klimatet är den viktigaste frågan för EU-samarbetet. Frågans dignitet och det stora allmänintresset bidrar till att motivera denna granskning.

Hantering av utsläppsrätter är viktig för måluppfyllelsen

Hantering av kommande överskott av utsläppsrätter bestämmer om Sverige ska följa det svenska klimatmålet och dess delmål (2008 till 2012) och bidra till att minska de globala utsläppen utöver Kyotoprotokollet. Sverige kommer, utifrån den officiella prognosen¹¹, att få ett betydande nationellt överskott av utsläppsrätter för perioden fram till år 2012.¹² Vid en eventuell försäljning kan överskottet för perioden 2008 till 2012 vara värt i storleksordningen 7 till 8 miljarder kronor.¹³

Enligt Kyotoprotokollet kan ett överskott annulleras, sparas eller säljas. Riksdagens beslut om ett mer ambitiöst delmål fram till år 2012 för klimatpolitiken innebär dock en begränsning av handlingsalternativen om inte detta delmål ska omprövas.

Om överskottet mellan +4 procent (Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning) och minst -4 procent (Sveriges delmål till 2012) annulleras kan det svenska klimatmålet anses vara nått. I så fall tas utsläppsrätter bort från marknaden, vilket bidrar till att de globala utsläppen minskar. Sett ur allmänhetens perspektiv bör hela överskottet annulleras för att säkerställa att en åtgärd, till exempel att ställa bilen och i stället cykla, bidrar till minskade globala utsläpp för perioden fram till år 2012.

Om i stället en förstärkning av statens budget ska prioriteras kan hela eller delar av det kommande överskottet säljas, varefter intäkterna kan användas för att finansiera olika statliga åtaganden. Alternativet att sälja ett kommande överskott av utsläppsrätter innebär att Sveriges nationella delmål

¹¹ Naturvårdsverkets officiella prognos. Naturvårdsverkets webbsida 2009-11-02 <http://www.naturvardsverket.se/sv/Klimat-i-forandring/Utslappsstatistik-och-klimatdata/Utslapp-av-vaxthusgaser/Prognos-for-vaxthusgasutslapp/>.

¹² Överskottet är skillnaden mellan faktiska utsläpp och Sveriges åtaganden enligt Kyotoprotokollet.

¹³ Värdet utgår från Riksrevisionens sammanställning av Sveriges kommande överskott, 70 miljoner ton för perioden 2008–2012, i form av AAU:s (inklusive EUA:s), CER:s, ERU:s och RMU:s (sänkkrediter från kolsänkor). Priset på varje utsläppsrätt utgår från de skattade priserna som förekommit mest avseende kända affärer som har genomförts mellan länder, 10 Euro per ton utsläpp. Point carbon for CAN Europe 26 oktober 2009, *Assigned Amount Unit: Seller/buyer analysis and impact on post-2012 climate regime*.

för perioden 2008 till 2012 inte nås, eftersom köparen då får tillåtelse att öka sina utsläpp motsvarande den mängd utsläppsrätter som sålts.

Det överskott som kan säljas utgörs av skillnaden mellan en svensk ökning av utsläppen på +4 procent, som tillåts enligt Kyotoprotokollet, ned till den faktiska utsläppsminskningen som år 2007 var –9 procent.¹⁴ Vid en eventuell försäljning av hela överskottet bidrar inte Sverige till att minska de globala utsläppen utöver Kyotoprotokollet som tillåter Sverige att öka utsläppen jämfört med år 1990.

Transparens viktigt när åtgärder beslutas

En transparent hantering och rapportering är avgörande för vilka incitament olika aktörer får att vidta åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser.

En drivkraft för att vidta åtgärder som minskar utsläppen kan vara att bidra till att nå Sveriges klimatmål, exempelvis genom att ställa bilen och ta cykeln till arbetet.

Om det skulle visa sig att effekten av en sådan åtgärd uteblir så kan det bli svårare att i framtiden förmå myndigheter, företag och allmänhet att vidta åtgärder för att minska utsläppen. Det finns då en risk för att statens insatser, exempelvis när det gäller information om hur olika aktörer kan bidra till att minska utsläppen, motverkas.

Hanteringen av det kommande överskottet av utsläppsrätter är en viktig symbolfråga som i förlängningen kan ha stor betydelse för om handel med utsläppsrätter kommer att användas som ett effektivt styrmedel för att bidra till att minska de globala utsläppen av växthusgaser.

1.2 Syftet med granskningen och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om hanteringen och rapporteringen av det kommande överskottet av utsläppsrätter är transparent. Transparent rapportering ligger i linje med svensk förvaltningstradition och utgör en förutsättning för att olika aktörer informeras på lika villkor.

Ett beslut om hanteringen, alternativt en tydlig avsiktsförklaring i frågan, behövs för att olika aktörer ska kunna bedöma och agera utifrån effekterna av de svenska insatserna. Detta gäller särskilt utsläppsminskningarnas bidrag för att minska de globala utsläppen utöver Sveriges Kyotoåtagande, i enlighet med riksdagens nationella miljökvalitetsmål *Begränsad klimatpåverkan* och dess delmål för perioden 2008 till 2012.

¹⁴ Den faktiska utsläppsminskningen är mer omfattande än –9 procent om kolsänkor (–2,13 miljoner ton per år) och flexibla mekanismer inkluderas.

Följaktligen ställer Riksrevisionen följande frågor:

- Har regeringen underställt riksdagen frågan om hur det förväntade överskottet av utsläppsrätter ska hanteras?
- Har regeringen och ansvariga myndigheter rapporterat Sveriges innehav av utsläppsrätter och kommande överskott transparent, särskilt i förhållande till Sveriges nationella klimatmål?

Med transparens avses om tillräcklig information har lämnats till riksdagen, myndigheter, företag och allmänhet.¹⁵ Sådan information behövs som underlag för beslut om att vidta åtgärder som minskar utsläppen.

Incitamenten för att vidta åtgärder är beroende av vilka effekter de väntas få. Hanteringen av det kommande överskottet kan därför vara avgörande för vissa aktörers agerande.

1.3 Avgränsningar

Granskningen behandlar rapporteringen av Sveriges samlade nationella innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Den inriktas mot Kyotoprotokollets handelsperiod för åren 2008 till 2012 och omfattar måluppfyllelsen av Kyotoprotokollet och det svenska delmålet för miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* fram till år 2012.

Riksrevisionen gör ingen värdering av de olika handlingsalternativen (sälja, spara eller annullera). Däremot har Riksrevisionen undersökt frågan om vilka handlingsalternativ som är möjliga om Sveriges delmål (2008 till 2012) inte prioriteras samt vilka alternativ som är möjliga om Sverige ska sikta mot att nå detta delmål.

1.4 Metod

För att besvara revisionsfrågorna har vi undersökt om regeringen och myndigheterna har redovisat innehav och kommande överskott av nationella utsläppsrätter transparent och i enlighet med gällande lagstiftning. Vidare har vi undersökt om det finns något beslut eller någon avsiktsförklaring om hanteringen av kommande överskott av utsläppsrätter.

Undersökningsmetoden har varit intervjuer, litteraturstudier, en bedömning av regelverk (bland annat Kyotoprotokollet), EG:s registerförordning, lagen om statsbudgeten, förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB), praxis och befintliga beslut.

¹⁵ Se vidare avsnitt 4 om Riksrevisionens bedömningsgrunder.

Intervjuer och dokument belyser hur regeringen och myndigheterna har redovisat och hanterat frågan om överskott på utsläppsrätter.

Utöver projektgruppen har även Fredrik Engström, Drazenko Jozic och Aleksandra Popovic medverkat i granskningen.

1.5 Bedömningsgrunder

Riksrevisionen har, utifrån lagstiftningen, utarbetat bedömningsgrunder för vilka krav som kan ställas på regeringen, Naturvårdsverket och Energimyndigheten när det gäller hur innehav, kommande överskott och hanteringen av Sveriges utsläppsrätter bör redovisas och presenteras. De rättsliga utgångspunkterna avser Kyotoprotokollet, EG-rätten och svensk lagstiftning. De rättsliga bedömningarna har kvalitetssäkrats av Ulf Bernitz, professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet. I kapitel 4 beskrivs Riksrevisionens bedömningsgrunder. Riksrevisionen har därefter analyserat regeringens och myndigheternas rapportering och information utifrån dessa bedömningsgrunder.

1.6 Rapportens disposition

Rapportens disposition är som följer. I kapitel 1 inleds rapporten. Kapitel 2 innehåller information om utsläpp och utsläppsrätter i Sverige och EU, och kapitel 3 innehåller klimatpolitiska mål, regelverk och handlingsalternativ. Kapitel 4 innefattar krav på rapportering av hantering av utsläppsrätter: Riksrevisionens bedömningsgrund. Kapitel 5 och 6 behandlar myndigheternas och regeringens rapportering och information. Kapitel 7 innefattar Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Utsläpp och utsläppsrätter i Sverige och EU

De svenska utsläppen av växthusgaser kommer att minska med nästan 10 procent från år 1990 till år 2012. Det innebär att Kyotoprotokollet, såsom det framförhandlades i EU:s bördefördelning (+4 procent), och Sveriges nationella delmål för perioden 2008 till 2012 (minst -4 procent) kommer att uppfyllas. Detta medför att Sverige får ett överskott av nationella utsläppsrätter. Det sammanlagda värdet av hela Sveriges överskott är svårt att skatta, men det kan komma att uppgå till 7 till 8 miljarder kronor för hela perioden fram till år 2012.

Bland de andra EU-länderna är det bara Österrike som inte bedömer att de kommer att uppfylla sina utsläppsåtagande enligt Kyotoprotokollet, när planerad användning av kolsänkor och projektbaserade mekanismer räknas in.¹⁶

2.1 Utsläppen i Sverige fram till idag

De svenska utsläppen av växthusgaser var cirka 65,4 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter¹⁷ år 2007¹⁸. Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet utgår från hur utsläppen utvecklas jämfört med basåret 1990.¹⁹ Våra utsläpp av växthusgaser var 9,1 procent lägre år 2007 jämfört med år 1990.²⁰

¹⁶ EEA Report No. 9/2009 *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2009- Tracking progress towards Kyoto targets*.

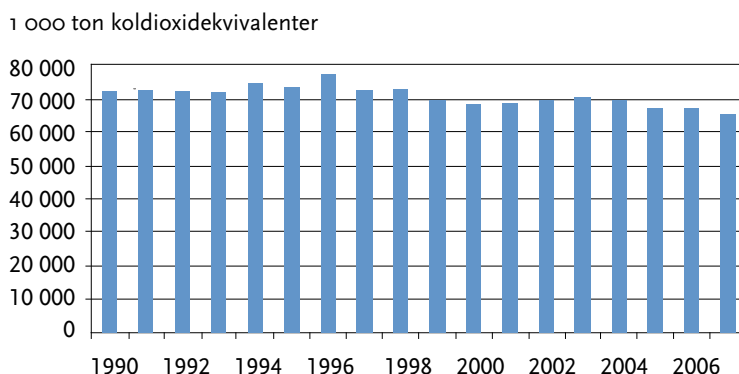
¹⁷ Utsläppsstatistiken redovisas i det format som länderna som undertecknat klimatkonventionen har bestämt. Det används vid rapportering till EU och FN:s klimatkonvention (UNFCCC). Det innebär att utsläppen rapporteras exklusive utsläpp från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) och utrikes transporter. Hänsyn har inte tagits till så kallade kolsänkor. I statistiken ingår inte utsläpp i andra länder från produktion av varor som importerats till Sverige. Däremot ingår utsläpp från produktion av varor som exporteras från Sverige. Naturvårdsverkets webbsida: <http://www.naturvardsverket.se/sv/Klimat-i-forandring/Utslappsstatistik-och-klimatdata/Utslapp-av-vaxthusgaser/Utslapp-fran-1990/>.

¹⁸ Preliminära utsläppssiffror för år 2008 publiceras i december 2009.

¹⁹ Exklusive fluorerade gaser där Sveriges utsläpp år 1995 är basåret.

²⁰ Jämfört med basåret för Kyotoprotokollet var det 9,4 procent lägre år 2007. Det nationella delmålet gäller dock jämfört med samtliga utsläpp år 1990. Delmålet är satt i förhållande till samtliga utsläpp 1990. Kyotoprotokollet är satt i förhållande till utsläppen 1990, exklusive fluorerade gaser.

Diagram 1: Totala utsläpp av växthusgaser 1990–2007



Källa: Naturvårdsverket

Utsläppen varierar något över åren. År 1996 var utsläppsnivåerna höga beroende på lite nederbörd och därmed mindre tillgång på vattenkraft i kombination med en kall vinter. Därefter visar utsläppen en svagt nedåtgående trend. Utsläppsminskningarna beror på en mängd faktorer, exempelvis att olja för uppvärmning har ersatts med bland annat fjärrvärme baserad på biobränsle.

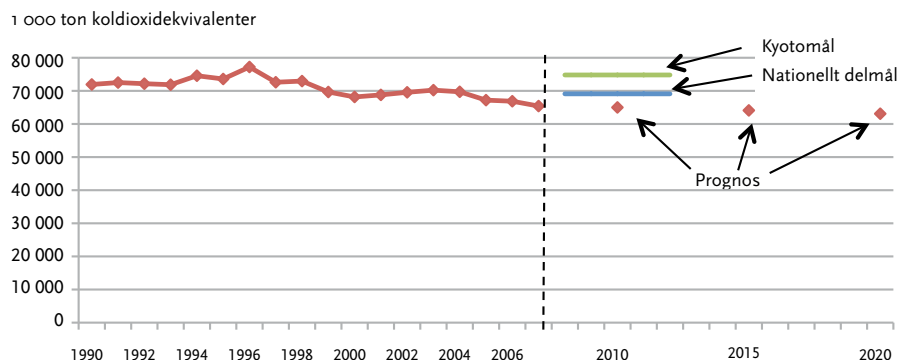
2.2 Sveriges officiella prognos över utsläppen

Naturvårdsverkets senaste prognos visar att de totala utsläppen av växthusgaser väntas fortsätta att minska fram till år 2010.²¹ Efter år 2010 bedöms utsläppen minska ytterligare, och år 2020 bedöms de totala utsläppen av växthusgaser vara cirka 12 procent lägre än basåret 1990.²² Därmed blir utsläppen i Sverige sannolikt betydligt lägre såväl i förhållande till åtagandet enligt Kyotoprotokollet som i förhållande till Sveriges nationella delmål fram till år 2012. Förutsättningar och antaganden för prognosen lades fast i juni 2008, vilket innebär att den kraftiga ekonomiska nedgång som inleddes hösten 2008 inte återspeglas i prognosen. De faktiska utsläppen kan därmed bli lägre än i prognosen, vilket i så fall skulle innebära att överskottet av utsläppsrätter blir större. Större överskott av utsläppsrätter i Sverige och andra länder kan i sin tur leda till att priset på utsläppsrätter blir lägre.

²¹ Prognosen utgår från nu gällande beslut inom relevanta politikområden. Prognosen är ett resultat av en rad antaganden som alla är behäftade med osäkerhet. Resultatet ska tolkas med detta i åtanke. Resultatet kan främst ses som en konsekvensanalys av de antaganden som gjorts. Beslut om antaganden och förutsättningar för prognosen togs i juni 2008, vilket innebär att den ekonomiska nedgången under hösten 2008 inte är med i bedömningarna. Naturvårdsverkets webbsida <http://www.naturvardsverket.se/sv/Klimat-i-forandring/Utslappsstatistik-och-klimatdata/Utslapp-av-vaxthusgaser/Prognos-for-vaxthusgasutslapp/>.

²² Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet utgår från hur utsläppen utvecklas jämfört med basåret 1990.

Diagram 2: Totala utsläpp av växthusgaser och prognos för åren 2010, 2015 och 2020



Källa: Naturvårdsverket

Ju längre Sverige väntas ha kvar kärnkraften, desto lägre blir de prognostiserade framtida utsläppen av växthusgaser. I den aktuella prognosen antas att kärnkraften har en ekonomisk livslängd på 60 år. I Naturvårdsverkets och Energimyndighetens tidigare prognoser har antagandena om den ekonomiska livslängden för kärnkraften varit kortare.²³

2.3 Kyotoprotokollet och bördefördelningen tillåter Sverige att öka utsläppen

Genom EU:s godkännande av Kyotoprotokollet skedde en omfördelning av medlemsstaternas åtaganden enligt en särskild bördefördelning. Se avsnitt 3.1.1 för mer information om FN:s klimatpolitik och Kyotoprotokollet. Sverige fick en tilldelning av utsläppsrätter som ger oss rätt att öka utsläppen med högst 4 procent jämfört med 1990 års nivå.²⁴ Detta kan jämföras med Sveriges nationella delmål (2008 till 2012) om minst 4 procents minskning; se avsnitt 3.1.2.

Det finns olika orsaker till att Sverige fick tillåtelse att öka sina utsläpp. En orsak som kan ha haft betydelse är att den planerade avvecklingen av kärnkraften i Sverige var en av utgångspunkterna i bördefördelningen mellan EU:s medlemsstater. Den modell som användes för den så kallade bördefördelningen tog bland annat hänsyn till bränslemixen i ländernas energiproduktion och den energiintensiva industrins betydelse. Eftersom Sverige hade för avsikt att avveckla kärnkraften väntades de svenska utsläppen från energiproduktion öka med 414 procent mellan 1990 och 2010; se tabellen nedan.

²³ Den svenska klimatstrategins utveckling. En sammanfattning av Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till kontrollstation 2008 (s. 46).

²⁴ Bilaga II till rådets beslut 2002/358/EG.

Om kärnkraften skulle ha avvecklats så skulle det ha inneburit att utsläppen av växthusgaser skulle ha ökat. Svenska utsläpp från industri- och hushållssektorn förväntades däremot minska. Antagandena om att avveckla svensk kärnkraft fick därmed till följd att Sverige enligt modellens resultat skulle komma att öka sina totala utsläpp med 21 procent över perioden.²⁵ I praktiken har utsläppen från svensk energiproduktion dock inte förändrats särskilt mycket från 1990 till i dag, vilket är en av orsakerna till att de svenska utsläppen har minskat totalt sett.

Tabell 1. Basscenario enligt den modell som var en utgångspunkt för Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning

	Power generation		Heavy industry		Domestic sectors		Total	
	Emissions in 2010 (MT)	Reduction compared to 1990 (%)	Emissions in 2010 (MT)	Reduction compared to 1990 (%)	Emissions in 2010 (MT)	Reduction compared to 1990 (%)	Emissions in 2010 (MT)	Reduction compared to 1990 (%)
B	18.5	-11.5	29.6	-7.8	41.4	-22.4	89.5	-15.8
DK	23.8	-18.6	5.2	-7.8	19.4	-10.5	48.3	-14.4
D	272.0	-27.3	145.7	-22.1	352.9	-16.5	770.7	-21.7
GR	36.7	-10.4	10.8	12.3	27.6	2.8	75.1	3.0
E	78.6	15.9	59.7	12.3	106.1	4.1	244.4	9.6
F	26.1	-32.1	60.0	-7.8	218.6	-11.2	304.7	-12.9
IRL	11.4	14.0	3.2	12.3	13.5	-16.8	28.1	-3.3
I	105.1	-9.7	83.5	-7.8	175.0	-10.0	363.6	-9.4
LUX	0.4	2.8	6.2	-7.8	3.3	-38.8	10.0	-20.8
NL	39.8	-6.5	32.1	-7.8	67.2	-12.9	154.0	-9.4
AU	12.4	3.3	13.3	-7.8	29.0	-5.6	54.7	-4.3
P	16.8	14.5	9.7	12.3	19.6	28.0	46.1	19.4
FIN	22.8	-6.3	12.0	-7.8	20.7	-7.4	55.5	-7.0
S	19.9	414.0	11.7	-7.8	34.9	-9.0	66.6	21.0
UK	150.6	-29.8	66.1	-7.8	232.2	-15.3	449.0	-19.9
EU	821.6	-17.6	549.0	-9.8	1361.5	-12.0	2760.2	-12.9

2.4 Tildelningen leder till svenskt överskott av utsläppsrätter

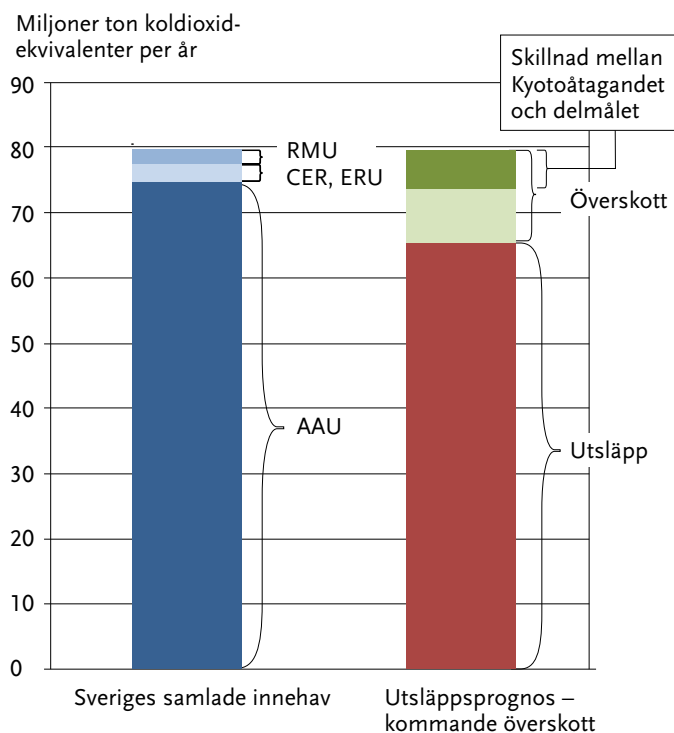
Sveriges tilldelning av utsläppsrätter för perioden 2008–2012 väntas kraftigt överstiga det svenska behovet. Mängden överskjutande utsläppsrätter, i förhållande till Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning, väntas uppgå till

²⁵ Elsevier, Energy policy, Vol. 26, No 12, 1998, *A Triptych sectoral approach to burden differentiation; GHG emissions in the European bubble.*

drygt 14 miljoner ton²⁶ koldioxidekvivalenter²⁷ per år, det vill säga drygt 70 miljoner ton för hela perioden 2008–2012.

Den del av överskottet som återstår när Sveriges nationella delmål för år 2008 till år 2012 har uppnåtts, väntas för femårsperioden uppgå till cirka 41 miljoner ton.

Diagram 3. Sveriges kommande överskott av utsläppsrätter per år för perioden 2008–2012²⁸



Källa: Naturvårdsverket och Energimyndigheten, bearbetat av Riksrevisionen.

²⁶ Riksrevisionens sammanställning innefattar AAU:s (inklusive EUA:s), CER:s, ERU:s och RMU:s. Data i sammanställningen grundar sig på Naturvårdsverkets senaste prognos över utsläppen av växthusgaser. Naturvårdsverkets webbsida <http://www.naturvardsverket.se/sv/Klimat-i-forandring/Utslappsstatistik-och-klimatdata/Utslapp-av-vaxthusgaser/Prognos-for-vaxthusgasutslapp/>. Se Riksrevisionens sammanställning: tabell 2.

²⁷ Gemensam måttenhet för utsläpp av växthusgaser (CO₂e). Anger mängd av en växthusgas uttryckt som den mängd koldioxid som ger samma klimatpåverkan; påverkan av till exempel 1 kg metan motsvarar klimatpåverkan av 21 kg koldioxid. <http://www.naturvardsverket.se/sv/Nedre-meny/Fragor-och-svar/Klimat/Vad-ar-koldioxidekvivalenter/>.

²⁸ AAU:s är Sveriges tilldelade utsläppsrätter, inklusive EUA:s, utsläppsrätter som tilldelas svenska anläggningar i EU:s handelssystem. CER:s är utsläppsrätter som genereras från CDM-projekt (projekt inom ramen för mekanismen för ren utveckling). ERU:s är utsläppsrätter som genereras från JI-projekt (projekt inom ramen för gemensamt utförande). RMU:s är sänkkrediter genererade från projekt som rör kolsänkor.

De överskjutande utsläppsrätterna representerar (vid en eventuell försäljning) en ackumulerad årlig intäkt för Sverige.

Sveriges tilldelning motsvarar landets åtagande enligt Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning som medger ett genomsnittligt utsläpp på 75 miljoner ton per år.²⁹ Varje utsläppsrätt motsvarar ett ton utsläpp. Tilldelningen är därmed 375 miljoner utsläppsrätter för hela perioden 2008 till 2012. Det motsvarar en ökning av utsläppen på 4 procent.

Utöver tilldelningen av utsläppsrätter inom Kyotoprotokollet investerar Sverige, via Energimyndigheten, i projekt utomlands för att minska utsläppen, i form av så kallade CDM-projekt (Clean Development Mechanism) och JI-projekt (Joint Implementation). Den totala budgeten för programmet fram till år 2012 uppgår till drygt 1 miljard kronor.³⁰ År 2008 hade investeringarna genererat ungefär 320 000 ton utsläppsrätter.³¹ Investeringarna väntas löpande fram till år 2012 generera utsläppsrätter motsvarande 11 till 14 miljoner ton utsläpp.³² Även dessa utsläppsrätter ingår och kommer att tillföras i Sveriges nationella innehav.³³

²⁹ Drygt 20 miljoner av de 75 miljoner utsläppsrätter som Sverige årligen tilldelas inom Kyotoprotokollet, omvandlas till utsläppsrätter för svenska företag som ingår i EU:s handelssystem. Övriga utsläppsrätter (cirka 55 miljoner ton per år) ska täcka samtliga övriga utsläpp, exempelvis från trafiken. I denna granskning särredovisas inte utsläppsrätterna inom EU:s handelssystem. De ingår i redovisningen av AAU:s, eftersom de saknar betydelse för granskningens resultat.

³⁰ Energimyndighetens webbsida 2009-08-20: <http://www.energimyndigheten.se/sv/Internationellt/NY-Internationellt-klimatsamarbete/Information-om-CDM-och-JI/Svenskt-klimatprogram-for-CDM-och-JI/> <http://www.energimyndigheten.se/sv/Internationellt/Internationellt-klimatsamarbete/Svenskt-klimatprogram-for-mekanismen-for-ren-utveckling-CDM-och-gemensamt-genomforande-JI/>

³¹ Investeringarna påbörjades under år 2005 och framåt.

³² *Årsredovisning 2008*, Energimyndighetens årsredovisning ER 2009:01, s. 135.

³³ Delar av dessa ska användas för att uppfylla Sveriges framtida klimatmål. En tredjedel av Sveriges klimatmål till år 2020 ska enligt klimatpropositionen uppfyllas med investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som CDM. Investeringarna som finansieras via anslaget avseende år 2010, *Insatser för internationella klimatinvesteringar*, syftar enligt anslagets ändamål bland annat till att uppfylla framtida svenska klimatåtaganden. Den del av Sveriges CER- innehav som kommer att genereras via detta anslag är därmed avsedd att sparas för att användas för uppfyllandet av framtida klimatmål.

Tabell 2. Riksrevisionens sammanställning över kommande överskott av utsläppsrätter per år

Utsläpp av växthusgaser: Utsläppsrätter (Kyotoenheter)	Miljoner ton koldioxid- ekvivalenter per år	I förhållande till EU:s bördefördelning (75 miljoner ton)		I förhållande till Sveriges delmål (2008-2012) (69,1 miljoner ton)	
		Miljoner ton	Procent	Miljoner ton	Procent
Kyoto enligt EU:s bördefördelning (AAU:s inklusive EUA:s)	75,0	0	0 %	+6	+9 %
Sveriges delmål 2012	69,1	-6	-8 %	0	0 %
Utsläppsprognos 2010	65,0	-10	-13 %	-4	-6 %
Uppjustering av utsläppsprognosen*	0,5				
Sänkkrediter (RMU:s)	2,13				
Utsläppsprognos efter avdrag för RMU	63,4	-12	-15 %	-6	-8 %
CDM- och JI-projekt (CER:s och ERU:s)	2,5**				
Utsläppsprognos efter avdrag för CER:s och ERU:s	63,0	-12	-16 %	-6	-9 %
Total utsläpps-prognos efter avdrag för RMU:s, CER:s och ERU:s	60,9	-14	-19 %	-8	-12 %
Totalt prognostiserat överskott ton per år		14,1		8,2	
Överskott för hela fem- årsperioden		(14,1 * 5 år = 70,5)		(8,2 * 5 år = 41)	

Källa: Naturvårdsverket och Energimyndigheten; bearbetat av Riksrevisionen.

* Tilldelningen för svenska anläggningar inom EUETS (22,3 miljoner ton) överstiger utsläppsprognosen för svenska anläggningar inom EUETS (21,8 miljoner ton). Därför ska Sveriges officiella prognos över utsläppen justeras upp med 0,5 miljoner ton utsläpp.

** Riksrevisionens beräkning utgår från värdet på utsläppsrätter som kommer att genereras av CDM- och JI-projekt enligt Energimyndighetens årsredovisning 2008 (11 till 14 miljoner ton totalt för perioden delat med 5 år = 2,5 miljoner ton i genomsnitt per år).

Klimatberedningen beräknade att utsläppsrätterna från dessa investeringar kommer att uppgå till 1,2 miljoner ton per år.³⁴

Vidare beräknade klimatberedningen att de sänkkrediter (RMU:s) som Sverige får tillgodoräkna sig motsvarar 2,2 miljoner ton utsläpp per år.

³⁴ Klimatberedningens betänkande SOU 2008:24 *Svensk klimatpolitik*. Energimyndighetens bedömning i årsredovisningen 2008 är alltså betydligt högre (11 till 14 miljoner ton) jämfört med klimatberedningens beräkning (1,2 miljoner ton * 5 år = 6 miljoner ton).

Totalt beräknade klimatberedningen att Sverige skulle få ett överskott på 12,9 miljoner ton i förhållande till Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning. Det beräknade överskottet i förhållande till det nationella delmålet för perioden 2008 till 2012 var 6,7 miljoner ton.

2.5 Skattning av värdet på Sveriges överskott

Det sammanlagda värdet av Sveriges överskott är svårt att skatta.

I dagsläget är handeln med nationella utsläppsrätter inte transparent. Endast ett fåtal stora affärer är kända. Exempelvis har handel skett mellan Japan och Lettland samt mellan ett japanskt företag och Tjeckien.³⁵ Men handeln kan komma att öka ju närmare år 2012 vi kommer.

Priset på utsläppsrätter i affärer mellan länder redovisas inte alltid öppet.³⁶ Värdet av det nationella innehavet är därför svårt att skatta. Utsläppsrätter kan också ingå som delar i andra handelsöverenskommelser mellan länder. Ett land som köper utsläppsrätter kan också förbinda sig att köpa exempelvis varor eller tekniska system från det land som säljer.

Priset på varje utsläppsrätt kan skattas till 10 euro per ton utsläpp. Det sammanlagda värdet kan därmed uppgå till mellan 7 och 8 miljarder kronor.³⁷ Den del av överskottet som återstår om Sveriges nationella delmål fram till år 2012 ska uppnås kan uppgå till mellan 4 och 5 miljarder kronor.

Värdet av Sveriges överskott har också skattats av Klimatberedningen. Beredningens beräkningar utgick från att det nationella klimatmålet ska nås, och beredningen skattade då det årliga värdet på överskjutande utsläppsrätter, utöver 4 procents minskning, från 0,3 till 1,3 miljarder kronor per år.³⁸

Om hänsyn endast tas till Sveriges Kyotoåtagande, 4 procents ökning, blir det årliga värdet av överskottet, med Klimatberedningens antaganden, mer än det dubbla.

³⁵ Enligt intervju med Naturvårdsverket samt i rapporten Point carbon for CAN Europe 26 oktober 2009, *Assigned Amount Unit: Seller/buyer analysis and impact on post-2012 climate regime*.

³⁶ Det finns en rapport från Point carbon for CAN Europe 26 oktober 2009, *Assigned Amount Unit: Seller/buyer analysis and impact on post-2012 climate regime*, som anger skattningar av värdet på AAU:s, baserat på kända affärer.

³⁷ Priset 10 euro per utsläppsrätt är det skattade pris som förekommit mest avseende kända affärer som har genomförts mellan länder. Point carbon for CAN Europe 26 oktober 2009, *Assigned Amount Unit: Seller/buyer analysis and impact on post-2012 climate regime*.

³⁸ SOU 2008:24 *Svensk klimatpolitik*, s. 523.

2.6 EU-ländernas utsläpp

Utsläppen av växthusgaser från EU-27³⁹ motsvarar 11 till 12 procent⁴⁰ av de globala utsläppen. Av EU-27-länderna står Tyskland, Storbritannien, Italien, Frankrike och Spanien för de största utsläppen av växthusgaser.

Enligt Europeiska miljöbyråns senaste rapport är det 14 länder inom EU-27 som redan har lägre genomsnittliga utsläpp av växthusgaser än deras åtaganden enligt Kyotoprotokollet.⁴¹

Alla länder utom Österrike bedömer att de kommer att uppfylla sina åtaganden när planerad användning av kolsänkor och projektbaserade mekanismer har räknats in.⁴²

Tabell 3. EU-ländernas nuvarande utveckling av inhemska utsläpp i förhållande till sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet

Grupp av länder	Länder med lägre genomsnittliga utsläpp än sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet	Länder med högre genomsnittliga utsläpp än sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet
EU-15	Frankrike, Tyskland, Grekland, Sverige och Storbritannien	Österrike, Belgien, Danmark, Finland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal och Spanien
EU-12*	Bulgarien, Tjeckien, Estland, Ungern, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien och Slovakien	Slovenien

Källa: EEA Report No 9/2009. *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2009 – Tracking progress towards Kyoto targets.*

* Malta och Cypern har inga åtaganden om att begränsa utsläppen enligt Kyotoprotokollet.

³⁹ EU-27 består av Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Spanien, Slovakien, Slovenien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

⁴⁰ Exklusive utsläpp från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) samt utrikes transporter. EEA Report No. 9/2009 *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2009 - Tracking progress towards Kyoto targets* (s. 8).

⁴¹ EEA Report No. 9/2009 *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2009- Tracking progress towards Kyoto targets.*

⁴² Användning av projektbaserade mekanismer (CER och ERU) och kolsänkor (RMU) ingår alltså. EEA Report No. 9/2009 *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2009 - Tracking progress towards Kyoto targets.*

3 Klimatpolitiska mål, regelverk och handlingsalternativ

Det nationella delmålet för perioden 2008 till 2012 utgör en mer ambitiös kravnivå än Sveriges kvantitativa åtagande som följd av Kyotoprotokollet, såsom det framförhandlades i EU:s bördefördelning. Både det nationella målet, och därmed i förlängningen dess delmål (2008 till 2012) om minskade utsläpp, och Sveriges åtagande i Kyotoprotokollet är dock direkta följder av FN:s ramkonvention.

Det kommande överskottet av utsläppsrätter måste helt eller delvis annulleras för att Sverige ska uppnå det nationella delmålet om utsläppsminskningar. Därmed finns en motsättning mellan övergripande klimatpolitiska föresatser och att sälja eller spara hela överskottet.

Valet av handlingsalternativ påverkar effekterna på de globala utsläppen av enskilda medborgares insatser för klimatet.

3.1 Klimatpolitiska mål och regelverk

3.1.1 Kyotoprotokollet innebär ett tak för de svenska utsläppen

Kyotoprotokollets parter ska se till att utsläppen av växthusgaser⁴³ orsakade av mänsklig aktivitet inte överstiger parternas kvantifierade åtaganden enligt protokollet. Syftet är att parternas sammanlagda utsläpp av växthusgaser ska minska med minst 5 procent av 1990 års nivåer för åtagandeperioden från 2008 till 2012.⁴⁴ Varje part ska senast 2005 ha gjort påvisbara framsteg i uppfyllandet av dess åtaganden enligt protokollet.⁴⁵ Som ett resultat av EU:s bördefördelning (se avsnitt 2.3) innebär detta för Sveriges del att utsläppen tillåts öka med 4 procent jämfört med 1990 års nivåer.

⁴³ Tillämpningsområdet omfattar följande växthusgaser uttryckt i koldioxidekvivalenter: koldioxid, metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkolväten samt svavelhexafluorid. Se artikel 3 och bilaga A Kyotoprotokollet.

⁴⁴ Sveriges kvantifierade åtagande är att utsläppen ska begränsas till 92 procent av utsläppen år 1990, vilket motsvarar en minskning med 8 procent. Som en följd av EU:s interna bördefördelning (se avsnitt 2.3) blir dock vårt reella åtagande istället att utsläppen inte får öka mer än 4 procent.

⁴⁵ Artikel 3.1–2, 3.7 samt bilaga B Kyotoprotokollet.

Bakgrunden till Kyotoprotokollet är FN:s ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC), även kallad klimatkonventionen, som undertecknades i Rio de Janeiro 1992. Konventionen utgör ramverket för den internationella klimatpolitiken. Klimatkonventionens samt det tillhörande Kyotoprotokollets slutmål är att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som förhindrar en farlig mänsklig störning av klimatsystemet. Klimatkonventionen trädde i kraft i mars 1994. Sverige antog konventionen år 1993.⁴⁶ Konventionen antogs på EG:s vägnar genom ett beslut av rådet i december samma år.⁴⁷

Klimatkonventionens parter kom överens om Kyotoprotokollet i december 1997. Sverige antog sedan protokollet i maj 2002.⁴⁸ EU godkände protokollet genom beslut i ministerrådet i april samma år.⁴⁹ EG lämnade i samband med sitt godkännande av protokollet en särskild förklaring om att EG:s kvantifierade åtagande om minskning av utsläpp kommer att fullgöras genom åtgärder av gemenskapen och dess medlemsstater inom deras respektive behörighetsområde.⁵⁰ Kyotoprotokollet trädde därefter i kraft den 16 februari 2005 efter att Ryssland hade ratificerat avtalet.

3.1.2 Sverige har nationellt satt upp ett mer ambitiöst utsläppsmål

Regeringen och riksdagen har beslutat om ett mer långtgående nationellt utsläppsmål än vad Sverige har förbundit sig till internationellt.⁵¹ I anslutning till att riksdagen år 1993 godkände klimatkonventionen beslutade den även om en nationell strategi med innebörden att koldioxidutsläppen från fossila bränslen år 2000 ska stabiliseras till 1990 års nivå för att därefter minska.⁵²

⁴⁶ SÖ 1993:13, 13 *Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring*, New York den 9 maj 1992, *Proposition om åtgärder mot klimatpåverkan m.m.* (prop. 1992/93:179).

⁴⁷ Rådets beslut 94/69/EG av den 15 december 1993 om slutande av Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring.

⁴⁸ *Sveriges klimatstrategi* (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:163. Kyotoprotokollet till *Förenta nationernas ramkonvention den 9 maj 1992 om klimatförändringar* (SÖ 2002:41). Regeringen beslutade den 16 maj 2002 att ratificera protokollet. Den 31 maj 2002 anmälde Sverige till konventionens sekretariat att Europeiska rådet beslutat att EG och dess medlemsstater i enlighet med artikel 4 i Kyotoprotokollet gemensamt ska fullgöra sina åtaganden i enlighet med protokollets artikel 3.1.

⁴⁹ Rådets beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta. Europeiska gemenskapernas officiella tidning nr L 130, 15/05/2002 s. 0001–0003.

⁵⁰ Europeiska gemenskapens förklaring i enlighet med artikel 24.3 i Kyotoprotokollet, se bilaga III till rådets beslut 2002/358/EG, tredje stycket.

⁵¹ Delmål, 2008–2012. Utsläpp av växthusgaser: De svenska utsläppen av växthusgaser skall som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst 4 procent lägre än utsläppen år 1990. Utsläppen skall räknas som koldioxidekvivalenter och omfatta de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollet och IPCC:s definitioner. Delmålet skall uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer.

⁵² *Proposition om åtgärder mot klimatpåverkan m.m.* (prop. 1992/93:179, bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:361).

År 1999 beslutade riksdagen om en rad nationella miljö kvalitetsmål som utgångspunkt för den svenska miljöpolitiken, däribland målet *Begränsad klimatpåverkan*.⁵³ Målet är direkt kopplat till klimatkonventionen och innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig (se figur 1 för exakt målformulering). Innebörden av detta har förtydligats med tiden, senast i 2009 års energi- och klimatproposition.⁵⁴

År 2002 beslutade riksdagen om ett delmål fram till år 2012 för målet *Begränsad klimatpåverkan*.⁵⁵ På utskottets förslag röstade riksdagen för vad regeringen förordade om mål för den svenska klimatpolitiken.⁵⁶

”Regeringens förslag: *De svenska utsläppen av växthusgaser skall som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990. Utsläppen skall räknas som koldioxidekvivalenter och omfatta de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollets och IPCC:s definitioner. /.../ Det nationella målet om att minska utsläppen av växthusgaser med minst fyra procent skall uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer. Vid kontrollstationen år 2004 avser regeringen, som komplement, överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.*⁵⁷ /.../” (Riksrevisionens kursiveringar)

Miljö- och jordbruksutskottet uttryckte vid delmålet (2008 till 2012) införande att det ”instämmer i regeringens uppfattning att genom att ytterligare skärpa det nationella målet, jämfört med det åtagande som överenskommits i EU:s preliminära interna bördefördelning för åren 2008–2012, vilket innebär en ökning med 4 % relativt med 1990 års nivå, undertrycks vikten av att tidigt söka möta den utmaning som hotet om klimatförändringar utgör.”⁵⁸ I samband med att regeringen år 2009 uttryckte att delmålet (2008 till 2012) borde kunna nås uttryckte utskottet på motsvarande sätt följande: ”Utskottet anser i likhet med regeringen att det är viktigt att tidigt möta den utmaning som hotet om klimatförändringar utgör. Detta har tidigare konkretiserats genom att man har satt ett nationellt mål med en högre ambitionsnivå än det åtagande som Sverige har enligt EU:s bördefördelning /.../,”

⁵³ Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, prot. 1998/99:87).

⁵⁴ En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09: MJU28, rskr. 2008/09:300).

⁵⁵ Sveriges klimatstrategi (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02: MJU10, rskr. 2001/02:163).

⁵⁶ Sveriges klimatstrategi (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02: MJU10, s. 5 ”Utskottets förslag till riksdagsbeslut, punkt 1, Mål för den svenska klimatpolitiken m.m.” rskr. 2001/02:163).

⁵⁷ Vid kontrollstationen 2004 beslutade riksdagen, i enlighet med regeringens förslag, att delmålet skulle ligga fast (*Nationell klimatpolitik i global samverkan*, prop. 2005/06:172, bet. 2005/06: MJU14, rskr. 2005/06:389).

⁵⁸ Sveriges klimatstrategi (bet. 2001/02: MJU10, s. 16).

Innebörden av "de svenska utsläppen" är enligt propositionen "utsläppen för Sverige av de sex växthusgaserna".⁵⁹ Miljö- och jordbruksutskottet uttryckte sig på motsvarande sätt i sitt ställningstagande i samband med behandlingen av propositionen.⁶⁰ Delmålet ska, till skillnad från Kyotoåtagandet, uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer. I utskottsbetänkandet beskrivs denna specificering som en högre ambition jämfört med Kyotoåtagandet.⁶¹ Enligt Riksrevisionens bedömning är det endast vid en eventuell försäljning av utsläppsrätter som dessa ska räknas med, då det inte kan sägas bidra till att målet uppnås (se bilaga 5).

I regeringens nya energi- och klimatproposition upprepas att det nationella delmålet fram till år 2012 ska stå fast.⁶² Statsmakterna beslutade vidare om ett andra delmål (till år 2020) för det övergripande målet *Begränsad klimatpåverkan*.

3.1.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis utgör det nationella utsläppsmålet medvetet en mer ambitiös kravnivå än Sveriges kvantitativa åtagande i Kyotoprotokollet, såsom det framförhandlades i EU:s bördefördelning.

Både det nationella målet, och därmed i förlängningen dess delmål för perioden 2008 till 2012 om minskade utsläpp, och Sveriges åtagande i Kyotoprotokollet är dock direkta följder av klimatkonventionen (se figur 1).

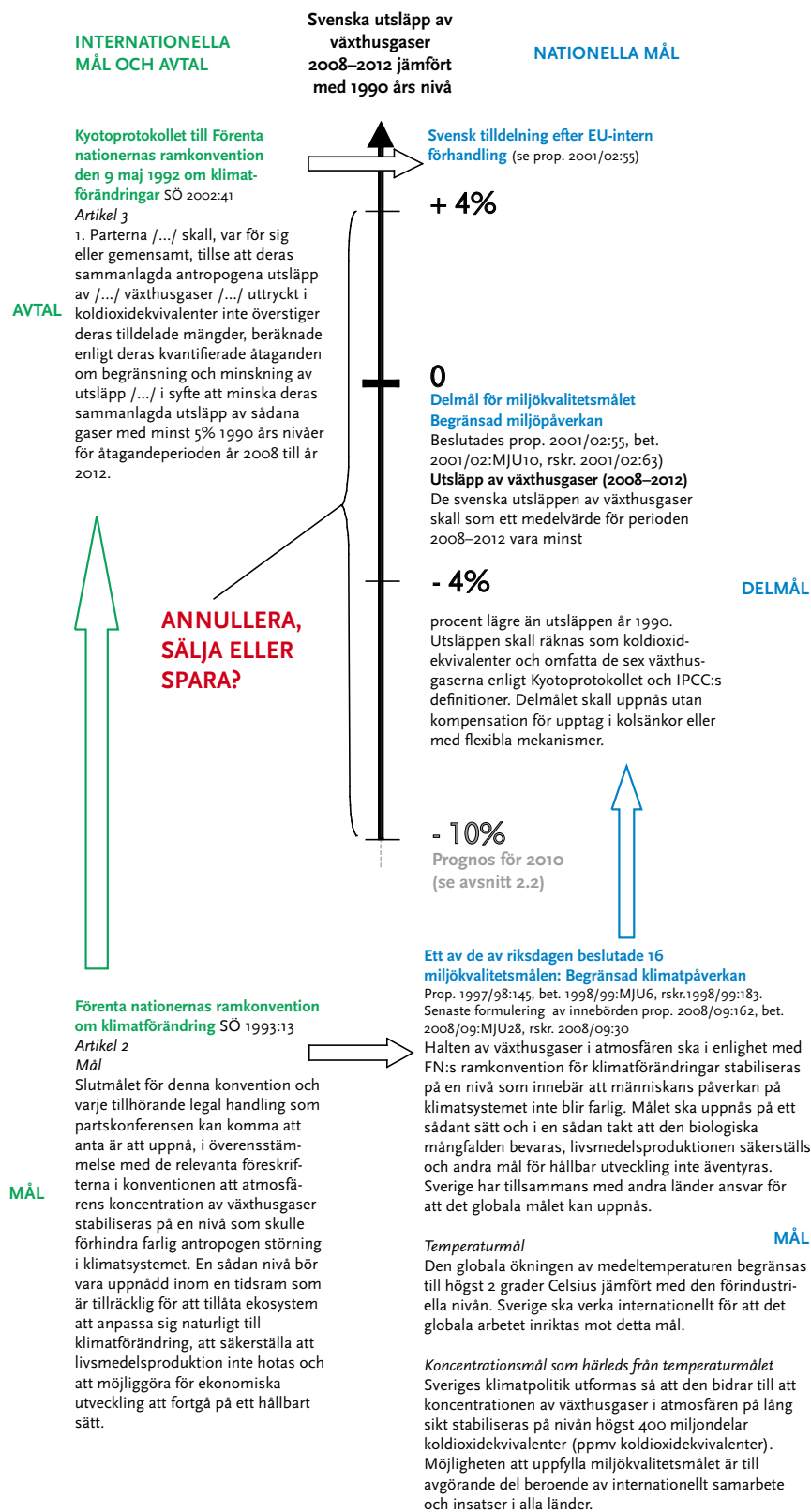
⁵⁹ I propositionen uttrycks detta på följande sätt: "Målet innebär att utsläppen för Sverige av de sex växthusgaserna som ett medelvärde för perioden 2008-2012 skall vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990." (prop. 2001/02:55, s. 35).

⁶⁰ I betänkandet uttrycks detta på följande sätt: "Målet innebär att utsläppen för Sverige av de sex växthusgaserna som ett medelvärde för perioden 2008-2012 skall vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990." (prop. 2001/02:55, s. 15).

⁶¹ *Sveriges klimatstrategi* (bet. 2001/02:MJU10, s. 17).

⁶² *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat* (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300).

Figur 1: Relationen mellan internationella mål och avtal, samt de svenska målen



3.2 Sambanden mellan mål, avtal och handlingsalternativ

3.2.1 Utifrån Kyotoprotokollet finns tre handlingsalternativ

Det svenska överskottet av utsläppsrätter kan hanteras på tre olika sätt; det kan säljas (eller överlåtas), annulleras eller sparas (se avsnitt 3.2.3).⁶³ Dessa tre handlingsalternativ beskrivs mer detaljerat i Kyotoprotokollets så kallade modalities (former för avtalet) där det klargörs vilka transaktioner parterna får göra och följderna av dem.⁶⁴ I [bilaga 2] redovisar Riksrevisionen en närmare beskrivning av dessa. Huvuddragen i formerna för avtalet följer nedan:⁶⁵

- Om en part förvärvar utsläppsrätter eller delar av en annan parts tilldelade mängd, ska dessa läggas till den förvärvande partens tilldelade mängd av utsläppsrätter.⁶⁶
- Om en part överlåter utsläppsrätter eller del av dess tilldelade mängd till en annan part, ska dessa dras ifrån den överlåtande partens tilldelade mängd av utsläppsminskningar.⁶⁷
- Varje part ska uppvisa efterlevnad av protokollet genom att återlösa ("retire") utsläppsrätter. Bedömningen av partens efterlevnad sker vid utgången av åtagandeperioden med tillägg för en kompletterande tidsfrist.⁶⁸

⁶³ Överskottet kan även användas för att öka de inhemska utsläppen under innevarande period. Detta har Riksrevisionen dock inte bedömt vara ett aktuellt handlingsalternativ.

⁶⁴ Kyotoprotokollet anger på en övergripande nivå att närmare riktlinjer för redovisningen av utsläppsrätter ska antas vid en partskonferens (artikel 7.4 Kyotoprotokollet). Vid den partskonferens som ägde rum i Marrakech träffades en överenskommelse om ett antal detaljerade riktlinjer. De avser den årliga rapporteringen om växthusgaser, de inventeringssystem som parterna till Kyotoprotokollet ska inrätta samt riktlinjer för de nationella registersystemen. Riktlinjerna antogs vid ett partsmöte i Montreal år 2005. De benämns med termen "Modalities". De närmare kraven på registren redovisas i avsnittet "Registry requirements" under huvudrubriken "modalities" (UNFCCC hemsida 090930: http://unfccc.int/national_reports/accounting_reporting_and_review_under_the_kyoto_protocol/items/1029.php De mer preciserade riktlinjerna lämnas i Decision 13/CMP.1 and annex "Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol).

⁶⁵ De grundläggande bestämmelserna återfinns i artikel 3.10–13 i Kyotoprotokollet. Se även United Nations, Framework Convention on Climate Change, *Decisions adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol*, 30 March 2006, FCCC/KP/CMP/Add.2, Decision 11/CMP.1, Modalities rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol. De mer preciserade riktlinjerna lämnas i Decision 13/CMP.1 and annex "Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol.

⁶⁶ Artikel 3.10 Kyotoprotokollet.

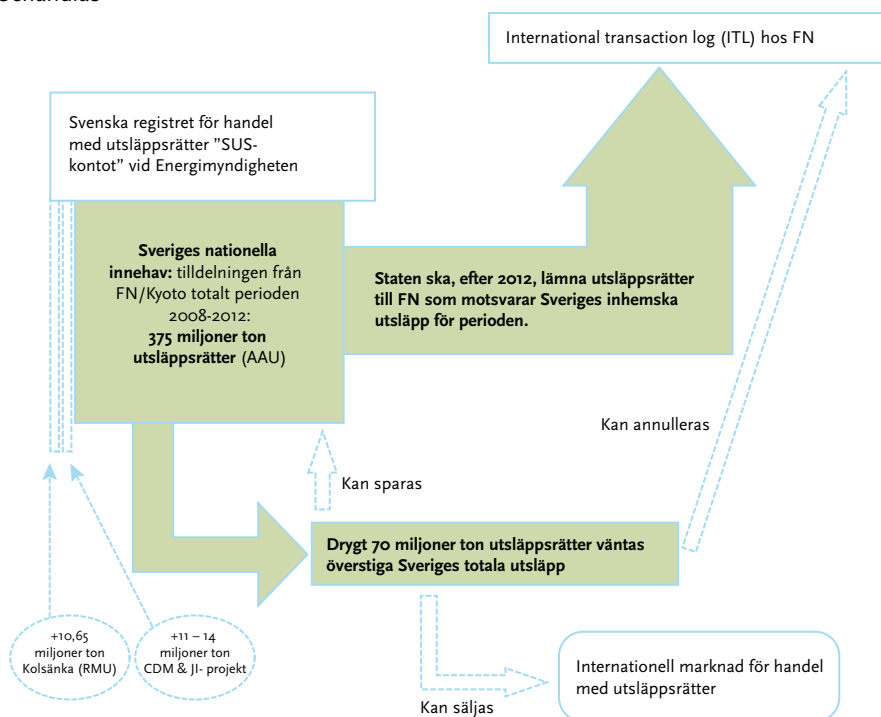
⁶⁷ Artikel 3.11-12 Kyotoprotokollet.

⁶⁸ Punkt 34 Decision 13/CMP.1 (Annex).

- Parten ska också efter utgången av den kompletterande tidsfristen redovisa det totala antalet utsläppsrätter, den totala mängden utsläppsrätter på dess återlösenkonto samt den totala mängden utsläppsrätter som parten begär ska rullas in i den följande åtagandeperioden. Utsläppsrätter som inte rullas in på detta sätt ska annulleras.⁶⁹ Rätten att spara överskjutande utsläppsrätter inträder därför inte automatiskt utan sker på begäran och kräver en aktiv handling från parten.
- Varje part får också (frivilligt) annullera utsläppsrätter så att de inte kan användas för fullgörande av partens åtaganden. Det sker genom att utsläppsrätter förs över till ett särskilt annulleringskonto i det nationella registret.⁷⁰ Det finns inte något krav på att denna typ av annullering måste ske vid en speciell tidpunkt.

Riksrevisionen tolkar den sistnämnda punkten som att annulleringen kan ske löpande under åtagandeperioden.

Figur 2: Bilden nedan visar olika valmöjligheter för hur överskott av utsläppsrätter kan behandlas



⁶⁹ Artikel 3.13 i Kyotoprotokollet och punkt 36 i Decision 13/CMP.1.

⁷⁰ Punkt 33 i Decision 13/CMP.1 (Annex).

3.2.2 EG-rätten inskränker inte det nationella handlingsutrymmet

Den centrala frågan som utreds i detta avsnitt är om Sverige kan bli tvunget att sälja⁷¹ kommande överskott av utsläppsrätter till andra EG-medlemsstater. Riksrevisionens utredning visar att det inte finns några EG-rättsliga hinder för något av alternativen för hantering av Sveriges överskott av utsläppsrätter.

Det finns inte någon rättslig grund för EU att vidta sanktioner mot en medlemsstat som väljer att inte dela med sig till andra medlemsstater av ett överskott av utsläppsrätter. En skyldighet att dela med sig grundas i så fall på politiska snarare än juridiska överväganden.

Till exempel Storbritanniens regering har redan förklarat att den förbehåller sig rätten att behålla eller annullera överskott av utsläppsrätter av inrikespolitiska skäl.⁷²

Det är frivilligt att delta i handeln med utsläppsrätter enligt Kyotoprotokollet. Parterna till Kyotoprotokollet får delta i handeln med utsläppsrätter för att fullgöra sina åtaganden om utsläppsminskningar enligt protokollet. Det finns dock vissa restriktioner för hur omfattande handeln får vara. Handeln ska vara supplementär (det vill säga den kommer i andra hand) till de nationella åtgärderna för att fullgöra de kvantifierade åtagandena om begränsning och minskning av utsläpp.⁷³

Rådet föreskriver i sitt beslut år 2002 om EG:s godkännande av Kyoto-protokollet att EG och dess medlemsstater gemensamt ska fullgöra sina åtaganden enligt protokollet. Vidare anger rådet att EG och medlemsstaterna har enats om kvantifierade åtaganden om begränsning och minskning av utsläpp och fastställt utsläppsnivåer som tilldelats var och en av dem för den första åtagandeperioden som löper mellan åren 2008 och 2012. Enligt rådet ska EG och dess medlemsstater vidta nödvändiga åtgärder för att inte överskrida de utsläppsnivåer som anges i bilaga till beslutet.⁷⁴ I rådets beslut förtydligas inte närmare vilka nödvändiga åtgärder som kan komma ifråga.

Vad som skulle kunna tala för en skyldighet för Sverige att dela med sig av eller sälja överblivna utsläppsrätter till andra medlemsstater är huvudsakligen följande. I skälen (preamblarna) till rådets beslut framhålls att beslutet innebär att EG och medlemsstaterna är gemensamt ansvariga för

⁷¹ Alternativt skulle det kunna vara fråga om att ge bort utsläppsrätterna. Med utgångspunkt från de klimatpolitiska målen har dessa två handlingsalternativ samma innebörd (givet att möjliga inkomstökningar inte öronmärks för klimatåtgärder).

⁷² EEA Report No. 9/2009 *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2009 – Tracking progress towards Kyoto targets*, not 42, s. 90. Det exakta uttalandet löd på följande sätt: "For example, the Government of the United Kingdom has repeatedly stated that it reserves the right to retain or cancel surplus units in order to meet domestic policy commitments."

⁷³ Artikel 17 Kyotoprotokollet. Partskonferensen ska fastställa erforderliga principer, former, regler och riktlinjer, särskilt för verifiering, rapportering och redovisningsskyldighet avseende handeln med utsläppsrätter.

⁷⁴ Artikel 2 rådets beslut 2002/358/EG.

bland annat att deras utsläpp av växthusgaser inte överstiger deras tilldelade mängder. Det betonas att medlemsstaterna följaktligen, och med hänvisning till artikel 10 i EG-fördraget, är skyldiga var för sig och tillsammans att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att bland annat EG:s kvantifierade åtagande om utsläppsminskningar fullgörs. Dessa skyldigheter avser också att underlätta att EG:s åtagande genomförs och att avstå från varje åtgärd som skulle kunna äventyra åtagandet.⁷⁵

Vad som talar emot en skyldighet för Sverige att dela med sig av eller sälja utsläppsrätter till andra medlemsstater är i huvudsak följande: I skälen till rådets beslut från 2002 anges också att EG och dess medlemsstater är skyldiga att vidta åtgärder för att EG ska kunna fullgöra sina skyldigheter utan att det påverkar varje medlemsstats ansvar gentemot EG och övriga medlemsstater att uppfylla sina åtaganden.⁷⁶ Dessutom har varje medlemsstat ett specificerat åtagande att begränsa sina utsläpp.⁷⁷

3.2.3 Annullering måste ske för att delmålet till år 2012 ska uppnås

Samtliga tre alternativ för hur överskottet av utsläppsrätter ska hanteras är med andra ord möjliga. De respektive alternativen får dock olika konsekvenser för uppfyllelsen av de nationella målen.⁷⁸

Om överskottet *säljs* innebär detta ett tillskott till statskassan. Om delmålet fram till år 2012 om att minska de svenska utsläppen hade varit fristående, det vill säga inte kopplat till något överordnat mål, skulle en argumentation kunna föras för att delmålet ändå uppnås. Utsläppen i Sverige ökar inte för att utsläppsrätterna säljs. En sådan tolkning är dock inte möjlig, givet riksdagens formuleringar om att det är utsläppen *för Sverige* som målet avser (se bilaga 5).

⁷⁵ Preambel 10 till rådets beslut 2002/358/EG. Denna preambel hänvisar till artikel 4, 24.2 och 3.1 i Kyotoprotokollet. Artikel 3.1 i Kyotoprotokollet innebär att parterna ska, var och en för sig eller gemensamt, tillse att deras åtaganden om utsläpp av växthusgaser inte överstiger deras tilldelade mängder. Artikel 4 innebär att parter till protokollet som har träffat överenskommelse om att gemensamt fullgöra sina åtaganden enligt artikel 3 ska anses ha fullgjort dessa åtaganden under förutsättning att deras totala, gemensamma, sammanlagda antropogena utsläpp av växthusgaserna som omfattas av protokollet inte överstiger deras tilldelade mängder. Artikel 6 i Kyotoprotokollet reglerar en av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer, Joint Implementation (JI). Hänvisningen i preambel 24.2 är förmodligen felaktig, eftersom det är artikel 24.3 som ligger till grund för rådets beslut om godkännande av Kyotoprotokollet på EG:s vägnar, se bilaga III till rådets beslut 2002/358/EG; den avser EG:s förklaring i enlighet med artikel 24.3 i Kyotoprotokollet.

⁷⁶ Preambel 12, sista ledet, till rådets beslut 2002/358/EG.

⁷⁷ Bilaga II till rådets beslut 2002/358/EG.

⁷⁸ Observera att dessa resonemang är illustrativa, snarare än exakta. Det finns en viss skillnad mellan det svenska utsläppsmålet och vårt åtagande utifrån Kyotoprotokollet. Det förstnämnda ska uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer. Vidare finns ännu inte någon utfallsstatistik för perioden då den just påbörjats.

Att utsläppsmålet fram till år 2012 är ett delmål till det övergripande miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* bidrar ytterligare till slutsatsen att det är utsläppen för Sverige som avses när uppfyllelsen av delmålet till 2012 ska bedömas. Effekterna på måluppfyllelsen är desamma om utsläppsrätterna säljs eller om de skulle ha använts till ökade utsläpp inom Sveriges gränser. En försäljning av hela överskottet skulle, givet det övergripande målet om *Begränsad klimatpåverkan*, innebära att delmålet inte uppnås.

Skulle Sverige istället välja att *annullera* överskottet skulle det innebära en de facto-sänkning av det internationella taket för utsläppsutvecklingen. Om utsläppsrätter motsvarande 8 procentenheter annullerades skulle delmålet nås. Ytterligare annullering skulle innebära en högre måluppfyllelse gentemot det övergripande målet om *Begränsad klimatpåverkan*.

Eftersom delmålet fram till år 2012 är formulerat som att en minskning av *minst* 4 procent ska uppnås, skulle en sådan annullering även öka måluppfyllelsen gentemot detta delmål. En sådan hantering ligger dessutom väl i linje med den av riksdagen uttalande ambitionen att Sverige ska gå före i klimatpolitiken.

Även Klimatberedningen behandlade frågan om Sveriges kommande överskott av utsläppsrätter samt de olika handlingsalternativen.⁷⁹ Beredningen betonade att uppfyllelsen av Sveriges nationella delmål till 2012 (-4 procent) måste räknas bort från överskottet, eftersom Sverige har antagit ett mer långtgående nationellt mål än åtagandet enligt Kyoto-protokollet. Beredningen föreslog att en del av överskottet borde annulleras och en del borde säljas.

Om Sverige istället väljer att spara överskottet till nästa period är effekten på kort sikt, det vill säga under innevarande period, densamma som vid en annullering. Utifrån åtagandet att dessa utsläppsrätter så småningom antingen används eller säljs är dock effekten sådan att de långsiktigt,⁸⁰ motverkar målet *Begränsad klimatpåverkan*.

Givet kopplingen till det övergripande målet skulle även ett sparande gå emot delmålets andemening. Ågerandet kan jämföras med en situation där regeringen genom statlig styrning förmår medborgare att skjuta upp sina utsläpp från december 2012 till exempelvis januari 2013.

3.2.4 Riksdagens delmål till 2012 står fast

Vid faktagranskningen av Riksrevisionens rapport visade det sig att det saknas en samsyn mellan berörda myndigheter och departement. Dessa har olika uppfattning om förhållandet mellan måluppfyllelsen av Sveriges nationella klimatmål med dess delmål till år 2012 och vilka effekter hanteringen av Sveriges kommande överskott av utsläppsrätter får för delmålet. Energi-

⁷⁹ Klimatberedningens betänkande SOU 2008:24, *Svensk klimatpolitik*.

⁸⁰ Definitionen av lång sikt blir här beroende av när en användning respektive försäljning sker.

myndighetens uppfattning avvek från övriga. Energimyndigheten menar i sitt faktagranskningssvar att delmålet redan omprövats genom EU:s system för handel med utsläppsrätter. Detta utgör en flexibel mekanism medan delmålet fram till år 2012, konstaterar Energimyndigheten, ska uppnås utan några sådana. Enligt Energimyndigheten gör användandet av detta styrmedel, det vill säga EU:s system för handel med utsläppsrätter, delmålet till en anomali.

Då Riksrevisionen utgår från riksdagens mål finns ingen anledning att vidare kommentera Energimyndighetens uppfattning. Riksrevisionen noterar dock att delmålet (2008 till 2012) de facto beslutades efter att det blivit känt att EU skulle ha ett system för handel med utsläppsrätter.

Riksrevisionen noterar att Energimyndighetens uppfattning om delmålet giltighet även kan få effekt på hur myndigheten menar att Sveriges åtgärder för att nå de nationella klimatmålen ska bedrivas (se bilaga 6).

3.2.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis måste kommande överskott av utsläppsrätter helt eller delvis annulleras för att Sveriges nationella delmål om utsläppsminskningar för perioden 2008 till 2012 ska nås. Detta kan beskrivas som att det finns en motsättning mellan övergripande klimatpolitiska föresatser och att nyttja två av regeringens handlingsalternativ i utsläppsrättssystemet, försäljning och sparande. Denna motsättning har tidigare konstaterats av bland annat nationalekonomen Peter Bohm:

”En kvarstående fråga är vad Sverige skall göra med de ej utnyttjade åtta procentenheterna av den utsläppskvot landet fått sig tilldelad. Att sälja dem på IET-marknaden vore meningslöst eftersom man då tillåter att den utsläppsökning, som man önskar undvika, istället sker i ett annat land. /.../ att spara dessa AAU:s till nästa åtagandeperiod är en möjlighet som visserligen skulle reducera kostnaderna men som torde kraftigt återverka på den åsyftade psykologiska effekten av att Sverige vill demonstrera sina extra uppoffringar som ett föregångsexempel.”^{81, 82}

Även den parlamentariskt sammansatta Klimatberedningen har förslagit en annullering av överskottet. Beredningen betonade att uppfyllelsen av Sveriges nationella delmål till 2012 (minst –4 procent) måste räknas bort från överskottet, och därmed annulleras. Det resterande överskottet kunde enligt beredningen annulleras eller säljas. Intäkterna från en eventuell försäljning borde enligt beredningen användas för klimatrelaterade åtgärder i Sverige eller i andra länder.

⁸¹ ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier 2004:3: *Den svenska klimatpolitikens kostnader och betydelse* Bohm, Peter, s. 27.

⁸² RiR:s anmärkningar: IET International Emissions Trading, det vill säga den internationella utsläppshandeln. AAU Assigned Amount Unit, det vill säga nationella utsläppsrätter.

3.3 Sambanden mellan handlingsalternativ och effekter av myndigheters och enskildas insatser

3.3.1 Regeringskansliet och myndigheter annullerar för att deras klimatkompensation ska ge effekt

Regeringen och några myndigheter har klimatkompenserat sina flygresor genom att annullera utsläppsrätter som de har investerat i för detta ändamål.

Regeringen skriver om klimatkompensation i budgetpropositionen och i klimatpropositionen.⁸³ Enligt klimatpropositionen kan myndigheter stärka klimatarbetet genom att välja att klimatkompensera för sina flygresor. Enligt regeringens bedömning bör myndigheternas förvaltningsanslag för åren 2010 och 2011 kunna användas för att klimatkompensera för myndigheternas flygresor i tjänsten.

Regeringskansliet klimatkompenserar alla sina flygresor sedan år 2008. Tidigare har enskilda resor, till exempelvis till klimatkonferenser, klimatkompenserats. De utsläpp som flygresorna orsakar kompenseras med stöd till projekt i utvecklingsländer som ger motsvarande utsläppsminskningar.⁸⁴

Klimatkompensationen sker genom inköp av FN:s kontrollerade certifierade utsläppsminskningar (CER) från projekt inom ramen för mekanismen för ren utveckling, som är en del av Kyotoprotokollet. Energimyndigheten ansvarar för förmedlingen och kvalitetskontrollen. De utsläppsrätter som har köpts in för detta ändamål har annullerats.

3.3.2 Myndigheter styr allmänheten att bidra till utsläppsminskningar

Olika myndigheter, exempelvis Energimyndigheten ger tips och råd till allmänheten om vad man bör göra för att bli klimatsmart: "Ställ bilen och cykla eller gå om du ska en kortare sträcka", "Åk kollektivt så ofta du kan".⁸⁵

Om överskottet av utsläppsrätter annulleras så bidrar den som följer uppmaningarna till att det nationella klimatmålet nås och att de globala utsläppen minskar. Om utsläppsrätter sparas bidrar dagens minskning till att motsvarande utsläpp kan göras senare istället. Om överskottet säljs så

⁸³ En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:163) s. 145 samt Budgetproposition för 2010 (prop. 2009/10:1) s. 341.

⁸⁴ Klimatkompensation genomförs eftersom flygets utsläpp inte omfattas av något styrmedel för att minska utsläppen. Från och med år 2012 omfattas flyget av EU:s system för handel med utsläppsrätter.

⁸⁵ Energimyndigheten, Boverket, Konsumentverket och Naturvårdsverket gör en gemensam satsning på information för att fler ska få upp ögonen för möjligheterna att genom energismarta val i vardagen bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. Kampanjen informerar om allt från lämpliga uppvärmningssystem till vilka hushållsapparater som är energisnåla. Energimyndighetens webbsida: <http://www.energimyndigheten.se/sv/Press/Pressmeddelanden/Bli-Energismart-kampanjen-besoker-Eskilstuna-17-19-april/>.

påverkas inte klimatmålet eller dess delmål fram till år 2012 eller de globala utsläppen alls eftersom köparen då får tillåtelse att öka sina utsläpp med motsvarande mängd. Istället bidrar åtgärden till att stärka statens budget med intäkterna från en sådan försäljning.

Det finns också en mängd mindre frivilliga eller tvingande styrmedel som från statsmakternas sida motiveras med att Sverige ska nå klimatmålet och dess delmål (2008 till 2012) och bidra till globala minskningar av utsläppen. Ett exempel på det sistnämnda är koldioxidskatt.

3.3.3 *Handlingsalternativen påverkar effekterna av enskilda medborgares insatser för klimatet*

Det nationella överskottet av utsläppsrätter väntas uppgå till drygt 14 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år (se avsnitt 2.4). Det kan jämföras med de totala utsläppen från privatbilismen i Sverige som uppgår till 13 miljoner ton per år.⁸⁶

Ett räkneexempel kan belysa vad olika handlingsalternativ för hanteringen av överskottet av utsläppsrätter kan betyda för enskilda medborgare.

Exemplet grundas på följande antaganden:

En genomsnittlig bil drar cirka 0,84 liter per mil.⁸⁷ Detta innebär ett koldioxidutsläpp på 1,91 kg koldioxid.⁸⁸ Givet en resa till och från arbetsplatsen på cirka en mil innebär detta ett koldioxidutsläpp à 3,82 kg per arbetsdag.⁸⁹ Utifrån antagandet om 45 veckors arbete per år, med en femdagarsarbetsvecka, innebär detta att en genomsnittlig persons bilresor till arbetet under ett år motsvarar ett utsläpp om cirka 0,86 ton koldioxid. Att i stället ta cykeln skulle innebära att utsläppen minskades med motsvarande mängd.

Om Sverige skulle använda sitt överskott av utsläppsrätter skulle, givet våra antaganden, mer än 11 miljoner medborgare kunna ta bilen till arbetsplatsen istället för cykeln.⁹⁰

⁸⁶ SIKAs webbsida <http://www.sika-institute.se>. 2009-10-22.

⁸⁷ Bensinförbrukning för riket per medelbil och liter år 2008, SCB:s webbsida 2009-11-03, http://www.scb.se/Pages/Standard____132382.aspx.

⁸⁸ Riksrevisionens beräkning (0,00084 m³*31,4 GJ per m³*72,6 kg/GJ) enligt Naturvårdsverkets värmevärden och emissionsfaktorer för bensin. Naturvårdsverkets webbsida 2009-11-03, <http://www.naturvardsverket.se/sv/Klimat-i-forandring/Minska-utslappen/Verktygslada-for-kommuner-och-foretag/Berakna-utslapp-av-vaxthusgaser/>.

⁸⁹ Rimligt utifrån SCB:s rapport på ämnet: Statistiska centralbyrån (2004), Så bor vi i Sverige, Bostäder, boendemiljö och transporter 1975–2002, Levnadsförhållanden rapport 107.

⁹⁰ Givet antagandet om att överskottet blir 10 miljoner ton utsläpp (0,86/10 miljoner ton= 11,6 miljoner). Detta är ett teoretiskt räkneexempel. I Sverige finns endast cirka 4,5 miljoner sysselsatta enligt SCB i september 2009.

Om överskottet av utsläppsrätter annulleras, skulle detta enligt exemplet innebära en global utsläppsminskning som motsvarar att mer än 11 miljoner människor cyklar istället för att åka bil till arbetet varje år under perioden.

Om överskottet sparas så skulle över 11 miljoner människor kunna åka bil till jobbet senare, exempelvis varje år under perioden 2013 till 2017.

Om överskottet säljs så får istället exempelvis mer än 11 miljoner personer i andra länder som har åtaganden enligt Kyotoprotokollet tillåtelse att åka bil till arbetet varje år fram till år 2012.

Om överskottet används för att öka utsläppen, skulle mer än 11 miljoner människor ytterligare i Sverige kunna ta bilen till arbetet varje år under perioden fram till år 2012.

3.3.4 *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis är effekterna av enskilda medborgares insatser för klimatet beroende av vilket eller vilka handlingsalternativ regeringen väljer att använda. Om enskilda medborgares insatser för klimatet ska bidra till att det nationella delmålet fram till år 2012 nås, måste hela eller delar av överskottet av utsläppsrätter annulleras. Om utsläppsrätterna sparas, så bidrar medborgarnas åtgärder för klimatet till att motsvarande utsläpp kan göras senare. Om utsläppsrätterna säljs, bidrar åtgärderna till att stärka statens budget, men det nationella delmålet till år 2012 nås inte.

4 Krav på rapportering och hantering av utsläppsrätter: Riksrevisionens bedömningsgrunder

Allmänna krav på statlig verksamhet

- *Offentlighet är en grundläggande svensk förvaltningsnorm.* Härlett ur tryckfrihetsförordningen och doktrin ifråga om offentlighetsprincipen.
- *Statsförvaltningen ska kännetecknas av transparens.* Härlett ur budgetlagen och dess förarbeten samt senare uttalanden av regeringen och finansutskottet.

Krav på myndigheters verksamhet

- *Förvaltningsmyndigheter har ett långtgående ansvar att ta egna initiativ.* Härlett ur myndighetsförordningen.
- *Naturvårdsverkets roll som miljöområdets centrala myndighet innebär ett omfattande ansvar.* Härlett ur Naturvårdsverkets instruktion.
- *Energimyndigheten har ansvar för registerfrågor och rapportering utifrån detta.* Härlett ur Energimyndighetens instruktion.

Krav på regeringens verksamhet

- *Frågan om hanteringen av överskottet ska underställas riksdagen.* Härlett ur regeringsformen.
- *Det ska framgå vem som ska stå som kontoinnehavare för statens konto.* Härlett ur internationell jämförelse med utgångspunkt från den svenska förvaltningsmodellen samt registerförordningen.
- *Regeringen ska rapportera om utsläppsrätterna, till exempel i årsredovisning för staten.* Härlett ur budgetlagen och god revisionsred.

Riksrevisionen konstaterar att Kyotoprotokollet och EG-rätten inte ställer krav på öppen redovisning av nationellt innehav av olika typer av utsläppsrätter. Riksrevisionen noterar vidare att EG-rätten innebär vissa sekretesskrav men inte hindrar en samlad redovisning av Sveriges innehav av olika typer av utsläppsrätter.

4.1 Internationella och EG-rättsliga krav

4.1.1 *Kyotoprotokollet och EG-rätten ställer inte krav på öppen redovisning av nationellt innehav av olika typer av utsläppsrätter*

De internationella kraven innefattar inte öppen redovisning av Sveriges nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter. Riksrevisionen har ändå valt att beskriva de internationella krav som finns.

När det gäller transparens och redovisning av information till allmänheten ställer Kyotoprotokollet krav, så kallade modalities, (se avsnitt 3.2.1 och bilaga 2) på att parterna ska redovisa specifik information i nationella register och på hemsidor. Kraven avser själva registret och dess olika delar. Huvuddragen i kraven är som följer:

- Parterna ska upprätta nationella register för hanteringen av utsläppsrätter. Registren ska innehålla bestämda komponenter.⁹¹
- Varje nationellt register ska göra icke-konfidentiell information tillgänglig för allmänheten och tillhandahålla en hemsida på Internet om informationen så att intresserade personer kan ta del av den.⁹² Det finns dock inget krav på ytterligare redovisning, till exempel i partens statsbudget.
- Informationen i registret och på hemsidan ska innefatta aktuella uppgifter om de olika kontona i registret och specificerad information om projekt enligt den flexibla mekanismen gemensamt utförande (JI).⁹³
- Registret och hemsidan ska också tillhandahålla bland annat följande information om samtliga fyra slags utsläppsrätter⁹⁴ för varje kalenderår:⁹⁵
 - Den totala kvantiteten utsläppsrätter på varje konto vid ingången av året.
 - Den totala kvantiteten utsläppsrätter som förvärvats från och överförs till andra register, inklusive identitetsuppgifter för de inblandade registren.
 - Den totala kvantiteten utsläppsrätter som har annullerats enligt olika bestämmelser i riktlinjerna.⁹⁶
 - Den totala kvantiteten utsläppsrätter som utrangerats/dragits tillbaka.
 - Aktuella innehav av utsläppsrätter på varje konto.
 - En lista över rättssubjekt som auktoriserats av parten att inneha utsläppsrätter.⁹⁷

⁹¹ Punkt 17–22 Decision 13/CMP.1 (Annex).

⁹² Punkt 44 Decision 13/CMP.1 (Annex).

⁹³ Punkt 44, 45 och 46 Decision 13/CMP.1 (Annex).

⁹⁴ Redovisningen ska avse de olika slags utsläppsrätterna AAU, ERU, CER och RMU. För utsläppsrätterna AAU och ERU och RMU tillkommer ytterligare redovisningskrav.

⁹⁵ Punkt 44 och 47 Decision 13/CMP.1 (Annex).

⁹⁶ Enligt punkt 32 i Decision 13/CMP.1 ska utsläppsrätter hänförliga till nettoförändringar i utsläppen beträffande markanvändning och skogsbruk annulleras genom att överföras till ett särskilt annulleringskonto i det nationella registret. Parterna får också frivilligt annullera utsläppsrätter av samtliga slag, se punkt 12 f.) och 33 i Decision 13/CMP.1. Punkt 48 Decision 13/CMP.1.

⁹⁷ Punkt 48 Decision 13/CMP.1.

EG införde år 1993 en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser.⁹⁸ Den ersattes år 2004 av en ny mekanism för övervakning av växthusgaser inom EU och för genomförande av Kyotoprotokollet.⁹⁹ Övervakningsmekanismen beskrivs närmare i bilaga 4.

Regleringarna som följer av EU:s övervakningsmekanism, bland annat i den så kallade registerförordningen,¹⁰⁰ ställer mindre detaljerade krav på innehållet i de nationella registren och hemsidorna än Kyotoprotokollet och dess modalities. En viktig precisering är dock att medlemsstaterna årligen ska återlösa (lämna tillbaka) utsläppsrätter som motsvarar deras årliga utsläpp, efter det att deras nationella inventeringar har färdigställts.

Registerförordningen reglerar även olika aktörers roller och ansvar enligt förordningen. Medlemsstaterna och kommissionen ska utse en registeradministratör och se till att inga intressekonflikter råder mellan registeradministratören och kontoinnehavarna.¹⁰¹ Av förordningen framgår även att medlemsstatens och kommissionens behöriga organ ska ansöka hos respektive registeradministratör om att i register öppna partsdepå-, återlösen-, annullerings- och ersättningskonton.¹⁰²

4.1.2 *EG-rätten innebär vissa sekretesskrav men hindrar inte en aggregerad redovisning*

Förutom krav att tillhandahålla viss information för allmänheten i nationella register, innehåller registerförordningen även vissa sekretesskrav. Av artikel 10 i registerförordningen följer att all information i register och i gemenskapens oberoende transaktionsförteckning, inbegripet om kontosaldo och utförda transaktioner, ska vara sekretessbelagd utom vad som gäller tillämpning av själva registerförordningen, direktiv 2003/87/EG eller nationell rätt. Registerförordningen lämnar således en möjlighet till nationell rätt att reglera sekretesskyddet på annat sätt. Samtidigt får registren innehålla tabeller för andra syften än vad som följer av EG-rätten.

⁹⁸ Rådets beslut 93/389/EEG av den 24 juni 1993 om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen.

⁹⁹ Artikel 1 Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG av den 11 februari 2004 om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet.

¹⁰⁰ Kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004.

¹⁰¹ Artikel 8.1 Kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004.

¹⁰² Artikel 12.1 Kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004.

4.2 Allmänna krav på statlig verksamhet

4.2.1 *Offentlighet är en grundläggande svensk förvaltningsnorm*

En av hörnstenarna i Sveriges demokratiska samhälle är offentlighetsprincipen. Den innebär att myndigheternas verksamhet så långt som möjligt ska ske i öppna former.

Svensk rättskipning och förvaltning har sedan länge präglats av offentlighet. Genom tillgången till information om förhållandena inom stat och kommuner skapas vissa garantier för att myndigheterna inte ska missbruka sin makt.¹⁰³

Ett uttryck för offentlighetsprincipen är principen om handlingsoffentlighet. Handlingsoffentligheten är grundlagsreglerad i 2 kap., 1 § tryckfrihetsförordningen (1949:105, TF): "Till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall varje svensk medborgare ha rätt att taga del av allmänna handlingar." Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa intressen, bland annat skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden.

Begränsningarna av rätten att ta del av allmänna handlingar framgår huvudsakligen av sekretessgrunderna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Sekretess avseende förande av utsläppsregister enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter regleras i 31 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen. Riksrevisionens bedömning är att den sekretessbestämmelsen inte utgör något hinder för en rapportering på aggregerad¹⁰⁴ nivå till riksdagen och allmänheten om Sveriges nationella innehav av utsläppsrätter.¹⁰⁵ Dessutom noterar Riksrevisionen att något utlämnande av uppgifter från SUS-registret inte skulle behövas för den rapporteringen om uppgifterna finns att tillgå i andra öppna källor. I det fallet är frågan om sekretessprövning inte aktuell.

4.2.2 *Statsförvaltningen ska kännetecknas av transparens*

Riksrevisionen har i ett antal effektivitetsgranskningar kritiserat regeringen för bristande transparens i redovisningen till riksdagen. Budgetdisciplin, kostnadskontroll och transparens är tre av den reformerade budgetprocessens mest centrala funktioner. När den nya budgetprocessens grundsten, lag om statsbudgeten (1996:1059 budgetlagen) skulle beslutas av riksdagen

¹⁰³ Bohlin (2007), Offentlighetsprincipen, sjunde upplagan.

¹⁰⁴ Med aggregerad nivå menas här Sveriges samlade innehav olika typer av utsläppsrätter: AAU:s (inklusive EUA:s), CER:s, ERU:s och sänkkrediter (RMU:s).

¹⁰⁵ Detta under förutsättning att rapportering inte medför att ställningen på enskilda konton avslöjas.

framhöll konstitutionsutskottet att lagen kunde bidra till att strama upp budgetbehandlingen och stärka budgetdisciplinen.¹⁰⁶

Regeringen framhöll i samband med lagförslaget att dess syfte främst var att underlätta överblicken, att öka klarheten och att stärka budgetdisciplinen.¹⁰⁷

I budgetlagens förarbeten¹⁰⁸ anges att motivet till dess bruttoredovisningsprincip är att ge en tydligare bild av statens åtaganden och att underlätta förståelsen av statsbudgeten. Det vill säga att öka transparensen i den statliga redovisningen. Finansutskottet kritiserade år 2003 nettoredovisningen just utifrån de effekter som detta har på transparensen: "En grundläggande utgångspunkt bör vara att inkomster och utgifter redovisas brutto på statsbudgeten eftersom det ger en bättre överblick av den statliga verksamheten. Tydligheten, eller transparensen, i redovisningen ökar. Riksdagen får då också möjlighet att pröva anslagstilldelningen och kan på så sätt varje år ta ställning till vilken omfattning en viss verksamhet ska ha."¹⁰⁹

Det kan vidare konstateras att regeringen på senare år har uttalat en ambition att öka tydligheten och förbättra beslutsunderlagen till riksdagen. Verksamheten inom statsförvaltningen ska "karaktäriseras av transparens, saklighet och oförvitlighet".¹¹⁰

4.3 Krav på myndigheternas verksamhet

4.3.1 Förvaltningsmyndigheter har ett långgående ansvar att ta egna initiativ

Sverige har en förvaltningstradition där självständiga myndigheter utför huvuddelen av den statliga verksamheten. Myndigheterna har även ett stort ansvar att själva ta initiativ inom sitt verksamhetsområde, inte minst vad gäller rapportering och information.

Enligt exempelvis myndighetsförordningen¹¹¹ ska förvaltningsmyndigheter tillhandahålla information om sin verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.¹¹²

¹⁰⁶ Bet. 1996/97:KU3, lag om statsbudgeten.

¹⁰⁷ Prop. 1995/96:220, lag om statsbudgeten.

¹⁰⁸ Se till exempel prop. 1995/96:220 s. 43, lag om statsbudgeten.

¹⁰⁹ Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (bet. 2003/04:FiU02 s. 37).

Liknande uttalanden finns i Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor m.m. (bet. 2000/01:FiU20).

¹¹⁰ Budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1 utgiftsområde 2, s. 26).

¹¹¹ Myndighetsförordningen (2007:515).

¹¹² 6§ myndighetsförordningen (2007:515).

4.3.2 *Naturvårdsverkets roll som miljöområdets centrala myndighet innebär ett omfattande ansvar*

Frågan om hantering och rapportering om Sveriges innehav av utsläppsrätter rör, utöver regeringen och dess kansli, främst Naturvårdsverket och Energimyndigheten.

Naturvårdsverket har enligt myndighetens instruktion ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor samt ansvar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om bland annat miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Vidare ska myndigheten följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljö kvalitetsmålen samt analysera och väga in samhällsekonomiska, juridiska och internationella aspekter i fråga om åtgärder inom miljöområdet.¹¹³

Miljömålsrådet vid Naturvårdsverket ska sammanställa och lämna underlag till regeringens återkommande fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet, inklusive ekonomisk uppföljning av arbetet, belysning av målkonflikter samt ge konsekvensanalyserade förslag till kostnadseffektiva styrmedel. Dessutom svarar Miljömålsrådet för övergripande information om miljömålsarbetet.¹¹⁴

4.3.3 *Energimyndigheten har ansvar för registerfrågor och rapportering utifrån detta*

Energimyndigheten ska i sitt arbete bidra till att de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen som är relevanta för energisektorn uppfylls, med ett särskilt fokus på bland annat målet *Begränsad klimatpåverkan*.¹¹⁵ Enligt dess instruktion har myndigheten ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet.¹¹⁶ Energimyndigheten ska bistå regeringen med att ta fram underlag till sådan rapportering som faller inom myndighetens ansvarsområde. Myndigheten ska enligt instruktionen även rapportera till Miljömålsrådet och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.¹¹⁷

Energimyndigheten är i Sverige utsedd till registeradministratör enligt registerförordningen och har ansvaret för uppbyggnad och drift av det

¹¹³ Förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ 1 § Förordning (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet.

¹¹⁶ 2 § Förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet.

¹¹⁷ 17 § förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet.

register där alla transaktioner inom ramen för utsläppshandeln ska registreras.¹¹⁸ Myndigheten är kontoföringsmyndighet och har till uppgift att, tillsammans med Naturvårdsverket, löpande informera verksamhetsutövare och allmänheten om handelssystemet.¹¹⁹

4.4 Krav på regeringens verksamhet

4.4.1 Frågan om överskottets hantering ska underställas riksdagen

Regeringen har endast rätt att använda statens medel på de sätt som riksdagen bestämmer, vilket framgår av regeringsformen.¹²⁰ Den nyligen avslutade Grundlagsutredningen föreslog att de relevanta bestämmelserna i regeringsformen skulle ändras för att ytterligare understryka att ”anslag och inkomster inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt i budgeten”.¹²¹

Eftersom överskottet av utsläppsrätter har ett, troligen omfattande, finansiellt värde bedömer Riksrevisionen att det faller inom ramen för riksdagens finansmakt. Därmed bör regeringen underställa riksdagen frågan om hanteringen av överskottet av utsläppsrätter. Detta bör ske när det framkommer att ett överskott är troligt.

Karaktären av och detaljeringsgraden i det ställningstagande regeringen underställer riksdagen beror bland annat på dess sakinnehåll, till exempel om regeringen föreslår försäljning eller inte. Det väsentliga utifrån riksdagens finansmakt är att den principiella inriktningen av hanteringen ska underställas riksdagen.

¹¹⁸ Enligt 4 § Förordning med instruktion för Statens energimyndighet, är Energimyndigheten kontoföringsmyndighet enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter. Enligt 4 kap. 1 § lagen om handel med utsläppsrätter gäller följande: Bestämmelser om kontoföring av utsläppsrätter och Kyotoenheter i ett utsläppsrättsregister finns i registerförordningen. Ett anläggningsregister skall upprättas över de verksamheter som omfattas av tillståndspflicht enligt denna lag. Utsläppsrättsregistret och anläggningsregistret skall föras av den myndighet som regeringen bestämmer (kontoföringsmyndigheten).

¹¹⁹ Förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet.

¹²⁰ Riksdagen har tre former av makt: normgivningsmakt finansmakt och granskningsmakt. Finansmakten beskrivs i 9 kap. 2 § första stycket regeringsformen (RF) som att statens medel inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Detta är ett annat sätt att uttrycka den redan i 1 kap. 4 § RF fastslagna regeln att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas. Med statens medel avses enligt förarbetena, Grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 332), i första hand penningmedel men också andra likvida tillgångar samt fordringar av kortsiktig natur (finansiella omsättningstillgångar). Statens medel och övriga tillgångar står enligt 9 kap. 8 § RF till regeringens disposition. Detta är en naturlig följd av att regeringen enligt 1 kap. 6 § RF styr riket. Med begreppet disposition avses både förvaltningsåtgärder – såväl rättsliga som praktiska – och förfogandeåtgärder, såsom avhändelse och pantsättning. I fråga om förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den fastställer riksdagen enligt 9 kap. 9 § RF grunder i den omfattning som behövs. Numera finns dessa grunder angivna i budgetlagen.

¹²¹ En reformerad grundlag Del 1 och 2 (SOU 2008:125 Del 1, s. 578). Styckena ovan om riksdagens och regeringens befogenheter enligt RF utgår till största delen från beskrivningen i denna utredning.

4.4.2 *Det ska framgå vem som ska stå som kontoinnehavare för statens konto*

Enligt regeringsformen står statens medel och övriga tillgångar till regeringens disposition. Detta innebär dock inte att det är självklart att det är regeringen som exempelvis ska stå som kontoinnehavare för de konton där landets innehav av utsläppsrätter är registrerat.

En jämförelse kan här göras med Finland. Finland har, i likhet med Sverige, självständiga myndigheter, även om en viss centralisering har skett under senare år.¹²² Det är således ett land där det kan finnas särskild anledning att reglera vem som skulle agera som kontoinnehavare i registerförordningens mening. I Finland stadgas i lagen om användning av Kyotomekanismerna (109/2007) att det är Miljöministeriet som är innehavare av statens konto och att det är Miljöministeriet som beslutar om utsläppsrätterna ska annulleras eller återlösas.¹²³ Givet att den svenska förvaltningen är mindre centraliserad än den finska är skälen för en sådan reglering ännu starkare i Sverige.¹²⁴

4.4.3 *Regeringen ska rapportera om utsläppsrätterna, exempelvis i årsredovisning för staten*

Det finns långtgående krav på regeringens rapportering till riksdagen. Enligt budgetlagen ska regeringen redovisa för riksdagen de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.¹²⁵ Budgetlagen stadgar vidare att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel. Denna redovisningsskyldighet omfattar enligt lagen även den verksamhet som bedrivs av staten.¹²⁶

¹²² För en redogörelse av den finska förvaltningsmodellen se till exempel *Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet*, Statskontoret, 2000:20A, s. 39.

¹²³ I kapitel 2 (Deltagande i projekt och i den internationella utsläppshandeln) 15 § står det att beslut om fullmakt att förvara utsläppsenheter på konto och att överföra dem i den internationella utsläppshandeln fattas av det finska miljöministeriet. I kapitel 3 (Det nationella registrets verksamhet) 23 § står det att innehavare av statens konto i det nationella registret är miljöministeriet. Miljöministeriet beslutar också om utsläppsrätterna ska annulleras eller återlösas. I 29 § om tillsynen över hela reserven av utsläppsenheter står att "Miljöministeriet har till uppgift att bevaka utvecklingen i fråga om hela reserven av utsläppsenheter i det nationella registret. För detta skall registeradministratören regelbundet meddela Miljöministeriet de totala mängderna av utsläppsrätter och andra typer av utsläppsenheter både på alla i lagen om utsläppshandel avsedda verksamhetsutövers konton sammanlagt och på alla andra kontoinnehavares konton sammanlagt även mängden utsläppsenheter på återlösenkontot."

¹²⁴ Vad gäller vilket nationellt organ som bör utses till kontoinnehavare anger registerförordningen att medlemsstaterna och kommissionen ska se till att inga intressekonflikter råder mellan registeradministratören och kontoinnehavarna. (Artikel 8.1 Kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004). Det är med andra ord olämpligt att det nationella organ som utses till registeradministratör också utses till kontoinnehavare.

¹²⁵ 2§ lag om statsbudgeten.

¹²⁶ 44§ lag om statsbudgeten.

Regeringen kan rapportera till riksdagen i form av propositioner, exempelvis den årliga budgetpropositionen, eller skrivelser. Nedan följer ett resonemang om de krav som särskilt kan ställas på regeringens rapportering i skrivelsen Årsredovisning för staten.¹²⁷ Riksrevisionen har uttryckt att Årsredovisning för staten bör vara det centrala redovisningsdokumentet inför riksdagen om den statliga verksamheten och att regeringen därför bör göra en översyn om en tydligare normering av denna.¹²⁸

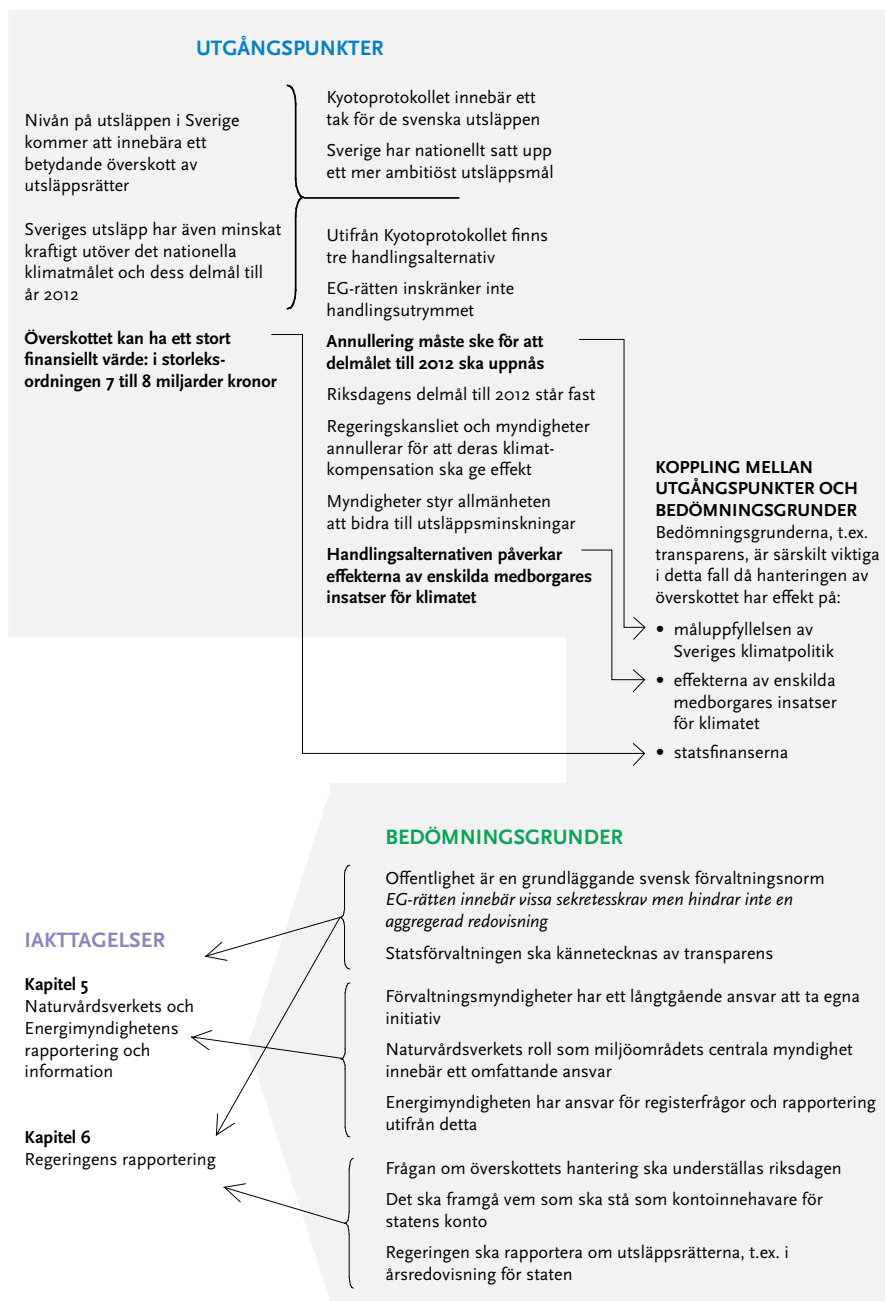
Riksrevisionen bedömer att det inte går att ställa krav på att utsläppsrätterna ska redovisas som en tillgång i balansräkningen, förutsatt att regeringen inte fattar ett aktivt beslut om att de ska säljas i anslutning till den kommande perioden. Riksrevisionen bedömer vidare att utsläppsrätterna i nuläget inte kan klassificeras som en eventulltillgång då det fortfarande råder en stor osäkerhet kring ett eventuellt inflöde av medel.

Däremot bör regeringen lämna information till riksdagen i anslutning till årsredovisningen för staten som en upplysning. Möjligen borde den kommande fordran på utsläppsrätter år 2012 tas upp eftersom de beräknade, rapporterade utsläppen då ska stämmas av mot antalet utsläppsrätter. Detta då Sverige genom antagandet av Kyotoprotokollet har förbundit sig att inneha utsläppsrätter motsvarande landets rapporterade utsläpp.

¹²⁷ Myndigheternas årsredovisningar till regeringen lyder under förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, även kallad FÅB:en. Ekonomistyrningsverket utfärdar föreskrifter och allmänna råd för dess tillämpning. FÅB:en är dock inte direkt tillämplig på regeringens Årsredovisning för staten till riksdagen. Normeringen för Årsredovisning för staten utgörs istället av bestämmelser i 38 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten, den så kallade budgetlagen. Där anges att regeringen så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, ska se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen. Denna ska enligt lagen innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag. Utöver budgetlagens bestämmelser är det regeringen själv som är normerande för Årsredovisning för statens utformning och innehåll.

¹²⁸ Se till exempel Riksrevisorernas årliga rapport 2009, s. 14.

Figur 3: Sammanfattning av kapitel 3 och 4



5 Naturvårdsverkets och Energimyndighetens rapportering och information

Naturvårdsverket och Energimyndigheten har inte informerat allmänheten om Sveriges totala innehav av olika typer av utsläppsrätter. Uppgifter om det samlade innehavet behövs för att bedöma hur stort Sveriges överskott blir. Myndigheterna har inte heller informerat om olika handlingsalternativ för det kommande nationella överskottet och dessas betydelse för uppfyllelsen av Sveriges nationella klimatmål och dess delmål fram till år 2012. Regeringen har inte särskilt efterfrågat att myndigheterna ska informera om dessa frågor.

5.1 Bedömningskriterier

Nationellt finns allmänna krav på den statliga verksamheten och krav på myndigheternas verksamhet. Allmänheten har rätt till information om den statliga verksamheten genom offentlighetsprincipen.

Naturvårdsverkets roll som miljöområdets centrala myndighet innebär ett omfattande ansvar. Naturvårdsverket har enligt myndighetens instruktion ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor samt ansvar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om bland annat miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Vidare ska myndigheten följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljö kvalitetsmålen samt analysera och väga in samhällsekonomiska, juridiska och internationella aspekter i fråga om åtgärder inom miljöområdet.¹²⁹ Miljömålsrådet vid Naturvårdsverket ska sammanställa och lämna underlag till regeringens återkommande fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet, inklusive ekonomisk uppföljning av arbetet, belysning av målkonflikter samt ge konsekvensanalyserade förslag till kostnadseffektiva styrmedel. Vidare ska Miljömålsrådet svara för övergripande information om miljömålsarbetet.¹³⁰

Energimyndigheten ska i sitt arbete bidra till att de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen som är relevanta för energisektorn uppfylls, med ett särskilt fokus på bland annat målet *Begränsad klimatpåverkan*. Energimyndigheten ska även rapportera till Miljömålsrådet och ta fram underlag till sådan rapportering som faller inom myndighetens ansvarsområde.¹³¹ Energimyn-

¹²⁹ Förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Förordningen (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet.

digheten har ansvar för frågor som berör det svenska utsläppshandelsregistret (SUS) och rapportering utifrån detta. För mer utförliga bedömningskriterier se kapitel 4.

5.2 Naturvårdsverkets och Energimyndighetens gemensamma rapportering

I *Sveriges klimatstrategi* beslutade riksdagen att det svenska klimatarbetet och det nationella miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan skulle följas upp vid särskilda så kallade kontrollstationer.¹³² Naturvårdsverket och Energimyndigheten har på uppdrag av regeringen tagit fram underlag inför utvärderingen av den svenska klimatpolitiken i kontrollstation 2004 och 2008.

I Naturvårdsverkets och Energimyndighetens gemensamma rapport Kontrollstation 2004 berörs kortfattat olika handlingsalternativ för överskottet av utsläppsrätter.¹³³ Någon sammanställning över Sveriges nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter redovisades dock inte i rapporten. Regeringen hade inte heller särskilt efterfrågat sådan information.

När rapporten publicerades visade dåvarande prognos en minskning av utsläppen med 1 procent jämfört med år 1990. Det var alltså känt att det skulle bli ett överskott i förhållande till Kyotoprotokollet¹³⁴:

*”Om Sverige inte utnyttjar alla de utsläppsrätter (AAU) man tilldelats i Kyotoprotokollet, vilket blir fallet om Sverige uppfyller det nationella målet, så kommer Sverige ha ett utsläppsutrymme över på cirka 6 Mton koldioxid-ekvivalenter per år enligt Kyotoprotokollet.”*¹³⁵

Därefter har nya prognoser utarbetats. Utifrån dessa väntas överskottet i förhållande till Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet och EU:s börde-fördelning bli ännu större.¹³⁶

I Kontrollstation 2004 betonades att EU:s medlemsstater har ett gemensamt ansvar för att uppfylla åtagandet enligt Kyotoprotokollet.

*”Som har konstaterats tidigare så har EU ett gemensamt åtagande enligt Kyotoprotokollet och är gemensamt ansvarigt för att detta åtagande möts. Detta kan påverka hur Sverige kan föfoga över de utsläppsrätter/reduktionskrediter som man inte själva använder under den första åtagandeperioden.”*¹³⁷

¹³² *Sveriges klimatstrategi*, (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02: MJU10, rskr. 2001/02:163).

¹³³ *Kontrollstation 2004, Naturvårdsverket och Energimyndigheten 2004.*

¹³⁴ Däremot var det inte känt att Sverige skulle klara att minska utsläppen utöver delmålet för 2008 till 2012 (minst -4 procent).

¹³⁵ *Ibid*, s. 110.

¹³⁶ Naturvårdsverkets kommentar: 2007 års prognos indikerade -4 procent. Ett stort överskott jämfört med det nationella målet visades först i 2009 års prognos.

¹³⁷ *Kontrollstation 2004, Naturvårdsverket och Energimyndigheten 2004*, s. 109.

Hantering av det kommande överskottet beskrevs på följande sätt:

”Vad som händer med det eventuella utsläppsutrymme Sverige inte tar i anspråk har betydelse för miljön men det är även en ekonomisk fråga. Om utsläppsutrymmet sparas och Sverige gör ett större reduktionsåtagande kommande åtagandeperiod än vad som annars skulle varit fallet erhålls en motsvarande miljövinst. Om utsläppsutrymme sparas för att utnyttjas under kommande åtagandeperiod så kommer miljöeffekten dock att vara liten i ett längre tidsperspektiv, eftersom man endast omfördelar utsläpp över tiden. Det kan vara ekonomiskt fördelaktigt att spara utsläppsrätter eftersom utsläppsrätter kan antas bli dyrare i framtiden. Ett annat sätt att hantera utsläppsrätter man själv inte avser att utnyttja kan vara att sälja dem på marknaden. Om man gör det använder någon annan dem och det blir således inte någon positiv miljöeffekt. I stället kan det bidra till att pressa priset på utsläppsrätter.”¹³⁸

Alternativet att annullera utsläppsrätter behandlades inte. Naturvårdsverket eller Energimyndigheten har inte, efter Kontrollstation 2004, utvärderat konsekvenser av olika handlingsalternativ för hanteringen av utsläppsrätter. Regeringen har inte begärt någon sådan analys av Naturvårdsverket eller Energimyndigheten.

I Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till Kontrollstation 2008 beskriver myndigheterna samhällsekonomiska konsekvenser av klimatpolitiken, men Sveriges nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter respektive kommande överskott av nationella utsläppsrätter ingår inte i analysen.¹³⁹ Däremot behandlas det nationella klimatmålet och dess delmål (2008 till 2012) i rapporten. Myndigheterna konstaterar att Sverige kommer att nå Kyotoåtagandet med god marginal.¹⁴⁰

Naturvårdsverket eller Energimyndigheten har inte publicerat någon sammanställning av Sveriges totala innehav av olika typer av utsläppsrätter. Totalt antal AAU:s¹⁴¹ som har utfärdats till Sverige finns redovisat i en tabell på Energimyndighetens webbsida. CER:s finns i Energimyndighetens årsredovisning. Kolsänkor (RMU:s) finns på Naturvårdsverkets hemsida.^{142, 143} De olika typerna av utsläppsrätter som utgör delarna i Sveriges samlade innehav finns alltså tillgängligt i olika offentliga källor.

¹³⁸ Ibid, s. 110.

¹³⁹ Konsekvensanalys av klimatmål, delrapport 4 i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till Kontrollstation 2008, s. 57.

¹⁴⁰ Beroende på att Kyotoprotokollet medger olika alternativ för redovisning av utsläppen lämnar myndigheterna tre olika utfall för Sveriges utsläpp, 8,10 eller 13 procent under basårsnivån 1990.

¹⁴¹ Inklusive utsläppsrätter som omvandlats till svenska anläggningar inom EU:s handelssystem (EUA:s).

¹⁴² Den enda sammanställning som finns publicerad över Sveriges nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter finns i bilaga 18 till Klimatberedningens rapport SOU 2008:24, s. 521.

¹⁴³ Utsläppsrätter ifrån JI-projekt (ERU:s) har ännu inte genererats.

5.3 Miljömålsrådets rapportering

Miljömålsrådet har inte berört frågan om hanteringen av nationella utsläppsrätter. Regeringen har inte specifikt efterfrågat sådan information av rådet.

5.4 Naturvårdsverkets information till allmänheten

Naturvårdsverket har inte, i sin information till allmänheten, informerat om Sveriges samlade innehav av olika typer av utsläppsrätter respektive kommande överskott av utsläppsrätter.¹⁴⁴ Naturvårdsverket har inte heller informerat om konsekvenserna av olika handlingsalternativ för Sveriges nationella miljö kvalitetsmål, *Begränsad klimatpåverkan* och dess delmål (2008 till 2012).

Regeringen har inte särskilt efterfrågat att Naturvårdsverket ska informera om dessa frågor.

5.5 Övrig rapportering och information från Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har inte berört frågan om det kommande överskottet av utsläppsrätter eller hanteringen av överskottet i myndighetens årsredovisning, eller på annat sätt.¹⁴⁵ Regeringen har inte heller efterfrågat sådan rapportering.¹⁴⁶

Naturvårdsverket har inte i myndighetens remissvar avseende Klimatberedningens betänkande berört utredningens skattningar av överskottet eller förslaget att annullera en del och sälja en del av det kommande överskottet och använda intäkterna för klimatinvesteringar.¹⁴⁷

Naturvårdsverket lämnar underlaget till Sveriges nationalrapport om klimatförändringar. Nationalrapporten är en omfattande sammanställning av Sveriges klimatarbete, till regeringen.¹⁴⁸ Den innehåller bland annat utsläppsdata, utsläppsprognoser, effekter av genomförd politik och redovisning av stöd till utvecklingsländer samt klimatforskning och en beskrivning av hur Sverige har arbetat med klimatinformation. I Naturvårdsverkets

¹⁴⁴ På myndighetens webbsida beskrivs att regeringen har beslutat att Sverige ska tillgodoräkna sig en så kallad kolsänka (RMU-utsläppsrätter) på maximalt 2,13 miljoner ton per år för att uppfylla åtagandet enligt Kyotoprotokollet. I Klimatberedningens sammanställning, som bygger på underlag bland annat från Naturvårdsverket och Energimyndigheten, anges det årliga tillskottet av så kallade RMU:s till 2,2 miljoner ton per år.

¹⁴⁵ Intervju Naturvårdsverket 2009-10-01.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ SOU 2008:24, *Svensk klimatpolitik*.

¹⁴⁸ Naturvårdsverkets webbsida 2009-10-06.

underlag för Sveriges femte nationalrapport om klimatförändringar redovisas bland annat prognoser över måluppfyllelse gentemot Sveriges åtagande enligt Kyotoprotokollet samt gentemot Sveriges och EU:s klimatmål.¹⁴⁹ Däremot berörs inte frågan om hanteringen av kommande överskott av utsläppsrätter.¹⁵⁰ I underlaget till Sveriges nationalrapport samt på myndighetens hemsida redovisas hur mycket Sverige maximalt kan tillgodoräkna sig utsläppsrätter från kolsänkor (RMU:s): 2,13 miljoner ton per år. I detta sammanhang saknas en redovisning av den totala mängden av olika typer av utsläppsrätter som Sverige kan tillgodoräkna sig eller hur stort det kommande överskottet väntas bli.

5.6 Energimyndighetens information till allmänheten

Energimyndigheten har inte redovisat Sveriges samlade innehav av olika typer av utsläppsrätter eller det kommande överskottet till allmänheten.¹⁵¹ Myndighetens avsikt är att redovisa vissa data med fem års fördröjning, år 2013.¹⁵² Enligt myndigheten redovisas data i enlighet med registerförordningen och Kyotoprotokollets så kallade modalities.¹⁵³ Den redovisning som allmänheten har tillgång till på myndighetens webbsida ser ut som följer:

¹⁴⁹ Naturvårdsverkets underlag för *Sveriges femte nationalrapport om klimatförändringar* nr. 501-5470-08 Kp, 2009.

¹⁵⁰ Naturvårdsverkets kommentar i faktagranskning: UNFCCC har tydligt meddelat att de endast vill ha beslut eller planerade beslut redovisade. Därför har inte Naturvårdsverket tagit upp denna fråga.

¹⁵¹ Nationella utsläppsrätter (AAU), certifierade utsläppsminskningar från projekt inom ramen för mekanismen för ren utveckling (CER), utsläppsminskningenheter inom projekt inom ramen för gemensamt utförande (ERU) samt kolsänkskrediter (RMU).

¹⁵² Intervju Energimyndigheten 2009-10-08.

¹⁵³ Dessa krav beskrivs närmare i bilaga 2 och 3. I Riksrevisionens granskning har inte ingått att granska om Energimyndighetens rapportering följer dessa krav.

Rapporteringskrav	Data för år 2008
Sammanlagt antal ERU, CER, AAU och RMU på varje konto i början på året.	Publiceras först 15 januari år 2013
Sammanlagda antalet AAU som utfärdats.	375 188 561
Sammanlagda antalet ERU som utfärdats.	o
Det sammanlagda antal ERU, CER, AAU och RMU som förvärvats från andra register tillsammans med uppgift om överförande konton och register.	Publiceras först 15 januari 2013
Sammanlagda antalet RMU som utfärdats.	o
Det sammanlagda antal ERU, CER, AAU och RMU som överförts till andra register och uppgift om förvärvande konton och register.	Publiceras först 15 januari 2013
Det sammanlagda antalet annullerade ERU, CER, AAU och RMU på grundval av projektaktiviteter genomförda i enlighet med artikel 3.3 och 3.4 i Kyotoprotokollet	o
Det sammanlagda antal ERU, CER, AAU och RMU som annullerades med anledning av att den kommitté som inrättats i enlighet med Kyotoprotokollet för att bevaka att åtagandena enligt protokollet fullgörs konstaterar att medlemsstaten inte har fullgjort sitt åtagande i enlighet med artikel 3.1 i Kyotoprotokollet.	o
Det sammanlagda antal ERU, CER, AAU, RMU och utsläppsrätter som annullerades med en hänvisning till den artikel i registerförordningen enligt vilken de annullerades	27 999
Det sammanlagda antalet ERU, CER, AAU och RMU som flyttades över från föregående åtagandeperiod.	o
Det sammanlagda antal utsläppsrätter från föregående åtagandeperiod som annullerades och ersattes	o
Innehaven på varje konto (persondepåkonto, verksamhetsutövardepåkonto, partsdepåkonto, annulleringskonto och återlösenkonto)	Publiceras först 15 januari 2013

Eftersom de uppgifter som publiceras avser hela Energimyndighetens SUS-register, utan uppdelning på olika aktörers konton, går det inte att ur uppgifterna utläsa Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter. Det går inte heller att utläsa om staten har annullerat några utsläppsrätter. Den siffra (27 999, se tabellen ovan) som redovisar antalet annullerade utsläppsrätter avser inte Sveriges innehav. Det är en summa av de utsläppsrätter som har annullerats totalt av olika kontoinnehavare.

5.7 Energimyndighetens rapportering till EU och FN

För att få fram Sveriges samlade nationella innehav måste de olika typerna av utsläppsrätter som Sverige innehar summeras. Detta är dock inte möjligt att göra enbart utifrån de offentliga registeruppgifter som Energimyndigheten rapporterar.

Varje år lämnar Energimyndigheten offentliga registeruppgifter från SUS-registret till EU och FN:s klimatsekretariat (UNFCCC). Uppgifterna innefattar dock endast totala registeruppgifter där samtliga aktörers konton redovisas tillsammans i totalsummor. Det går alltså inte att av rapporteringen utläsa Sveriges totala innehav av alla sorters utsläppsrätter eller exempelvis hur många CER:s som Sverige innehar.

Det totala innehavet hos de aktörer som har registrerat sitt CER-innehav i ett konto i SUS-registret redovisas i en totalsumma tillsammans med Sveriges nationella innehav av CER:s.

5.8 Annan rapportering och information från Energimyndigheten

Frågan om redovisning av Sveriges totala kommande överskott av utsläppsrätter respektive hanteringen av överskottet tas inte upp i Energimyndighetens rapportering till regeringen. Regeringen har inte särskilt efterfrågat sådan rapportering.

Däremot redovisar Energimyndigheten sina investeringar i andra länder, så kallade CDM- och JI-projekt¹⁵⁴ bland annat i myndighetens årsredovisning för 2008. Det totala ackumulerade innehavet av utsläppsrätter som har genererats av projekten (CER och ERU) framgår inte av årsredovisningen. Myndigheten uppger dock att den bedömer att projekten väntas generera cirka 11 till 14 miljoner utsläppsrätter före år 2012.¹⁵⁵ Vidare framgår av årsredovisningen att olika projekt har genererat cirka 330 000 CER:s under året. Sveriges innehav av övriga utsläppsrätter (huvudsakligen AAU:s) tas inte upp i myndighetens årsredovisning.

¹⁵⁴ Projekt inom ramen för Kyotoprotokollets mekanism för ren utveckling (CDM) och för gemensamt genomförande (JI).

¹⁵⁵ Delar av dessa kan användas för att uppfylla Sveriges framtida klimatmål. En tredjedel av Sveriges klimatmål till år 2020 ska enligt klimatpropositionen uppfyllas med investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som CDM. Investeringarna som finansieras via anslaget avseende år 2010, *Insatser för internationella klimatinvesteringar*, syftar enligt anslagets ändamål bland annat till att uppfylla framtida svenska klimatåtaganden. Den del av Sveriges CER-innehav som kommer att genereras via detta anslag är därmed avsedd att sparas för att användas för uppfyllandet av framtida klimatmål.

Energimyndigheten förordade i sitt remissvar avseende Klimatberedningens betänkande att Sveriges förväntade överskott av utsläppsrätter bör hanteras på ett sätt som ”skapar rådrum och flexibilitet att möta framtida åtaganden”.

Energimyndigheten har inte tagit upp frågan om hanteringen eller redovisningen av överskjutande utsläppsrätter i Miljömålsrådet.

5.9 Sammanfattande iakttagelser

- Varken Naturvårdsverket eller Energimyndigheten har publicerat någon sammanställning av Sveriges totala innehav av olika typer av utsläppsrätter. Totalt antal AAU:s¹⁵⁶ som har utfärdats till Sverige finns redovisat i en tabell på Energimyndighetens webbsida. CER:s finns i Energimyndighetens årsredovisning. Kolsänkor (RMU:s) finns på Naturvårdsverkets hemsida.^{157, 158} De olika typerna av utsläppsrätter som utgör delarna i Sveriges samlade innehav finns alltså tillgängligt i olika offentliga källor, men inte samlat på ett ställe.
- Frågan om kommande överskott av utsläppsrätter och konsekvenser av hanteringen av dessa berördes i Naturvårdsverkets och Energimyndighetens gemensamma regeringsuppdrag som avrapporterades i Kontrollstation 2004. Alternativet att annullera överskjutande utsläppsrätter berördes dock inte. Efter 2004 har Naturvårdsverket inte rapporterat eller informerat om dessa frågor.
- I Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till Kontrollstation 2008 beskriver myndigheterna samhällsekonomiska konsekvenser av klimatpolitik, men Sveriges kommande överskott av nationella utsläppsrätter ingår inte i analysen.
- Naturvårdsverket har inte i sin information till allmänheten upplyst om frågan om värdet av överskjutande nationella utsläppsrätter eller om betydelsen av olika handlingsalternativ för måluppfyllelsen av det nationella miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och dess delmål (2008 till 2012).

¹⁵⁶ Inklusive utsläppsrätter som omvandlats till svenska anläggningar inom EU:s handelssystem (EUA:s).

¹⁵⁷ Den enda sammanställning som finns publicerad över Sveriges nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter finns i bilaga 18 till Klimatberedningens rapport SOU 2008:24, s. 521.

¹⁵⁸ Utsläppsrätter från JI-projekt (ERU:s) har ännu inte genererats.

- Miljömålsrådet har inte berört frågan om kommande överskott av utsläppsrätter i sin rapportering. Varken Naturvårdsverket eller Energimyndigheten har tagit upp frågan om hanteringen eller rapporteringen av överskjutande utsläppsrätter i Miljömålsrådet. Regeringen har inte specifikt efterfrågat sådan rapportering.
- Energimyndigheten har endast tagit upp frågan om rapportering respektive hantering av kommande överskott av Sveriges nationella utsläppsrätter i sin rapportering till regeringen i sitt remissvar avseende Klimatberedningens betänkande. Sveriges förväntade överskott av utsläppsrätter bör enligt remissvaret hanteras på ett sätt som skapar rådrum och flexibilitet att möta framtida åtaganden.
- Regeringen har inte specifikt efterfrågat information från Naturvårdsverket eller Energimyndigheten om värdet av kommande överskott av nationella utsläppsrätter eller om betydelsen av de olika handlingsalternativ som är möjliga givet delmålet fram till år 2012 och det nationella miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*.

6 Regeringens rapportering

Regeringen har inte redovisat Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter¹⁵⁹ eller det kommande överskottet av utsläppsrätter i Årsredovisning för staten. Regeringen har inte heller behandlat frågan i klimat- eller budgetpropositioner. Regeringen har inte underställt riksdagen frågan om hanteringen av kommande överskott eller hur beslut om hanteringen ska regleras rättsligt.

6.1 Bedömningskriterier

Nationellt finns allmänna krav på den statliga verksamheten och krav på regeringens verksamhet. Allmänheten har rätt till information om den statliga verksamheten genom offentlighetsprincipen. Statsförvaltningen ska kännetecknas av transparens.

Eftersom överskottet av utsläppsrätter utgör ett, troligen omfattande, finansiellt värde bedömer Riksrevisionen att det faller inom ramen för riksdagens finansmakt, vilket medför att riksdagen bör ges möjlighet att ta ställning till hur överskottet av utsläppsrätter ska hanteras.

För att kunna bedöma storleken på överskottet bedömer Riksrevisionen att det samlade nationella innehavet av olika typer av utsläppsrätter ska redovisas för riksdagen och för allmänheten. Regeringen bör, enligt Riksrevisionens bedömning, rapportera om innehavet och det kommande överskottet av utsläppsrätterna som en upplysning i Årsredovisning för staten.

Kyotoprotokollet och EG-rätten ställer inte några krav på att länderna ska redovisa sitt samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter. EG-rätten innebär vissa sekretesskrav men hindrar, enligt Riksrevisionens bedömning, inte en samlad redovisning av Sveriges innehav. Innehavet av olika typerna av utsläppsrätter finns tillgängligt i olika öppna källor, det som saknas är en sammanställning.

För mer utförlig beskrivning av bedömningskriterier se kapitel 4.

¹⁵⁹ AAU:s (inklusive EUA:s), CER:s, ERU:s och RMU:s.

6.2 Regeringens rapportering till riksdagen

6.2.1 Årsredovisning för staten

Regeringen har inte berört innehavet av utsläppsrätter i Årsredovisning för staten. Inte heller det kommande överskottet, eller det förväntade värdet av detta, har berörts.

6.2.2 Propositioner och övriga skrivelser

Regeringen har inte underställt riksdagen frågan om hur Sverige ska hantera det kommande överskottet av utsläppsrätter. Det saknas också en avsiktsförklaring om att skjuta upp ett sådant beslut. Regeringen har inte heller uttalat någon avsikt när det gäller hur kommande överskott ska hanteras.

Regeringen tillsatte under våren 2007 en parlamentarisk beredning (Klimatberedningen). Uppdraget var bland annat att belysa de samhälls-ekonomiska konsekvenserna, inklusive de statsfinansiella, och effekterna av klimatförändringar.¹⁶⁰

Klimatberedningen behandlade frågan om Sveriges kommande överskott av utsläppsrätter samt de olika handlingsalternativen.¹⁶¹ Beredningen betonade att uppfyllelsen av Sveriges nationella delmål till 2012 (–4 procent) måste räknas bort från överskottet, eftersom Sverige har antagit ett mer långtgående nationellt mål än åtagandet enligt Kyotoprotokollet. Beredningen föreslog att en del av överskottet borde annulleras och en del borde säljas. Vidare föreslog Klimatberedningen att intäkterna från en sådan försäljning skulle användas för klimatrelaterade åtgärder i Sverige eller andra länder. Dessutom föreslog beredningen att de samhälls-ekonomiska, fördelningspolitiska och budgetmässiga konsekvenserna av förslag till åtgärder borde utredas närmare.

Regeringen har inte gett Naturvårdsverket eller Energimyndigheten något sådant utredningsuppdrag avseende förslaget om de olika handlingsalternativen. Däremot har regeringen gett i uppdrag åt ett konsultföretag, Green Stream AB, att analysera och utreda sparande av överskott på utsläppsrätter till kommande åtagandeperiod.¹⁶² Rapporten är inte publicerad och det finns inte någon skrivelse eller proposition som hänvisar till rapporten.

¹⁶⁰ Parlamentarisk beredning för översyn av klimatpolitiken. Miljödepartementet, dir 2007:59.

¹⁶¹ Klimatberedningens betänkande SOU 2008:24, *Svensk klimatpolitik*.

¹⁶² Green Stream 24 april 2009, Carry-over, Implementation Alternatives and Possible Implications for Sweden. MN-090424-P6400-003.

I regeringens klimatproposition 2009 behandlades inte frågan om Sveriges kommande överskott eller de olika handlingsalternativen och dess följderna för det nationella klimatmålet och dess delmål till år 2012.¹⁶³ Regeringen har inte heller i någon tidigare klimat- eller budgetproposition behandlat frågan.

6.2.3 *Reglering*

I Sverige är det inte uttryckligen rättsligt reglerat vem som ska besluta om en eventuell annullering eller försäljning av utsläppsrätterna och vem som är innehavare av statens konton i det svenska utsläppshandelsregistret (SUS). Enligt Riksrevisionen ska, givet riksdagens finansmakt, ett beslut om annullering eller försäljning underställas riksdagen (se 4.4.1).

Riksrevisionen har dock iakttagit att det saknas en reglering på efterföljande nivå då regeringen inte har utsett någon kontoinnehavare.

6.3 Regeringens information till allmänheten

Regeringen har inte informerat allmänheten om Sveriges kommande överskott av utsläppsrätter eller om konsekvenserna av olika handlingsalternativ för Sveriges nationella miljö kvalitetsmål *Begränsad klimatpåverkan* och dess delmål fram till år 2012. Regeringen har inte heller gett något uppdrag till Naturvårdsverket eller Energimyndigheten att informera allmänheten om detta.

Regeringen har däremot i flera rapporter¹⁶⁴ och artiklar¹⁶⁵ uttalat att Sverige ska gå före i klimatpolitiken, se även avsnitt 3.2.3.

¹⁶³ *En sammanhållen energi- och klimatpolitik – Klimat* (Prop. 2008/09:162, bet. 2008/09/MJU28, rskr. 2008/09:300).

¹⁶⁴ "Regeringen bedömer i enlighet med klimatkonventionen att de industrialiserade länderna måste gå före i arbetet med att motverka klimatförändringar." *Sveriges klimatstrategi* (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:163). "Sverige och andra industriländer har ett särskilt ansvar för att gå före i klimatomställningen och minska utsläppen nationellt och internationellt." *En sammanhållen energi- och klimatpolitik – Klimat* (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09/MJU28, rskr. 2008/09:300).

¹⁶⁵ "Sverige ska fortsätta att visa ledarskap i en utveckling bort från beroendet av fossila bränslen som olja och bensin." Informationsmaterial ifrån Miljödepartementet M2008:24 *Internationellt klimatsamarbete – Sverige möter klimatutmaningen*.

6.4 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har inte berört innehavet av utsläppsrätter och kommande överskott av utsläppsrätter i årsredovisning för staten. Regeringen har inte heller på annat sätt redovisat Sveriges samlade innehav av olika typer av utsläppsrätter och det kommande överskottet eller dess värde till riksdagen eller till allmänheten.
- Regeringen har inte underställt riksdagen frågan om hur Sverige ska hantera det kommande överskottet av utsläppsrätter. Det finns inte heller någon uttalad avsikt när det gäller hanteringen av överskottet.
- Regeringen har inte behandlat frågan om hanteringen av utsläppsrätter i klimatpropositioner eller i budgetpropositioner.
- Det är inte specifikt rättsligt reglerat vem som har rätt att besluta exempelvis om annullering av Sveriges nationella innehav av utsläppsrätter och vem som är innehavare av statens konton i det svenska utsläppshandelsregistret (SUS).
- Regeringen har inte informerat, eller gett myndigheterna i uppdrag att informera, allmänheten om Sveriges kommande överskott av utsläppsrätter. Regeringen har inte heller informerat om konsekvenserna av olika alternativ för hanteringen av överskottet för det nationella klimatmålet och dess delmål fram till år 2012.

7 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens samlade bedömning är att det råder brist på transparens i rapporteringen av Sveriges samlade innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Det råder också brist på information om hur hanteringen av överskottet påverkar det nationella klimatmålet och dess delmål till år 2012. Frånvaron av ett beslut om hanteringen av kommande överskott bidrar till att berörda myndigheter och departement har olika uppfattning om hur Sveriges nationella klimatmål ska nås. Riksdagen har inte fått tillfälle att ta ställning till användningen av ett betydande finansiellt värde.

Klimatförändringen och dess hot mot samhällen är global. Frågan är starkt folkligt förankrad och det stora allmänintresset motiverar att statens insatser hanteras transparent.

Statsmakterna har länge betonat vikten av ett proaktivt arbete för att möta klimathotet. I 2009 års klimatproposition uttrycker regeringen bland annat följande: *"Klimatförändringarna är en av vår tids största utmaningar. Sverige ska visa ledarskap för att möta utmaningen både internationellt och genom de åtgärder vi gör i Sverige."*¹⁶⁶ Miljö- och jordbruksutskottet uttryckte i sitt betänkande stöd till regeringens bedömning. Utskottet uttryckte bland annat att Sverige genom att förena ekonomisk tillväxt med miljöhänsyn kunde vara ett föredöme för många av de utvecklingsländer och snabbt växande ekonomier som eftersträvar en hållbar utveckling.¹⁶⁷

Riksdagen har, som ett av de nationella miljö kvalitetsmålen, beslutat om ett övergripande mål för klimatpolitiken, *Begränsad klimatpåverkan*. Ett delmål om utsläppsminskningar för perioden 2008 till 2012 har beslutats för att konkretisera målets innebörd. Klimatmålen centrala position i den svenska miljöpolitiken understryks av regeringens avsikt att ge berörda myndigheter i uppdrag att se över förutsättningarna att nå övriga miljömål i ljuset av ett förändrat klimat.¹⁶⁸

Sverige kommer med nuvarande åtgärder att minska utsläppen med cirka 10 procent för perioden fram till år 2012. Detta medför att Sveriges internationella åtagande enligt Kyotoprotokollet och EU:s bördefördelning,

¹⁶⁶ *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat* (prop. 2008/09:162, s. 9).

¹⁶⁷ *Riktlinjer för klimatpolitiken m.m.* (Bet. 2008/09:MJU28, s. 23).

¹⁶⁸ *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat* (prop. 2008/09:162, s. 165).

som tillåter Sverige att öka utsläppen med 4 procent, kommer att klaras med god marginal. Tilldelningen av utsläppsrätter grundas på att Sverige får öka utsläppen medan den officiella prognosen¹⁶⁹ och utfallet hittills visar att Sverige i stället minskar utsläppen. Det innebär att Sverige får ett kommande överskott av utsläppsrätter som enligt Kyotoprotokollet kan annulleras, säljas eller sparas.

Hanteringen av överskottet är avgörande för om Sverige kan sägas uppfylla det mer ambitiösa nationella delmålet till år 2012. Om delmålet ska nås måste utsläppsrätter motsvarande skillnaden mellan +4 (Kyoto-åtagandet) och minst -4 (det nationella delmålet) annulleras. Om exempelvis hela överskottet skulle säljas, nås inte det nationella delmålet till år 2012, trots att utsläppen i Sverige väntas minska ytterligare.

Om i stället en förstärkning av statens budget ska prioriteras kan hela eller delar av det kommande överskottet säljas, och intäkterna kan då användas för att finansiera olika statliga åtaganden. En försäljning av hela överskottet skulle innebära att Sveriges nationella delmål för perioden 2008 till 2012 inte skulle nås.

Riksrevisionen har granskat om rapporteringen och hanteringen av det kommande överskottet av utsläppsrätter är transparent. Transparent rapportering ligger i linje med svensk förvaltningstradition och bildar förutsättningar för att olika aktörer informeras på lika villkor.

Ett beslut om hantering av överskottet av utsläppsrätter, alternativt en tydlig avsiktsförklaring i frågan, behövs för att olika aktörer ska kunna bedöma och agera utifrån effekterna av svenska insatser. Detta gäller särskilt Sveriges bidrag för att minska de globala utsläppen utöver Sveriges Kyoto-åtagande, i enlighet med riksdagens nationella miljökvalitetsmål *Begränsad klimatpåverkan* och dess delmål för perioden 2008 till 2012.

Riksrevisionen har granskat följande frågor:

- Har regeringen underställt riksdagen frågan om hur det förväntade överskottet av utsläppsrätter ska hanteras?
- Har regeringen och ansvariga myndigheter rapporterat Sveriges innehav av utsläppsrätter och kommande överskott transparent, särskilt i förhållande till Sveriges nationella klimatmål?

Riksrevisionens samlade bedömning är att det råder brist på transparens i rapporteringen av Sveriges samlade innehav och kommande överskott av utsläppsrätter. Det råder också brist på information om hur hanteringen av

¹⁶⁹ Förutsättningar och antaganden för prognosen lades fast i juni 2008, vilket innebär att den kraftiga ekonomiska nedgång som inleddes hösten 2008 inte återspeglas i prognosen. De faktiska utsläppen kan därmed bli lägre än i prognosen, vilket i så fall skulle innebära att överskottet av utsläppsrätter blir större. Större överskott av utsläppsrätter i Sverige och andra länder kan i sin tur leda till att priset på utsläppsrätter blir lägre.

överskottet påverkar det nationella klimatmålet och dess delmål till år 2012. Frånvaron av ett beslut om hanteringen av kommande överskott bidrar till att berörda myndigheter och departement har olika uppfattning om hur Sveriges nationella klimatmål ska nås. Riksdagen har inte fått tillfälle att ta ställning till användningen av ett betydande finansiellt värde.

7.1 Slutsatser

7.1.1 Slutsatser om hantering

Eftersom överskottet av utsläppsrätter utgör ett, troligen omfattande, finansiellt värde bedömer Riksrevisionen att det faller inom ramen för riksdagens finansmakt, vilket medför att riksdagen bör ges möjlighet att ta ställning till hur överskottet av utsläppsrätter ska hanteras.

Regeringen har inte underställt riksdagen frågan

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har underställt riksdagen frågan om hur Sverige ska hantera det kommande överskottet av utsläppsrätter. Statsmakterna har inte heller uttalat någon avsikt när det gäller hanteringen av överskottet.

7.1.2 Slutsatser om rapportering

Nationellt finns allmänna krav på den statliga verksamheten och krav på myndigheternas verksamhet. Allmänheten har rätt till information om den statliga verksamheten genom offentlighetsprincipen.

Naturvårdsverket brister i rapporteringen

Naturvårdsverkets roll som miljöområdets centrala myndighet innebär ett omfattande ansvar. Naturvårdsverket har enligt myndighetens instruktion ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor samt ansvar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om bland annat miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Vidare ska myndigheten följa olika styrmedels effektivitet för att nå miljökvalitetsmålen samt analysera och väga in samhällsekonomiska, juridiska och internationella aspekter i fråga om åtgärder inom miljöområdet.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Förordning (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.

Riksrevisionen bedömer att Naturvårdsverket som den centrala myndigheten inom miljöområdet, med särskilt ansvar för miljömålsfrågorna, har ett omfattande ansvar att inte bara informera regering och allmänhet utan även självständigt utföra analyser och ta initiativ.

Miljömålsrådet vid Naturvårdsverket ska sammanställa och lämna underlag till regeringens återkommande fördjupade utvärdering av miljömålsarbetet, inklusive ekonomisk uppföljning av arbetet, belysning av målkonflikter samt ge konsekvensanalyserade förslag till kostnadseffektiva styrmedel. Dessutom svarar Miljömålsrådet för övergripande information om miljömålsarbetet.¹⁷¹

Naturvårdsverket och Energimyndigheten har endast nämnt frågan om överskottet av utsläppsrätter i en nu fem år gammal rapport. Då berördes inte alternativet att annullera överskjutande utsläppsrätter.

Naturvårdsverket har inte heller i sin information till allmänheten upplyst om värdet av överskjutande nationella utsläppsrätter, eller om betydelsen av olika handlingsalternativ för måluppfyllelsen av det nationella miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och dess delmål (2008 till 2012).

Mot bakgrund av detta bedömer Riksrevisionen att det finns allvarliga brister i Naturvårdsverkets övergripande rapportering. Bristerna avser rapporteringen om utsläppsrätter, kommande överskott av utsläppsrätter samt betydelsen av hanteringen av överskottet för uppfyllelsen av riksdagens klimatmål och dess delmål för perioden 2008 till 2012.

Energimyndigheten brister i öppenhet i rapporteringen

*Energimyndigheten har ansvar för utsläppsrättsregistret (SUS). Myndigheten ska i sitt arbete bidra till att de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen som är relevanta för energisektorn uppfylls, med ett särskilt fokus på bland annat målet *Begränsad klimatpåverkan*. Enligt dess instruktion har myndigheten ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet*

*Energimyndigheten ska även rapportera till miljömålsrådet och ta fram underlag till sådan rapportering som faller inom myndighetens ansvarsområde.*¹⁷²

Energimyndigheten har inte redovisat Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter, eller kommande överskott av dessa, till regeringen, miljömålsrådet eller till allmänheten. Energimyndigheten har underlåtit att samlat redovisa informationen i fråga, trots att informationen finns tillgänglig i olika offentliga källor. Riksrevisionens bedömning är att myndigheten därmed brister i den rapporteringsskyldighet som följer av myndighetens instruktion.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Förordning (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet.

Det finns oklarheter vad gäller mandat

I Sverige är det inte uttryckligt rättsligt reglerat vem som är innehavare av statens konton i det svenska utsläppshandelsregistret (SUS). Riksrevisionen konstaterar att en sådan reglering finns i Finland, som i likhet med Sverige har myndigheter med omfattande självständighet.

Regeringen har inte rapporterat om överskottet till riksdagen

Riksrevisionen noterar att regeringen genom klimatberedningen, och en konsultrapport som Regeringskansliet beställt, har erhållit en viss information om värdet av kommande överskott av nationella utsläppsrätter och de olika handlingsalternativ som står till buds.

Regeringen har dock inte specifikt efterfrågat information vare sig från Naturvårdsverket eller från Energimyndigheten om handlingsalternativen eller dessas betydelse för det nationella klimatmålet och dess delmål till år 2012.

Regeringen har inte berört Sveriges samlade innehav av olika typer av utsläppsrätter eller kommande överskott, varken i klimat- eller budgetpropositioner. Regeringen har inte heller informerat riksdagen om vilken betydelse hanteringen av överskottet har för det nationella klimatmålet och dess delmål fram till 2012.

Regeringen har vidare inte tagit upp innehavet av utsläppsrätter och kommande överskott av utsläppsrätter i Årsredovisning för staten.

Vidare har regeringen inte informerat allmänheten om Sveriges kommande överskott av utsläppsrätter eller om konsekvenserna av olika handlingsalternativ.

Riksrevisionen bedömer att regeringen borde ha informerat riksdagen och allmänheten om det samlade innehavet och kommande överskott med tanke på de omfattande finansiella, likväl som miljömässiga, värden de nationella utsläppsrätterna utgör. Enligt Riksrevisionens bedömning borde regeringen även underställa riksdagen frågan om hanteringen av kommande överskott.

7.1.3 Konsekvenser av bristande rapportering och frånvaron av beslut

Det är oklart om det nationella delmålet till år 2012 kommer att nås, trots de insatser som görs

För att Sveriges nationella delmål fram till år 2012 ska nås måste utsläppsrätter motsvarande minst 8 procentenheter annulleras. I 2009 års klimatproposition uttrycker regeringen att delmålet till det nationella miljö kvalitets-

målet *Begränsad klimatpåverkan* fram till år 2012 ”ser ut att nås”,¹⁷³ utan att ange att detta beror på hur överskottet hanteras. I och med att regeringen inte har underställt riksdagen frågan om hanteringen av överskottet är det tvärtom i dagsläget oklart om målet kommer att nås. Detta trots att det har genomförts åtgärder som har lett till att utsläppen i Sverige har minskat ytterligare, utöver delmålet till år 2012 (minst –4 procent).

Effekterna av medborgares insatser för att minska utsläppen är oklara

Det nationella överskottet av utsläppsrätter väntas uppgå till drygt 14 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år. Det kan jämföras med de totala utsläppen från privatbilismen i Sverige som uppgår till 13 miljoner ton per år. Olika myndigheter, exempelvis Energimyndigheten, ger tips och råd till allmänheten om vad man bör göra för att bli klimatsmart: ”*Ställ bilen och cykla eller gå om du ska en kortare sträcka*”, ”*Åk kollektivt så ofta du kan*”.¹⁷⁴ Det finns också en mängd mindre frivilliga, eller tvingande styrmedel, som från statsmakternas sida motiveras med att Sverige ska nå klimatmålet och bidra till globala minskningar av utsläppen, exempelvis koldioxidskatt.

Om överskottet av utsläppsrätter skulle säljas påverkas dock inte klimatmålet eller de globala utsläppen alls eftersom köparen får tillåtelse att öka sina utsläpp med motsvarande mängd. En betydande del av de ansträngningar som har gjorts av svenska medborgare skulle då, ur ett klimatperspektiv, bli effektlösa.

Riksdagen har inte fått ta ställning till användningen av ett betydande finansiellt värde

De nationella utsläppsrätternas värde är osäkert och beror på en mängd faktorer, däribland möjligheterna att spara oanvända utsläppsrätter till nästa åtagandeperiod. Eftersom parterna på marknaden för de nationella utsläppsrätterna till största del består av nationer kan även andra bevekelsegrunder än strikt ekonomiska ha betydelse för prissättningen, exempelvis politiska eller diplomatiska.

Med detta sagt utgör de nationella utsläppsrätterna ett betydande finansiellt värde. Vid en eventuell försäljning kan det svenska överskottet, i förhållande till Kyotoavtalet och EU:s bördefördelning, vara värt i storleksordningen 7 till 8 miljarder kronor. Mot bakgrund av detta borde riksdagen ha informerats om överskottets värde, och fått ta ställning till hur det ska hanteras.

¹⁷³ En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162, s. 30).

¹⁷⁴ Energimyndigheten, Boverket, Konsumentverket och Naturvårdsverket gör en gemensam satsning på information för att fler ska få upp ögonen för möjligheterna att genom energismarta val i vardagen bidra till minskade utsläpp av växthusgaser. Kampanjen informerar om allt från lämpliga uppvärmningssystem till vilka hushållsapparater som är energisnåla. Energimyndighetens webbsida: <http://www.energimyndigheten.se/sv/Press/Pressmeddelanden/Bli-Energismart-kampanjen-besoker-Eskilstuna-17-19-april/>.

Bristen på information och klara besked leder till oklarheter bland berörda myndigheter och departement

Riksrevisionens faktagranskning har visat att det saknas en samsyn mellan berörda myndigheter och departement. Dessa har olika uppfattning om förhållandet mellan måluppfyllelsen av Sveriges nationella klimatmål med dess delmål till år 2012 och vilka effekter hanteringen av Sveriges kommande överskott av utsläppsrätter får för delmålet. Ett exempel på detta är att Energimyndigheten anser att delmålet fram till år 2012 har omprövats.

Bristen på samsyn utgör en risk för att departementens och myndigheternas insatser för att uppfylla Sveriges klimatpolitik blir motstridiga och därmed mindre effektiva.

Bristen på klarhet och samsyn medför också oklarheter om vilka insatser som kommer att behövas för att uppnå det senare nationella delmålet till år 2020. Detta mål får, till skillnad från delmålet till år 2012, uppnås med hjälp av köp av utsläppsrätter och användande av kolsänkor.

7.2 Rekommendationer

Med anledning av granskningens slutsatser lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

Till regeringen

- Redovisa Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter och dessas värde till riksdagen. Detta kan ske i form av en så kallad upplysning i Årsredovisning för staten.
- Underställ riksdagen ett förslag till beslut om hantering av det kommande överskottet av utsläppsrätter. För det fall regeringen har för avsikt att skjuta upp ett sådant beslut bör riksdagen informeras.
- Tillse att det regleras rättsligt vem som är kontoinnehavare för statens konton i SUS-registret.
- Tillse att allmänheten får samlad information om Sveriges totala innehav av utsläppsrätter¹⁷⁵, kommande överskott av dessa samt betydelsen av hanteringen för det nationella klimatmålet och dess delmål till år 2012.
- Säkerställ att Energimyndigheten verkar för miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och dess delmål för perioden 2008 till 2012 genom att till regeringen och miljömålsrådet rapportera Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter.

¹⁷⁵ AAU:s (inklusive EUA:s), CER:s, ERU:s och RMU:s.

Till Naturvårdsverket

- Redovisa för allmänheten att Sverige med stor sannolikhet kommer att få ett betydande överskott av utsläppsrätter. Informera om vad olika alternativa beslut om hanteringen av detta överskott får för effekter på måluppfyllelsen av det nationella miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* och dess delmål till år 2012.
- Redovisa Sveriges samlade nationella innehav av olika sorters utsläppsrätter för allmänheten samt kommande överskott i förhållande till Sveriges officiella utsläppsprognos.

Till Energimyndigheten

- Utveckla rapporteringen till regeringen, miljömålsrådet och allmänheten så att den innefattar Sveriges samlade nationella innehav av olika typer av utsläppsrätter.

Käll- och litteraturförteckning

Internationella överenskommelser

Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring, antagen i New York den 9 maj 1992.

United Nations, Framework Convention on Climate Change, Decisions adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, 30 March 2006, FCCC/KP/CMP/Add.2, annex to Decision 13/CMP.1, Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol.

EG-lagstiftning

Förordningar

Kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004 om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG (registerförordningen).

Kommissionens förordning (EG) nr 994/2008 av den 8 oktober 2008 om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG ersätter kommissionens förordning nr 2216/2004 i dess helhet från och med den 1 januari 2012.

Direktiv

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 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer.

Beslut

Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG av den 11 februari 2004 om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet.

Rådets beslut 93/389/EEG av den 24 juni 1993 om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen.

Rådets beslut 94/69/EG av den 15 december 1993 om slutande av Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring.

Rådets beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta.

Svensk lagstiftning

Förordning (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.

Förordning (2007:1153) med instruktion för Statens energimyndighet.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Lag om handel med utsläppsrätter (2004:1199).

Lag om statsbudgeten (1996:1059).

Myndighetsförordning (2007:515).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Regeringsformen (1974:152).

Tryckfrihetsförordningen (1949:105).

Sveriges internationella överenskommelser

SÖ 1993:13 Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring, New York den 9 maj 1992.

SÖ 2002:41 Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention den 9 maj 1992 om klimatförändringar (SÖ 1993:13), Kyoto den 11 december 1997.

Utländsk lagstiftning

Finland, Lag om användning av Kyotomekanismerna (109/2007).

Förarbeten

Utskottsbetänkanden

Bet. 1992/93:JoU19, rskr. 1992/93:361 *Åtgärder mot klimatpåverkan.*

Bet. 1996/97:KU3 *Lag om statsbudgeten.*

Bet. 1998/99:MJU6 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.*

Bet. 2000/01:FiU20 Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor m.m.

Bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36 Svenska miljömål –delmål och åtgärdsstrategier.

Bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:163 Sveriges klimatstrategi.

Bet. 2003/04:FiU02, rskr. 2003/04:125, rskr. 2003/04:126, rskr. 2003/04:127 Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

Bet. 2005/06:MJU14, rskr. 2005/06:389 Nationell klimatpolitik i global samverkan.

Bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300 Riktlinjer för klimatpolitiken m.m.

Regeringens propositioner

Proposition 1973:90 *Grundlagspropositionen.*

Proposition 1992/93:179 *om åtgärder mot klimatpåverkan m.m.*

Proposition 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten.*

Proposition 1997/98:145 Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige

Proposition 2000/01:130 Svenska miljömål, delmål och åtgärdsstrategier.

Proposition 2001/02:55 Sveriges klimatstrategi

Proposition 2005/06:172 Nationell klimatpolitik i global samverkan.

Proposition 2006/07:1 Budgetpropositionen för 2007.

Proposition 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik –
Klimat.

Proposition 2009/10:1 Budgetpropositionen för 2010.

Kommittédirektiv

Dir 2007:59 *Parlamentarisk beredning för översyn av klimatpolitiken.
Miljödepartementet.*

Departementsserien

Ds 2001:71 *Sveriges tredje nationalrapport om klimatförändringar. I enlighet
med Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar.*

Övrigt skriftligt material

Bohlin Alf (2007), *Offentlighetsprincipen, sjunde upplagan.*

Carlén Björn, Rapport till expertgruppen för miljöstudier 2007:4 Sveriges
klimatpolitik – värdet av utsläppshandel och valet av målformulering.

EEA Report No. 9/2009 Greenhouse gas emission trends and projections in
Europe 2009 –Tracking progress towards Kyoto targets.

Elsevier, Energy policy, Vol 26, No 12, 1998, A Triptych sectoral approach to
burden differentiation; GHG emissions in the European bubble.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket, *Konsekvensanalys av klimatmål,
delrapport 4 i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till
kontrollstation 2008.*

Energimyndigheten ER 2008:28, *Utvecklingen på utsläppsmarknaden 2008.*

Energimyndighetens årsredovisning ER 2009:01, Årsredovisningen 2008.

Europeiska kommissionen (2001), Kommissionens förslag till Europaparla-
mentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för
växthusgas inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG,
Brüssel den 23.10.2001, KOM(2001) 581 slutlig.

Europeiska kommissionen (2003), Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktivet om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i enlighet med Kyotoprotokollets projektmekanismer, KOM(2003) 403 slutlig.

Green Stream 24 april 2009, Carry-over, Implementation Alternatives and Possible Implications for Sweden, MN-090424-P6400-003.

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier 2004:3 Den svenska klimatpolitikens kostnader och betydelse, Bohm Peter.

Miljödepartementet, Internationellt klimatsamarbete – Sverige möter Klimatutmaningen, informationsmaterial M2008:24.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten 2004, Kontrollstation 2004.

Naturvårdsverkets underlag för Sveriges femte nationalrapport om klimatförändringar, Dnr. 501-5470-08 Kp, 2009.

Naturvårdsverket och Energimyndigheten 2004, Den svenska klimatstrategins utveckling – En sammanställning av underlag till kontrollstation 2008.

Point carbon for CAN Europe 26 oktober 2009, Assigned Amount Unit: Seller/buyer analysis and impact on post-2012 climate regime.

Riksrevisionens årliga rapport 2009.

Statistiska centralbyrån (2004), *Så bor vi i Sverige, Bostäder, boendemiljö och transporter 1975–2002, Levnadsförhållanden rapport 107.*

Statskontoret, 2000:20A, Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet.

SOU 2008:24 *Svensk klimatpolitik.*

SOU 2008:125 *En reformerad grundlag Del 1 och 2.*

Spector Erik, handledare Bergman Mats, D-uppsats 2008-06-05, Nationalekonomiska institutionen Uppsala universitet Dubbla miljömål, dubbelt så bra?

E-post

- E-post från Naturvårdsverket 2009-10-02.
- E-post från Naturvårdsverket 2009-10-05.
- E-post från Energimyndigheten 2009-10-16.
- E-post från Miljödepartementet 2009-10-21.
- E-post från Energimyndigheten 2009-10-22.
- E-post från Miljödepartementet 2009-11-04.
- E-post från Energimyndigheten 2009-11-04.
- E-post från Naturvårdsverket 2009-11-04.
- E-post från Finansdepartementet 2009-11-05.
- E-post från Miljödepartementet 2009-11-12.
- E-post från Energimyndigheten 2009-11-12.

Internet

- Energimyndighetens hemsida 2009-08-20.
- Naturvårdsverkets hemsida 2009-10-06.
- Naturvårdsverkets hemsida 2009-11-02.
- Naturvårdsverkets hemsida 2009-11-03.
- Sikas hemsida 2009-10-22.

Intervjuer med mera

- Intervju Miljödepartementet 2009-09-30.
- Intervju Naturvårdsverket 2009-10-01.
- Intervju Naturvårdsverket 2009-10-06.
- Intervju Energimyndigheten 2009-10-08.
- Telefonintervju Energimyndigheten 2009-10-12.
- Intervju Finansdepartementet 2009-10-16.
- Intervju Miljödepartementet 2009-10-20.

Ordlista

Ordlistan utgår ifrån ord- och begreppslistan som finns i Energimyndighetens rapport ER 2008:28 *Utvecklingen på utsläppsmarknaden 2008*. Vissa tillägg, ändringar och borttagningar har gjorts.

AAU: (Assigned Amount Unit), tilldelad utsläppsenhet, är de internationella utsläppsrätter som tilldelades varje enskild part till Kyotoprotokollet när första åtagandeperioden började år 2008. Varje enhet representerar ett ton koldioxidekvivalenter, och den totala tilldelningen av AAU utgör högsta tillåtna utsläpp för perioden. Antalet AAU som ska tilldelas beräknas av den enskilda parten själv men fastställs av klimatkonventionssekretariatets granskare.

CDM: Clean Development Mechanism, mekanism för ren utveckling. Utsläppsminskningar genom investeringar i enskilda projekt i länder som inte har åtaganden om Kyotoprotokollet.

CER: Certified Emission Reduction, certifierade utsläppsminskningar från projekt inom ramen för mekanismen för ren utveckling (CDM). CER utfärdas av CDM-styrelsen i CDM-registret och kan därefter överföras till annat konto. CER kan utfärdas för reduktioner från och med år 2000. 1 CER motsvarar en reduktion av 1 ton koldioxidekvivalent.

CO₂e: Koldioxidekvivalent. Mängd av en växthusgas uttryckt som den mängd koldioxid som ger samma klimatpåverkan; 1 ton metan motsvarar till exempel 21 ton koldioxid (1 ton metan = 21 CO₂e).

ERU: Emission Reduction Unit, utsläppsminskningseenhet från projekt inom ramen för gemensamt genomförande (JI). ERU är egentligen en AAU som har omvandlats till ERU i en parts register efter det att utsläppsreduktionen har verifierats. ERU kan utfärdas från och med 2008, då parterna har fastställt sina tilldelade mängder och således kan omvandla AAU till ERU. 1 ERU motsvarar en reduktion av 1 ton koldioxidekvivalent.

EUA: Utsläppsrätt som tilldelas verksamhetsutövare inom EU ETS. Utfärdades under perioden 2005–2007 direkt i en medlemsstats register. Under perioden 2008–2012 omvandlas i stället en andel AAU (assigned amount units) motsvarande den handlande sektorns tilldelning, till EUA.

EU ETS: EU Emission Trading Scheme, EU:s system för handel med utsläppsrätter. Handeln inleddes i januari 2005 och omfattar cirka 12 000 anläggningar inom industri- och energiproduktion. Under handelsperioden 2008–2012 löper handeln parallellt med Kyotoprotokollets första åtagandeperiod och EU ETS öppnas upp mot internationell handel med AAU, CER och ERU.

ITL: (International Transaction Log), FN:s klimatsekretariats centrala register för bokföring av utfärdande, transaktioner, annulleringar, återlösen, och innehav av utsläppsrätter som sker i nationella register tillhörande parter med åtaganden enligt Kyotoprotokollet.

Jl: Joint Implementation, gemensamt genomförande. Utsläppsminskningar genom investeringar i enskilda projekt i länder som har åtaganden om kvantifierade utsläppsreduktioner enligt Kyotoprotokollet.

Kolsänka: Kyotoprotokollet ger möjligheter för länder att tillgodoräkna sig upptag av koldioxid i så kallade sänkor där kol genom fotosyntesen binds i växter.

Kyotoprotokollet: Det internationella avtal som slöts 1997 inom ramen för FN:s klimatkonvention (UNFCCC) och som ligger till grund för ett stort antal industrialiserade länders åtaganden att minska sina utsläpp med i snitt 5 procent till 2008-2012, från 1990 års nivå. Protokollet trädde i kraft 2005 och är bindande för de länder som har ratificerat det. För att åstadkomma utsläppsminskningar tillåts länderna att använda sig av de tre flexibla mekanismerna: handel med utsläppsrätter, gemensamt genomförande (Joint Implementation – JI) och mekanismen för ren utveckling (Clean Development Mechanism – CDM).

Primärmarknaden: Primärmarknaden omfattar de transaktioner där projektägaren säljer ERU eller CER. Ofta upprättar projektägaren och köparen ett köpekontrakt tidigt i implementeringsstadiet av projektet, det vill säga innan den tekniska investeringen är slutförd.

RMU: (Removal Units). Reduktionsenheter från projekt som rör kolsänkor.

Sekundärmarknaden: Säljaren av ERU och CER är någon annan än projektägaren, exempelvis en mäklare eller en bank.

Supplementaritetsprincipen: Den regel i Kyotoprotokollet och Marrakesh-överenskommelsen som föreskriver att handel med utsläppsrätter och de projektbaserade mekanismerna (JI och CDM) endast ska användas som ett supplement till de nationella åtgärderna för att begränsa och minska utsläppen.

SUS: (Svenskt utsläppsrättssystem), det svenska register för handel med utsläppsrätter som upprättats vid Energimyndigheten. Ett sådant register krävs av varje medlemsland enligt EU:s handelsdirektiv, för bokföring av transaktioner av utsläppsrätter inom handelssystemet. *SUS* är också Sveriges nationella register under Kyotoprotokollet där det nationella åtagandet följs upp.

Bilaga 1 – Redovisning av utsläppsrätter

Generell information och god redovisningssed inom staten

Energimyndigheten är den myndighet som ansvarar för hantering av utsläppsrätter. Myndigheten har i sin årsredovisning lämnat information om dessa i resultatredovisningen och inte i anslutning till de finansiella delarna. I Årsredovisning för staten 2008 har denna information eller upplysning inte framkommit.

Alla myndigheter lämnar en årsredovisning som granskas av Riksrevisionen. Regeringen lämnar en årsredovisning för staten till riksdagen som består av en konsolidering av samtliga myndigheter med vissa justeringar, som att PPM inte ingår och inte heller AP-fonderna och Riksbanken. Även denna granskas av Riksrevisionen.

God redovisningssed inom staten regleras av de förordningar som regeringen har fattat beslut om och de föreskrifter och allmänna råd som Ekonomistyrningsverket ger ut. I de fall som redovisningsfrågor inte regleras i dessa förordningar och föreskrifter framgår det att vägledning ska sökas i redovisningsprinciper som gäller inom den privata sektorn och internationellt. Dessa förordningar och föreskrifter ska tillämpas av samtliga myndigheter, men de gäller inte för Årsredovisning för staten eftersom de inte har beslutats av regeringens uppdragsgivare riksdagen. Normeringen av Årsredovisning för staten består i dagsläget enbart av skrivningen i 38 § lag om statsbudgeten, att denna ska innehålla en balansräkning, resultaträkning, finansieringsanalys och statsbudgetens utfall. Regeringen får därutöver lämna övrig information. Den årliga revisionens mandat avser enbart de finansiella dokument som anges i 38 § och inte den övriga information som regeringen lämnar i Årsredovisning för staten.

Regeringen har vid upprättandet av Årsredovisning för staten till stor del utgått från förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Det finns mindre avvikelser, men det beror framför allt på de koncerninterna justeringar som måste göras.

Regeringformens 9 kap. anger:

8 § Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition. Vad nu sagts gäller dock icke tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning.

Lag om statsbudgeten anger:

44 § Regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och de övriga tillgångar som enligt 9 kap. 8 § regeringsformen står till regeringens disposition. Redovisningsskyldigheten omfattar även den verksamhet som bedrivs av staten samt statens skulder och övriga ekonomiska förpliktelser.

Bör utsläppsrätter redovisas av Energimyndigheten och i Årsredovisning för staten?

Utsläppsrätterna tilldelas nationen Sverige och förvaltas av regeringen. Regeringen har gett Energimyndigheten i uppdrag att administrera utsläppsrätterna.

Därmed uppfyller utsläppsrätterna de krav som ställs enligt 44 § i lagen om statsbudgeten. Det är en form av verksamhet som regeringen förfogar över och bedriver och den bör således ingå i redovisningen. Detta innebär inte att det per automatik ska avse finansiell redovisning och att den ska in i balansräkningen i Årsredovisning för staten. Det kan även avse att den redovisas som övrig information, det vill säga som en upplysning eller motsvarande.

Regeringen har ett innehav av utsläppsrätter som har ett visst värde om de säljs men regeringen kan besluta att annullera dessa utsläppsrätter. En annullering innebär att de blir utan ett ekonomiskt värde och att de inte kan säljas för att inbringa intäkter till staten.

Om regeringen fattar ett sådant beslut är frågan om redovisning i anslutning till de finansiella delarna inte aktuell.

I det fall regeringen inte fattar ett beslut om annullering kan det komma att ha påverkan på de finansiella delarna om regeringen någon gång under den aktuella perioden väljer att sälja dem.

Den fortsatta diskussionen utgår från att regeringen inte fattar beslut om att annullera utsläppsrätterna.

Hur bör utsläppsrätterna redovisas?

Tre alternativ diskuteras: tillgång i balansräkningen, eventualtillgång eller upplysning.

Innehavet är inte förknippat med kostnader utan avser ett innehav som kan inbringa framtida intäkter. Det leder till slutsatsen att utsläppsrätterna är en form av tillgång.

Men för att något ska tas upp som tillgång i balansräkningen ska ett antal kriterier vara uppfyllda. De anges i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) som framgår nedan. Det är framför allt myndigheterna som måste följa FÅB och inte regeringen.

Tillgångar ska redovisas i balansräkningen, men det förekommer även så kallade eventualtillgångar som inte ska redovisas som tillgång i balansräkningen men som redovisas i anslutning till denna.

Definition av tillgång

En tillgång är en resurs som kontrolleras av en myndighet till följd av inträffade händelser och som förväntas ge myndigheten ekonomiska fördelar eller servicepotential i framtiden. En tillgång ska redovisas i balansräkningen när det är sannolikt att de framtida ekonomiska fördelar eller den servicepotential som är förknippade med innehavet kommer att tillföras myndigheten och när deras värde enligt 3 eller 8 § kan beräknas på ett tillförlitligt sätt.

Anläggningstillgångar

Det är inte tillgångens natur i sig utan avsikten med innehavet som är avgörande för tillgångens klassificering. Ett exempel är att lager som innehas i beredskapssyfte ska klassificeras som anläggningstillgång, även om lagret omsätts löpande. Som anläggningstillgång betraktas huvudsakligen

- aktier, andelar, obligationer och andra värdepapper som innehas stadigvarande,
- fordringar grundade på långfristig utlåning och långfristiga kundfordringar, varvid som långfristiga räknas fordringar med en löptid ursprungligen överstigande ett år,
- beredskapstillgångar, det vill säga tillgångar som har anskaffats för att klara landets försörjning i ett krisläge eller för att genomföra uppgifter i krig,
- förråds- och lagertillgångar som ingår i anläggningar under uppförande eller som är avskilda för sådant ändamål, men om sådana tillgångar ingår i anläggningsarbeten för utomstående ska de dock tas upp som omsättningstillgång,
- tekniska anläggningar, maskiner, transportmedel och inventarier med en beräknad ekonomisk livslängd som uppgår till lägst tre år,
- förbättringsutgifter på annans fastighet, och
- mark, markanläggningar, byggnader och fast egendom i övrigt.

Anskaffningsvärde för anläggningstillgångar

3 § Anläggningstillgångar skall tas upp till belopp motsvarande utgifterna för tillgångens förvärv eller tillverkning (anskaffningsvärdet), om inte annat följer av andra och tredje styckena, 4–7 §§ eller 11 §.

En anläggningstillgång som tas emot utan vederlag, eller till ett vederlag som väsentligt understiger tillgångens marknadsvärde, skall vid förvärvstidpunkten tas upp till marknadsvärdet.

Värdering av omsättningstillgångar

8 § Omsättningstillgångar skall, om inte annat följer av 9 § eller 11 §, tas upp till det lägsta av anskaffningsvärdet och det verkliga värdet på balansdagen.

Med anskaffningsvärde förstås, om inte annat följer av 10 §, utgifterna för tillgångens förvärv eller tillverkning.

En omsättningstillgång som tas emot utan vederlag, eller till ett vederlag som väsentligt understiger tillgångens verkliga värde, skall vid förvärvstidpunkten tas upp till detta verkliga värde.

Bedömning om utsläppsrätter kan klassificeras som tillgång i balansräkningen

Kriterierna för att utsläppsrätterna ska redovisas som tillgång i balansräkningen är enligt Riksrevisionens bedömning inte uppfyllda, förutsatt att regeringen inte fattar ett aktivt beslut om att de ska säljas under den kommande perioden och även anger datum för försäljning. Då kan utsläppsrätterna förväntas ge regeringen ekonomiska fördelar i framtiden, och då blir det sannolikt att de framtida ekonomiska fördelarna kommer att tillföras regeringen, förutsatt att värdet kan beräknas på ett tillförlitligt sätt och att det finns ett fullt fungerande marknad. Osäkerheten kring hur regeringen ska hantera utsläppsrätterna medför att kriterier inte uppfylls.

Det bör även tilläggas att utsläppsrätterna inte har ett värde i sig när de tilldelas till nationen Sverige, men förutsatt att marknaden fungerar och är etablerad så har varje utsläppsrätt ett värde på cirka 100 kronor.¹⁷⁶ Anskaffningsvärdet är således 0 kronor vilket också bidrar till att förstärka bedömningen att utsläppsrätter inte ska redovisas i balansräkningen.

Eventualtillgångar

Eventualtillgångar uppstår vanligen genom oplanerade eller andra oväntade händelser som ger upphov till möjligheten av ett inflöde av resurser till staten. Att de inte redovisas i balansräkningen beror på att det skulle

¹⁷⁶ För resonemang om priset på utsläppsrätter, se avsnitt 2.5.

medföra att en intäkt som är osäker redovisas. När inflödet blir så gott som säkert är det inte längre fråga om en eventualtillgång. Den redovisas då i balansräkningen. Upplysning om en eventualtillgång lämnas när ett inflöde av resurser är troligt.

Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag tar inte upp eventualtillgångar. Det innebär att om det skulle bli aktuellt så ska vägledning sökas inom redovisningsprinciperna på den privata sidan. Redovisningsrådets rekommendation (RR) 16 tar upp hur eventualtillgångar ska redovisas.

Bedömning om utsläppsrätterna bör klassificeras som en eventualtillgång

Riksrevisionens bedömning är att utsläppsrätterna i nuläget inte kan klassificeras som en eventualtillgång då det fortfarande råder en stor osäkerhet kring ett eventuellt inflöde av medel. Det är dessutom mycket svårt att beräkna värdet av dessa tillgångar eftersom de har tilldelats gratis. Kraven och metoden för beräkning av värde (nuvärde) för en eventualtillgång anges i RR 16.

Upplysning

En upplysning innebär att regeringen lämnar information i anslutning till de finansiella dokumenten om att de innehar utsläppsrätter. I syfte att genom Årsredovisning för staten öka transparensen till riksdagen avseende regeringens verksamhet bör det även framgå av informationen vilket marknadsvärde de har.

Bilaga 2 – Närmare beskrivning av riktlinjerna för redovisning i Kyotoprotokollet

Hanteringen av utsläppsrätter kan beskrivas på följande sätt:

Parterna ska upprätta nationella register för hanteringen av utsläppsrätter. De ska innehålla bestämda komponenter. Icke-konfidentiell information ska göras tillgänglig på en webbplats och ange ett stort antal uppgifter om de olika av parten utfärdade utsläppsrätterna och om deras innehavare. Det finns dock inget krav på ytterligare redovisning, till exempel i partens statsbudget.

Särskilda regler tillkommer för de olika typerna av utsläppsrätter. Varje part ska vid inledningen av perioden utfärda så många utsläppsrätter som motsvarar dess bestämda tilldelning enligt protokollet. Dessa utsläppsrätter benämns AAU.¹⁷⁷

Riktlinjerna för den information som parterna ska redovisa i nationella register och på webbplatsen för varje år,¹⁷⁸ anges nedan:

44. Each national registry shall make non-confidential information publicly available and provide a publicly accessible user interface through the Internet that allows interested persons to query and view it.
45. The information referred to in paragraph 44 above shall include up-to-date information for each account number in that registry on the following:
 - (a) Account name: the holder of the account
 - (b) Account type: the type of account (holding, cancellation or retirement)
 - (c) Commitment period: the commitment period with which a cancellation or retirement account is associated
 - (d) Representative identifier: the representative of the account holder, using the Party identifier (the two-letter country code defined by ISO 3166) and a number unique to that representative within the Party's registry

¹⁷⁷ United Nations, Framework Convention on Climate Change, *Decisions adopted by the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol*, 30 March 2006, FCCC/KP/CMP/Add.2, annex to Decision 13/CMP.1, Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol, punkt 23.

¹⁷⁸ Punkt 44–48 i Decision 13/CMP.1.

- (e) Representative name and contact information: the full name, mailing address, telephone number, facsimile number and e-mail address of the representative of the account holder.
46. The information referred to in paragraph 44 above shall include the following Article 6 project information, for each project identifier against which the Party has issued ERUs:
- (a) Project name: a unique name for the project
 - (b) Project location: the Party and town or region in which the project is located
 - (c) Years of ERU issuance: the years in which ERUs have been issued as a result of the Article 6 project
 - (d) Reports: downloadable electronic versions of all publicly available documentation relating to the project, including proposals, monitoring, verification and issuance of ERUs, where relevant, subject to the confidentiality provisions in decision 9/CMP.1.
47. The information referred to in paragraph 44 above shall include the following holding and transaction information relevant to the national registry, by serial number, for each calendar year (defined according to Greenwich Mean Time):
- (a) The total quantity of ERUs, CERs, AAUs and RMUs in each account at the beginning of the year:
 - (b) The total quantity of AAUs issued on the basis of the assigned amount pursuant to Article 3, paragraphs 7 and 8
 - (c) The total quantity of ERUs issued on the basis of Article 6 projects
 - (d) The total quantity of ERUs, CERs, AAUs and RMUs acquired from other registries and the identity of the transferring accounts and registries
 - (e) The total quantity of RMUs issued on the basis of each activity under Article 3, paragraphs 3 and 4
 - (f) The total quantity of ERUs, CERs, AAUs and RMUs transferred to other registries and the identity of the acquiring accounts and registries
 - (g) The total quantity of ERUs, CERs, AAUs and RMUs cancelled on the basis of activities under Article 3, paragraphs 3 and 4
 - (h) The total quantity of ERUs, CERs, AAUs and RMUs cancelled following determination by the Compliance Committee that the Party is not in compliance with its commitment under Article 3, paragraph 1
 - (i) The total quantity of other ERUs, CERs, AAUs and RMUs cancelled
 - (j) The total quantity of ERUs, CERs, AAUs and RMUs retired
 - (k) The total quantity of ERUs, CERs, and AAUs carried over from the previous commitment period
 - (l) Current holdings of ERUs, CERs, AAUs and RMUs in each account.

48. The information referred to in paragraph 44 above shall include a list of legal entities authorized by the Party to hold ERUs, CERs, AAUs and/or RMUs under its responsibility.
- Aktiviteter enligt mekanismen Joint Implementation utmynnar i utsläppsrätter ERU, genom konvertering från utsläppsrätter AAU och RMU. Det beskrivs inte närmare hur aktiviteter enligt Clean Development Mechanism utmynnar i utsläppsrätter CER.
 - Om en part förvärvar utsläppsrätter eller delar av en annan parts tilldelade mängd, ska dessa läggas till den förvärvande partens tilldelade mängd av utsläppsminskningar.
 - Om en part överlåter utsläppsrätter eller del av dess tilldelade mängd till en annan part, ska dessa dras ifrån den överlåtande partens tilldelade mängd av utsläppsminskningar.
 - Utsläppsminskningar enligt CDM i protokollet som en part har förvärvat från en annan part, ska läggas till den förvärvande partens tilldelade mängd.¹⁷⁹

Bedömningen av efterlevnaden av protokollet

- Varje part ska uppvisa efterlevnad mot protokollet genom att återlösa ("retire") utsläppsrätter. Bedömningen av partens efterlevnad sker vid utgången av åtagandeperioden, efter att en kompletterande tidsfrist för att fullgöra åtaganden löpt ut. En part ska före utgången av en kompletterande period för fullgörande av åtaganden återlösa utsläppsrätter till ett särskilt utrangeringskonto i det nationella registret. Antalet utsläppsrätter (AAU:s, ERU:s, CER:s och RMU:s) jämförs sedan med det antal utsläppsrätter som parten har utrangerat/dragit tillbaka. Parten ska också vid utgången av den kompletterande perioden redovisa det totala antalet utsläppsrätter, den totala mängden utsläppsrätter på dess utrangeringskonto, den totala mängd utsläppsrätter som parten *begär* ska rullas in i den följande åtagandeperioden.
- Vid utgången av den kompletterande tidsfristen för att fullgöra åtaganden ska en beräkning göras av tillkommande och avgående utsläppsrätter till partens ursprungliga åtagande.
- Om den särskilda kommittén för bedömning av efterlevnaden kommer fram till att en part inte har fullgjort sitt åtagande om utsläppsminskningar, ska den parten föra över ett på särskilt sätt beräknat antal utsläppsrätter till ett annulleringskonto i det nationella registret.

¹⁷⁹ Den närmare beräkningsmetodiken med tillkommande och avgående poster i förhållande till partens initiala tilldelade mängd utsläpp, regleras i punkt 11–12 i Decision 13/CMP.1., Modalities for the accounting of assigned amounts under Article 7, paragraph 4, of the Kyoto Protocol.

Närmare beskrivning av överföring, förvärvande, annullering och inrullande av ej utnyttjade utsläppsrätter

- Utsläppsrätter som motsvarar nettoförändringar i utsläpp av antropogena växthusgaser från källor och upptag i så kallade kolsänkor ska annulleras genom att de överförs till ett annulleringskonto i partens nationella register.
- Varje part får också (frivilligt) annullera utsläppsrätter (av samtliga fyra slag) så att de inte kan användas för fullgörande av partens åtaganden. Det sker genom att utsläppsrätter förs över till ett särskilt annulleringskonto i det nationella registret. Det finns inte något krav på att denna typ av annullering måste ske vid en speciell tidpunkt. Den borde därför kunna ske löpande under åtagandeperioden.
- Om utsläppen för en part under en åtagandeperiod understiger dess tilldelade mängd av utsläpp, ska skillnaden på denna parts begäran läggas till partens tilldelade mängd under följande åtagandeperioder. Här finns således en rätt – men inte en skyldighet – att ”rulla in” utsläppsminskningar utöver åtagandet till följande perioder. Förutsättningen är att antalet utsläppsrätter som parten har uttrangerat/dragit tillbaka för att uppfylla sina åtaganden ska motsvara minst dess utsläpp. I så fall har parten rätt att rulla in alla AAU-utsläppsrätter som inte har utnyttjats eller annullerats. I fråga om såväl utsläppsrätterna ERU som CER (vilka härrör från Joint Implementation- respektive CDM-projekt) gäller att utsläppsrätter upp till maximalt 2,5 procent av den initiala tilldelade mängden av utsläpp får sparas. Utsläppsrätter RMU får inte rullas in i nästa period.¹⁸⁰ Utsläppsrätter som inte rullas in på detta sätt ska annulleras.

¹⁸⁰ Ibid. punkt 15 och 16.

Bilaga 3 – Uppgifter om innehav och transaktioner som ska redovisas på den offentliga delen av registrets webbplats

Rapporteringstidpunkter enligt punkterna 5 och 7, bilaga XVI samt artikel 9.1 kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004.

Ett års fördröjning (X+1)	Fem års fördröjning (X+5)
b) Det sammanlagda antal tilldelade utsläppsenheter (AAU) som utfärdades år X på grundval av artikel 7 i beslut nr 280/2004/EG skall anges från den 15 januari och framåt år X+1.	a) För varje konto (persondepåkonto, verksamhetsutövardepåkonto, partsdepåkonto, annulleringskonto, ersättningskonto och återlösenkonto) skall det sammanlagda antal utsläppsminskningenheter (ERU), certifierade utsläppsminskningar (CER), tilldelade utsläppsenheter (AAU) och sänkkrediter (RMU) som finns på kontot den 1 januari år X anges från den 15 januari och framåt år X+5.
c) Det sammanlagda antal utsläppsminskningenheter (ERU) som utfärdades år X på grundval av projektaktiviteter genomförda i enlighet med artikel 6 i Kyotoprotokollet skall anges från den 15 januari och framåt år X+1.	d) Det sammanlagda antal utsläppsminskningenheter (ERU), certifierade utsläppsminskningar (CER), tilldelade utsläppsenheter (AAU) och sänkkrediter (RMU) som förvärvades från andra register år X skall anges, tillsammans med uppgift om överförande konton och register, från den 15 januari och framåt år X+5.
e) Det sammanlagda antal sänkkrediter (RMU) som utfärdades år X på grundval av var och en av de projektaktiviteter som genomfördes i enlighet med artikel 3.3 och 3.4 i Kyotoprotokollet skall anges från den 15 januari och framåt år X+1.	f) Det sammanlagda antal utsläppsminskningenheter (ERU), certifierade utsläppsminskningar (CER), tilldelade utsläppsenheter (AAU) och sänkkrediter (RMU) som överfördes till andra register år X skall anges, tillsammans med uppgift om förvärvande konton och register, från den 15 januari och framåt år X+5.
g) Det sammanlagda antal utsläppsminskningenheter (ERU), certifierade utsläppsminskningar (CER), tilldelade utsläppsenheter (AAU) och sänkkrediter (RMU) som annullerades år X på grundval av projektaktiviteter genomförda i enlighet med artikel 3.3 och 3.4 i Kyotoprotokollet skall anges från den 15 januari och framåt år X+1.	m) Innehaven på varje konto (persondepåkonto, verksamhetsutövardepåkonto, partsdepåkonto, annulleringskonto och återlösenkonto) den 31 december år X skall anges från den 15 januari och framåt år X+5.

h) Det sammanlagda antal utsläppsminskningenheter (ERU), certifierade utsläppsminskningar (CER), tilldelade utsläppsenheter (AAU) och sänkkrediter (RMU) som annullerades år X, med anledning av att den kommitté som inrättats i enlighet med Kyotoprotokollet för att bevaka att åtagandena enligt protokollet fullgörs konstaterar att medlemsstaten inte har fullgjort sitt åtagande i enlighet med artikel 3.1 i Kyotoprotokollet, skall anges från den 15 januari och framåt år X+1.

i) Det sammanlagda antal utsläppsminskningenheter (ERU), certifierade utsläppsminskningar (CER), tilldelade utsläppsenheter (AAU), sänkkrediter (RMU) och utsläppsrätter som annullerades år X skall anges, med en hänvisning till den artikel i denna förordning enligt vilken de annullerades, från den 15 januari och framåt år X+1.

j) Det sammanlagda antal utsläppsminskningenheter (ERU), certifierade utsläppsminskningar (CER), tilldelade utsläppsenheter (AAU), sänkkrediter (RMU) och utsläppsrätter som annullerades år X skall anges från den 15 januari och framåt år X+1.

k) Det sammanlagda antal utsläppsminskningenheter (ERU), certifierade utsläppsminskningar (CER) och tilldelade utsläppsenheter (AAU) som år X flyttades över från föregående åtagandeperiod skall anges från den 15 januari och framåt år X+1.

l) Det sammanlagda antal utsläppsrätter från föregående åtagandeperiod som annullerades och ersattes år X ska anges från den 15 maj och framåt år X.

Bilaga 4 – EG-rätten och Kyotoprotokollet

Interaktionen mellan Kyotoprotokollet och EG:s system för handel med utsläppsrätter

EG:s system för handel med utsläppsrätter infördes genom ett direktiv år 2003¹⁸¹ och själva handeln påbörjades år 2005.¹⁸² Direktivets tillämpningsområde omfattar samma växthusgaser som Kyotoprotokollet.¹⁸³ Till en början omfattar handelssystemet dock endast koldioxidutsläpp från vissa särskilt angivna verksamheter.¹⁸⁴ Ett skäl till detta är enligt kommissionen att år 1999 stod koldioxid för över 80 procent av EG:s utsläpp av växthusgaser. Ett annat skäl är att det går att övervaka koldioxidutsläpp på ett sätt som ger data av hög kvalitet och enhetlighet.¹⁸⁵

När varje medlemsstat inför starten av utsläppshandelssystemet fastställde mängden utsläppsrätter som medlemsstaten tänkte tilldela, skulle den ta hänsyn till såväl bestämmelserna i direktivet som sina allmänna åtaganden inom ramen för EG:s beslut om bördefördelning gentemot Kyotoprotokollet.¹⁸⁶

I teorin ska interaktionen mellan EG:s system för handel med utsläppsrätter och Kyotoprotokollet fungera på följande sätt. Beskrivningen utgår från anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet:¹⁸⁷

- Om anläggningar köper och säljer utsläppsrätter sinsemellan i en och samma medlemsstat ändrar detta inte antalet ton koldioxid som den berörda medlemsstaten har rätt att släppa ut inom ramen för EG:s beslut om bördefördelning gentemot Kyotoprotokollet.

¹⁸¹ 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.

¹⁸² Kommissionens memo/03/154 Kyotoprotokollet, Bryssel 23 juli 2003, s. 4. De aktuella växthusgaserna är koldioxid, metan, dikväveoxid, fluorkolväten, perfluorkolväten och svavelhexafluorid.

¹⁸³ Artikel 3 och 30 samt bilaga II till Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

¹⁸⁴ Artikel 2 samt bilaga I och II till Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

¹⁸⁵ Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgas inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, s. 9. Bryssel den 21.10.2001, KOM(2001) 582 slutlig.

¹⁸⁶ Jämför Europeiska gemenskapens förklaring i enlighet med artikel 24.3 i Kyotoprotokollet, se bilaga III till Rådets beslut 2002/358/EG, tredje stycket.

¹⁸⁷ Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgas inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, Bryssel den 23.10.2001, KOM(2001) 581 slutlig, s. 4 f.

- Försäljning av en utsläppsrätt till en anläggning i ett annat land innebär att den ursprungliga medlemsstaten förlorar rätten att släppa ut ett ton koldioxidkvivalenter enligt beslutet om bördefördelning gentemot Kyotoprotokollet. Köp av en utsläppsrätt från en anläggning i en annan medlemsstat innebär däremot att den medlemsstat i vilken den köpande anläggningen ligger får rätt att släppa ut ett extra ton koldioxidkvivalenter.
- I båda fallen krävs därför justeringar i de nationella registren av det antal ton koldioxidutsläpp som varje medlemsstat har rätt till enligt beslutet om bördefördelning gentemot Kyotoprotokollet.
- Sammanlagt kommer EG enligt kommissionen att släppa ut lika många ton som förutses enligt Kyotoprotokollet. Däremot kommer de enskilda medlemsstaternas åtaganden att justeras så att de motsvarar de transaktioner som deras anläggningar gör.
- Enligt kommissionen bör systemet inte medföra några problem med medlemsstater som inte uppfyller kraven så länge som de enskilda anläggningarna har tillräckligt många utsläppsrätter för att täcka de faktiska utsläppen. Om en anläggning säljer utsläppsrätter måste den också minska sina utsläpp med samma mängd. Kommissionens slutsats är att det krävs stränga nationella bestämmelser för deltagande anläggningar (i utsläppshandelssystemet) som inte följer kraven.
- Det särskilda övervakningssystemet med sammanlänkade nationella system är därför viktigt för att hantera utsläppsrätter och hålla reda på transaktioner. Det är också viktigt för att justera medlemsstaternas åtaganden enligt överenskommelsen om bördefördelning.¹⁸⁸

Genom ett direktiv år 2004 infördes Kyotoprotokollets så kallade projektbaserade flexibla mekanismer, Joint Implementation (JI) och Clean Development Mechanism (CDM) i EG:s system för handel med utsläppsrätter.¹⁸⁹

Kopplingen mellan Kyotoprotokollet och EG:s övervakningssystem för utsläpp av växthusgaser

EG införde 1993 en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser.¹⁹⁰ Den ersattes 2004 av en ny mekanism för övervakning

¹⁸⁸ Se mer om övervakningsmekanismen nedan.

¹⁸⁹ Artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer.

¹⁹⁰ Rådets beslut 93/389/EEG av den 24 juni 1993 om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen.

av växthusgaser inom EG och för genomförande av Kyotoprotokollet. Övervakningsmekanismen inrättades för att kunna fullgöra följande syften:¹⁹¹

- Övervakning av alla så kallade antropogena utsläpp från källor och reduktion av utsläppen genom upptag i kolsänkor av växthusgaser i medlemsstaterna.
- Utvärdering av framstegen mot att kunna uppfylla åtagandena i fråga om de utsläppen och upptagen i kolsänkor.
- Genomförande av FN:s ramkonvention om klimatförändringar och av Kyotoprotokollet. Det gällde särskilt i fråga om nationella program, inventering av växthusgaser, nationella system och register i EG och dess medlemsstater samt relevanta förfaranden enligt Kyotoprotokollet.
- Tillsyn av att de uppgifter som EG och dess medlemsstater lämnar till sekretariatet för FN:s ramkonvention inkommer i tid och är uttömmande, tillförlitliga, konsekventa och jämförbara samt präglas av öppenhet.

I skälen för beslutet om en övervakningsmekanism framhåller Europaparlamentet och rådet att EG och medlemsstaterna är parter i ramkonventionen och Kyotoprotokollet. De framhåller också att EG och medlemsstaterna var och en ansvarar för att rapportera, fastställa och redovisa sina tilldelade mängder och för att fastställa och behålla sin rätt i Kyotoprotokollets mekanismer.¹⁹²

Kommissionen hänvisade till Kyotoprotokollets riktlinjer för de nationella registren i sitt förslag till beslutet om en övervakningsmekanism inom EG. Kommissionen angav att som parter till protokollet skulle EG och medlemsstaterna därför upprätta sådana nationella register. Den framhöll att ett viktigt syfte med ändringen av EG:s tidigare system var att se till att övervakningsmekanismen utformas med hänsyn till de rapporteringskrav och riktlinjer för genomförandet av FN:s ramkonvention och Kyotoprotokollet som parterna enades och fattade rättsliga beslut om vid partskonferensen i Marrakech. Kommissionen framhöll att det var lämpligt att låta ett antal viktigare föreskrifter ingå i EG:s beslut. Vidare betonade kommissionen att det var viktigt att begränsa den rapportering som åligger medlemsstaterna och att det därför endast var data som är av intresse på gemenskapsnivå som måste tillhandahållas enligt övervakningsmekanismen.¹⁹³ Riksrevisionen bedömer att kommissionen har uppfattat Kyotoprotokollets riktlinjer i dessa frågor som bindande.

¹⁹¹ Artikel 1 Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG av den 11 februari 2004 om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet.

¹⁹² Preambel 14 till Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG.

¹⁹³ Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en övervakningsmekanism för utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och genomförande av Kyotoprotokollet. Bryssel den 5.2.2003. KOM (2003) 52 slutlig, 2003/0029 (COD), s. 1 och 8.

Övervakningsmekanismen omfattar medlemsstaternas hela åtagande om utsläppsminskningar enligt Kyotoprotokollet och EG:s beslut om godkännande av detta.¹⁹⁴

Medlemsstaternas rapportering till kommissionen

Övervakningsmekanismen avser bland annat medlemsstaternas årliga rapportering till kommissionen. Den ska fastställas och rapporteras senast den 15 januari varje år. Senast den 15 mars varje år ska medlemsstaterna överlämna sin fullständiga nationella inventeringsrapport till kommissionen.¹⁹⁵ Förutom ett antal olika rapporteringskrav om utsläppsnivåer under skilda år¹⁹⁶ ska medlemsstaterna fastställa och rapportera ett antal uppgifter från det nationella registret om utsläppsrätter. De uppgifterna ska avse utfärdande, förvärv, innehav, överföring, annullering, återlösen och överflyttning av samtliga fyra slag av utsläppsrätter enligt Kyotoprotokollet. Uppgifterna ska avse det föregående året.¹⁹⁷ För att kunna fullgöra återrapporteringen är det nödvändigt att medlemsstaterna har upprättat sådana detaljerade uppgifter om innehavet av de olika utsläppsrätterna enligt Kyotoprotokollet.

Kraven på de nationella registren

De krav som beslutet om övervakningsmekanism ställer på de nationella registren är huvudsakligen följande. EG och medlemsstaterna ska upprätta och underhålla register för att säkerställa en tillförlitlig redovisning av utfärdande, innehav, överföring, annullering, återlösen och överflyttning av samtliga fyra slag av utsläppsrätter.¹⁹⁸ Sambandet med EG:s system för handel med utsläppsrätter framhålls; de nationella registren ska även omfatta de register som upprättas för hanteringen av EG:s handel med utsläppsrätter.

Kommissionen fastställde i en förordning 2004 närmare bestämmelser för ett standardiserat och skyddat registersystem för hanteringen av

¹⁹⁴ Artikel 7.3 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG.

¹⁹⁵ Artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG.

¹⁹⁶ Artikel 3.1 a)-d) i Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG. I punkt a) anges att fastställande och rapportering ska ske beträffande antropogena utsläpp av de växthusgaser som står upptagna i bilaga A till Kyotoprotokollet.

¹⁹⁷ Artikel 3.1 och 3.1 g) i Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG. Senast den 15 januari varje år (år X) ska medlemsstaterna fastställa och rapportera ett antal uppgifter till kommissionen, för bedömning av de faktiska framstegen och för att möjliggöra utarbetandet av gemenskapens årliga rapporter i enlighet med ramkonventionen och Kyotoprotokollet. Ifråga om utsläppsrätter, gäller detta uppgifter från det nationella registret, när detta upprättats, om utfärdande, förvärv, innehav, överföring, annullering, återlösen och överflyttning av utsläppsrätter (AAU), sänkkrediter (RMU), utsläppsreduktionsenheter (ERU) och certifierade utsläppsminskningar (CER) för det föregående året (år X-1).

¹⁹⁸ Artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG. Till begreppet utsläppsrätter hänför vi här utsläppsrätter (AAU), sänkkrediter (RMU), utsläppsreduktionsenheter (ERU) och certifierade utsläppsminskningar (CER).

utsläppsrätter.¹⁹⁹ Förordningen reglerar bland annat innehållet i de nationella registren och hur transaktioner med utsläppsrätter ska registreras och kontoföras. I fråga om innehållet i registren anger förordningen att medlemsstaternas register (från den 1 januari 2005 då handeln med utsläppsrätter inleddes) ska innehålla en tabell över kontrollerade utsläpp, en tabell över överlämnade utsläppsrätter (se föregående stycke) och en tabell över fullgörandestatus. Registren får enligt förordningen innehålla andra tabeller för andra syften.²⁰⁰ Förordningen hindrar därför inte att de nationella registren kan innehålla fler tabeller, för att uppfylla de mer preciserade riktlinjerna enligt Kyotoprotokollet.²⁰¹ De krav som förordningen uppställer på tabellinnehållet i medlemsstaternas register hänför sig främst till uppgifter om de enskilda anläggningarna inom systemet för handel med utsläppsrätter.²⁰²

Redovisning på det nationella registrets webbplats

Enligt Kyotoprotokollets riktlinjer ska varje part redovisa specificerad icke-konfidentiell information om utsläppsrätterna på en webbplats. Detta preciseras ytterligare genom kommissionens så kallade registerförordning från 2004. Webbplatsen ska på ett överskådligt och organiserat sätt tillhandahålla särskilt angiven information om bland annat de olika utsläppsrätterna. I bilaga 3 redovisar vi den information från registret som ska redovisas vid bestämda tidpunkter.²⁰³

Annullering och återlösen av utsläppsrätter

Enligt Kyotoprotokollet och dess riktlinjer ska bedömningen av parternas efterlevnad av bestämmelserna göras i samband med utgången av den första åtagandeperioden (med tillägg för en kompletterande tidsfrist). Då måste också parterna ta ställning till om de vill spara överskjutande utsläppsrätter till följande åtagandeperiod. Bestämmelserna medför inte någon skyldighet att löpande annullera utsläppsrätter.²⁰⁴ Däremot anger EG:s beslut om övervakningsmekanism att medlemsstaterna, efter att de avslutat översynen

¹⁹⁹ Kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004 om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG. Kommissionens förordning (EG) nr 994/2008 av den 8 oktober 2008 om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG, ersätter kommissionens förordning nr 2216/2004 i dess helhet från och med den 1 januari 2012 (se art 91). Vissa artiklar i 2008 års förordning ändrar vissa artiklar i 2004 års förordning redan från oktober 2008. Till dessa hör dock inte artikel 24 i 2004 års förordning (se artikel. 90 i kommissionens förordning nr 994/2008).

²⁰⁰ Artikel 24.1 kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004.

²⁰¹ De mer preciserade riktlinjerna för Kyotoprotokollet i fråga om kraven på nationella register anges i punkterna 17-22, 44-47 i Decision 13/CMP.1 (Annex).

²⁰² Artikel 24.3 och bilaga II kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004.

²⁰³ Artikel 9.1 och bilaga XVI i kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004.

²⁰⁴ Se ovan och artikel 3.13 i Kyotoprotokollet och punkt 33 och 36 i Decision 13/CMP.1. (Annex).

av sina nationella inventeringar enligt Kyotoprotokollet inklusive lösning av eventuella genomförandefrågor, varje år under Kyotoprotokollets första åtagandeperiod utan dröjsmål ska återlösa en tilldelad mängd utsläppsrätter (av samtliga fyra slag) som motsvarar nettoutsläppen under det aktuella året. För det sista året i åtagandeperioden ska återlösningen ske före utgången av den ytterligare tidsfristen för att fullgöra medlemsstaternas åtaganden.²⁰⁵ Kommissionen har förtydligat medlemsstaternas skyldighet att återlösa utsläppsrätter som motsvarar deras årliga utsläpp på följande sätt:

Enligt denna artikel ska medlemsstaterna också återlösa utsläppsrätter som motsvarar deras årliga utsläpp när alla förfaranden för att fastställa nivån på dessa utsläpp genomförts. Detta är en motsvarighet till kraven i EG:s system för handel med utsläppsrätter där företag ska överlämna utsläppsrätter för det föregående årets utsläpp från sina anläggningar när dessa utsläpp slutligen beräknats. Detta tillvägagångssätt som innebär en "god hushållning" kommer att främja efterlevnaden.²⁰⁶

Sammanfattningsvis uppställer Kyotoprotokollet och dess riktlinjer mer detaljerade krav på innehåll i de nationella registren och webbplatserna än vad som följer av EG:s rättsakter. EG-rätten hindrar sådana mer långtgående riktlinjer i fråga om innehåll på den offentliga delen av registrens webbplatser. Samtidigt får registren innehålla tabeller för andra syften än vad som följer av EG-rätten. En rapportering på aggregerad nivå till riksdagen och allmänheten om Sveriges nationella innehav av utsläppsrätter står enligt Riksrevisionens mening inte i strid med kraven på sekretess för att skydda enskilda kontohavares intressen enligt registerförordningen. EG:s beslut från 2004 om en övervakningsmekanism ställer långtgående krav på att medlemsstaterna årligen ska återlösa utsläppsrätter som motsvarar deras årliga utsläpp, efter det att deras nationella inventeringar färdigställts.

²⁰⁵ Artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG.

²⁰⁶ Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en övervakningsmekanism för utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och genomförande av Kyotoprotokollet. Bryssel den 5.2.2003. KOM (2003) 52 slutlig, 2003/0029 (COD), s. 9. Kommissionens hänvisning till regleringen i EG:s system för handel med utsläppsrätter avser artikel 12.3 i 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.

Bilaga 5 – Delmålet 2008–2012: minskning av svenska utsläpp

Delmålet handlar om utsläppen för Sverige och ska uppnås utan kompensation för kolsänkor eller med flexibla mekanismer

År 2002 beslutade riksdagen om ett delmål fram till år 2012 för målet *Begränsad klimatpåverkan*.²⁰⁷ På utskottets förslag röstade riksdagen för det som regeringen förordade om mål för den svenska klimatpolitiken:²⁰⁸

*”regeringens förslag: De svenska utsläppen av växthusgaser skall som ett medelvärde för perioden 2008–2012 vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990. Utsläppen skall räknas som koldioxidekvivalenter och omfatta de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollets och IPCC:s definitioner. /.../*²⁰⁹ Det nationella målet om att minska utsläppen av växthusgaser med minst fyra procent skall uppnås *utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer*. Vid kontrollstationen år 2004 avser regeringen, som komplement, överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.²¹⁰ /.../”²¹¹ (Riksrevisionens kursiveringar).

²⁰⁷ *Sveriges klimatstrategi* (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, rskr. 2001/02:163).

²⁰⁸ *Sveriges klimatstrategi* (prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10, s. 5 ”Utskottets förslag till riksdagsbeslut, punkt 1. Mål för den svenska klimatpolitiken m.m.”, rskr. 2001/02:163).

²⁰⁹ Följande text som rör uppföljningen av delmålet snarare än dess innehåll har ovan klippts ut ur regeringens förslag: ”Målet har utgångspunkt i Sveriges utsläppsprognos i den tredje nationalrapporten till klimatkonventionen. Det svenska klimatarbetet och det nationella målet skall fortlopande följas upp. Om utsläppstrenden visar sig vara mindre gynnsam än man nu förutser, eller att de åtgärder som vidtas inte ger väntad effekt, kan regeringen föreslå ytterligare åtgärder och/eller vid behov föreslå en omprövning av målet. Härvid skall hänsyn tas till konsekvenser för svensk industri och dess konkurrenskraft. Kontrollstationer införs år 2004 och år 2008.”

²¹⁰ Vid kontrollstationen 2004 beslutade riksdagen, i enlighet med regeringens förslag, att delmålet skulle ligga fast (*Nationell klimatpolitik i global samverkan*, prop. 2005/06:172, bet. 2005/06:MJU14, rskr. 2005/06:389).

²¹¹ Följande text som rör det övergripande målet snarare än delmålet har ovan klippts ut ur regeringens förslag: ”Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan innebär att halten, räknat som koldioxidekvivalenter, av de sex växthusgaserna enligt Kyotoprotokollet och IPCC:s definitioner tillsammans skall stabiliseras på en halt lägre än 550 ppm i atmosfären. Sverige skall internationellt verka för att det globala arbetet inriktas mot detta mål. År 2050 bör utsläppen för Sverige sammantaget vara lägre än 4,5 ton koldioxidekvivalenter per år och invånare, för att därefter minska ytterligare. Målets uppfyllande är till avgörande del beroende av internationellt samarbete och insatser i alla länder.”

Innebörden av "de svenska utsläppen" är enligt regeringens proposition "utsläppen för Sverige av de sex växthusgaserna".²¹² Miljö- och jordbruksutskottet uttryckte sig på motsvarande sätt i sitt ställningstagande i samband med behandlingen av propositionen.²¹³ Delmålet ska, till skillnad från Kyotoåtagandet, uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer. I utskottsbetänkandet beskrivs denna specificering som en högre ambition jämfört med Kyotoåtagandet.²¹⁴

"För Sverige" = alla utsläpp som sker som ett resultat av svenska utsläppsrätter

"För Sverige" innebär alla utsläpp som sker å landets vägnar, i betydelsen som ett resultat av svenska utsläppsrätter. Detta innebär att köp av utsläppsrätter dras ifrån de totala utsläppen och försäljning av utsläppsrätter läggs till. Exempelvis kommenterar miljö- och jordbruksutskottet användningen av flexibla mekanismer, i samma betänkande som delmålet för 2012 ursprungligen behandlas i, på följande sätt:

*"Användningen av flexibla mekanismer kan bidra till att ytterligare reducera utsläppen för Sverige, och det är som regeringen påpekar viktigt att Sverige är väl förberett att delta i ett handelssystem. Mekanismerna kompletterar åtgärderna i det egna landet och bidrar till att uppnå kostnadseffektivitet."*²¹⁵ (Riksrevisionens kursivering).

Det nya delmålet till det övergripande målet *Begränsad klimatpåverkan* är formulerat som att "utsläppen för Sverige bör för år 2020 vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990."²¹⁶ Två tredjedelar av utsläppsminskningarna ska enligt statsmakterna ske i Sverige och en tredjedel i form av investeringar i andra EU-länder eller flexibla mekanismer som CDM.

²¹² I propositionen uttrycks detta på följande sätt: "Målet innebär att utsläppen för Sverige av de sex växthusgaserna som ett medelvärde för perioden 2008-2012 skall vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990." (prop. 2001/02:55, s. 35).

²¹³ I betänkandet uttrycks detta på följande sätt: "Målet innebär att utsläppen för Sverige av de sex växthusgaserna som ett medelvärde för perioden 2008-2012 skall vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990." (bet. 2001/02: MJU10).

²¹⁴ *Sveriges klimatstrategi*, (bet. 2001/02: MJU10, s. 17).

²¹⁵ *Sveriges klimatstrategi*, (bet. 2001/02: MJU10, s. 40).

²¹⁶ *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat* (prop. 2008/09:162 s. 31, bet. 2008/09/ MJU28, rskr 2008/09:300).

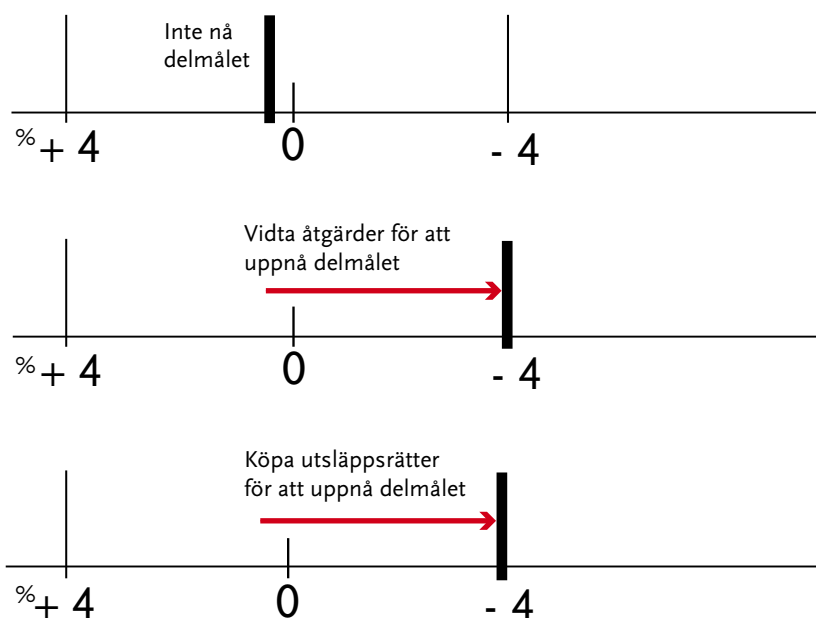
När delmålet för 2012 beslutades visade prognoserna att Sverige skulle klara sitt Kyotoåtagande men inte nå delmålet

År 2002, när riksdagen beslutade om delmålet för 2012, visade befintliga prognoser att utsläppen i Sverige skulle öka svagt med 0,5 procent.²¹⁷

Sverige skulle, om inte ytterligare åtgärder skulle vidtas, klara sitt Kyotoåtagande men inte nå det nationella delmålet.

Det fanns i detta läge tre olika handlingsalternativ (se figur nedan). Antingen kunde Sverige låta bli att nå delmålet, vidta åtgärder för att uppnå delmålet eller köpa utsläppsrätter från andra för att uppnå delmålet. Som framgår ovan angav riksdagen vissa restriktioner för hur delmålet skulle nås, det skulle uppnås utan kompensation för upptag i kolsänkor eller med flexibla mekanismer (exempelvis köp av utsläppsrätter).

Figur 1: Möjligt svenskt agerande utifrån 2002 års prognos för år 2008-2012



Delmålet för 2012 får inte uppnås med flexibla mekanismer, det vill säga genom att köpa utsläppsminskningar från andra

Det sistnämnda handlingsalternativet, att köpa utsläppsrätter för att nå delmålet, behandlas både i regeringens proposition och i miljö- och jordbruksutskottets betänkande om delmålet till 2012. Det konstateras att det kan vara billigare att minska utsläppen i andra länder, i stället för i Sverige, och utskottet menade att det fanns skäl att överväga ett nytt mål där det är möjligt att på detta sätt minska kostnaderna.

²¹⁷ Sveriges tredje nationalrapport om klimatförändringar. I enlighet med Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar. Ds 2001:71.

Utskottet uttryckte sig på följande sätt:

”Användningen av Kyotoprotokollets flexibla mekanismer kan minska kostnaderna för åtagandena betydligt. Utskottet anser därför i likhet med regeringen att det finns skäl att vid kontrollstationen år 2004, som komplement, överväga ett mål som innefattar de flexibla mekanismerna.”²¹⁸

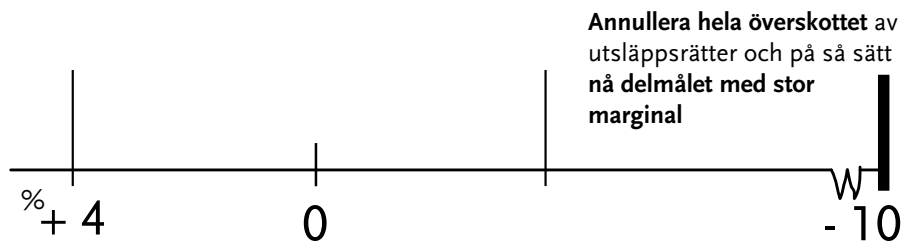
Sålda utsläppsrätter ingår i utsläppen för Sverige men kan inte sägas bidra till att uppnå delmålet

Prognoserna har med tiden visat att utsläppen i Sverige kommer att minska för perioden 2008–2012. Enligt Naturvårdsverkets senaste prognos för år 2010 kommer utsläppen att minska med 10 procent jämfört med år 1990.²¹⁹ Att köpa utsläppsrätter är med andra ord inte längre ett alternativ. Frågan är istället hur överskottet ska hanteras (se avsnitt 3.2.1–3.2.3). De möjliga handlingsalternativen framgår av figuren nedan. Det enda sättet att uppnå riksdagens delmål är att, helt eller delvis, annullera överskottet av utsläppsrätter. Om utsläppsrätter säljs räknas dessa med i utsläppen för Sverige (se ovan). Eftersom försäljningen inte bidrar till att uppnå delmålet, utan tvärtom minskar måluppfyllelsen, bör den inkluderas vid bedömningen av måluppfyllelsen, detta särskilt med tanke på att restriktionen gentemot flexibla mekanismer infördes i syfte att göra delmålet mer ambitiöst. Att inte räkna med sålda utsläppsrätter i utsläppen för Sverige skulle i stället ge motsatt effekt, det vill säga göra det nationella delmålet mindre ambitiöst. Detta skulle inte vara i linje med den beslutade svenska klimatpolitiken.

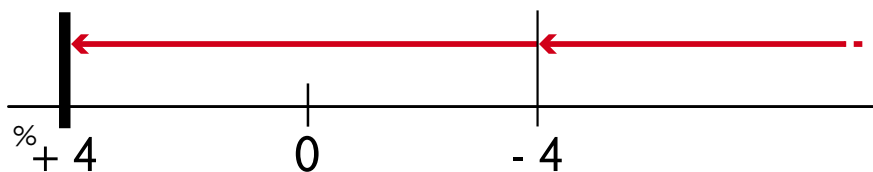
²¹⁸ *Sveriges klimatstrategi* (bet. 2001/02:MJU10, s.16).

²¹⁹ Prognosen utgår från nu gällande beslut inom relevanta politikområden. Prognosen är ett resultat av en rad antaganden som alla är behäftade med osäkerhet. Resultatet ska tolkas med detta i åtanke. Resultatet kan främst ses som en konsekvensanalys av de antaganden som gjorts. Beslut om antaganden och förutsättningar för prognosen togs i juni 2008, vilket innebär att den ekonomiska nedgången under hösten 2008 inte är med i bedömningarna. Utsläppen i prognosen är exklusive utsläpp från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF) och utrikes transporter. Hänsyn har inte tagits till så kallade kolsänkor. I prognosen ingår inte utsläpp i andra länder från produktion av varor som importeras till Sverige. Däremot ingår utsläpp från produktion av varor som exporteras från Sverige. (Naturvårdsverkets webbsida <http://www.naturvardsverket.se/sv/Klimat-i-forandring/Utslappsstatistik-och-klimatdata/Utslapp-av-vaxthusgaser/Prognos-for-vaxthusgasutslapp/>)

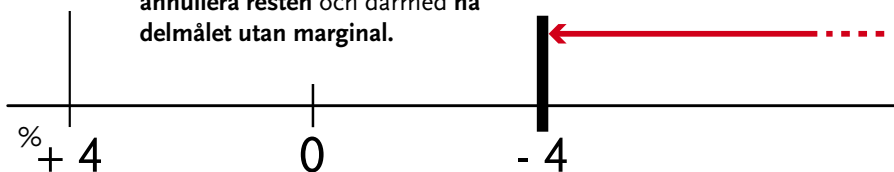
Figur 2: Möjlig svensk hantering utifrån 2009 års prognos för perioden 2008-2012



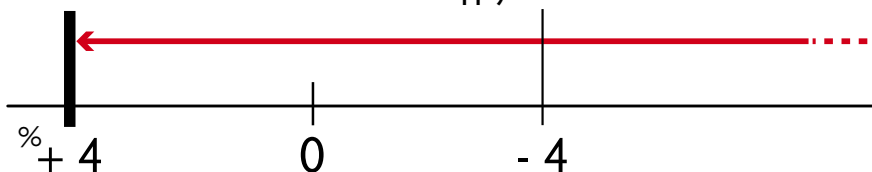
Öka CO₂-utsläppen, t.ex. genom sänkning av CO₂-skatten, använda utsläppsrätter, och därmed – beroende på hur stor del som används - inte uppfylla delmålet.



Sälja eller spara för att senare använda eller sälja en del av överskottet (till motsvarande minst -4%) samt annullera resten och därmed nå delmålet utan marginal.



Sälja eller spara för att senare använda eller sälja hela överskottet och därmed inte uppfylla delmålet.



Bilaga 6 – Möjliga konsekvenser om delmålet skulle omprövas

Miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* syftar till att begränsa effekterna på temperaturen och koncentrationen av växthusgaser i atmosfären. Målet är uttalat internationellt, det vill säga det betonas att internationellt samarbete och insatser i alla länder är avgörande för att det ska uppnås. De ambitiösa utsläppsminskningarna i Sverige har beskrivits som ett sätt för Sverige att gå före i klimatpolitiken, och därmed skapa ett internationellt tryck i egenskap av föregångsland och positivt exempel.

Energimyndigheten menar i sitt faktagransknings svar att delmålet om utsläppsminskningar fram till år 2012 har omprövats. I faktagransknings svaret uttrycker Energimyndigheten även att om överskottet användes för att få till stånd ett nytt klimatavtal skulle det kunna innebära högre måluppfyllelse gentemot det övergripande målet än om överskottet annulleras.

Med andra skulle Sverige genom att spara utsläppsrätter ha möjlighet att föreslå högre procentuella utsläppsminskningar i internationella förhandlingar. De sparade utsläppsrätterna skulle då kunna användas för att uppnå ett sådant högre svenskt åtagande, utan att ytterligare åtgärder skulle behöva vidtas.²²⁰ Detta alternativa sätt att utöva svenskt ledarskap i klimatfrågor innebär att insatserna mer direkt inriktas på att få andra länder att binda sig vid så ambitiösa utsläppsminskningar som möjligt, utan att ta egentlig hänsyn till det svenska åtagandet vars inverkan på växthuseffekten är tämligen begränsad. Sammanfattningsvis skulle Sverige kunna välja flera olika strategier för att söka uppnå målet om *Begränsad klimatpåverkan*. Riksrevisionen menar dock att den alternativa strategi som förts fram av Energimyndigheten skulle kräva ett riksdagsbeslut om ett annat delmål (2008 till 2012) för det nationella klimatmålet och förändrade formuleringar om att Sverige ska "gå före".

²²⁰ Det bör dock noteras att det inte finns någon motsättning mellan att försöka att påverka andra länder och att själv gå före. Att kombinera dessa ansatser eller, rättare sagt påverka andra länder genom sitt exempel, är som konstateras ovan den hållning som riksdagstrycket ger uttryck för.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materieförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskol lärarens bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi). En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet. Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009
- 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands. Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se